Observatoire de l'Habitat

Juin 2026

La Note 48

Giuseppe **Montalbano**

Contrôle des loyers : une analyse comparative des réglementations en Europe

Introduction

Le contrôle des loyers est un outil politique récurrent visant à garantir l'accessibilité financière sur le marché locatif privé. Ses origines remontent aux premières décennies du XXe siècle en Europe, où il est apparu pour la première fois. Il s'est développé jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. À partir des années 1970, le contrôle des loyers a connu un déclin progressif et continu, marqué par une flexibilisation, une différenciation et un remplacement par des politiques axées sur la demande, telles que les allocations logement (Kholodilin 2020). Pourtant, le contrôle des loyers n'a jamais complètement disparu. **Sa pertinence a toujours été liée à la taille et à l'importance du secteur locatif privé (SLP) par rapport au logement social et à l'accession à la propriété.** L'expansion du SLP en Europe, en particulier depuis la crise financière mondiale et la crise de la zone euro qui a suivi, a remis le contrôle des loyers à l'ordre du jour des débats publics et politiques. Dans plusieurs pays de l'UE, l'expansion et la professionnalisation du SLP ne se sont pas traduites par une augmentation de l'offre ou une amélioration de l'accessibilité financière. Au contraire, elles ont fait grimper les prix. L'essor des plateformes de location à court terme a encore exacerbé la pénurie de logements et l'inflation des prix. **Le SLP est ainsi devenu l'épicentre de la crise de l'accessibilité financière en Europe.**

En conséquence, **la réglementation des plafonds de loyer est revenue sur le devant de la scène publique, mettant en évidence des compromis difficiles en matière de politique du logement.** D'une part, le bon fonctionnement des marchés privés dépend du fait que la location reste attractive pour les propriétaires et les investisseurs. Cela exige que le fardeau de la réglementation sociale imposée aux propriétaires ne soit pas trop lourd au point d'empêcher des gains et des rendements adéquats. De l'autre,

le secteur locatif privé doit rester suffisamment abordable pour permettre à de larges groupes de ménages (ceux qui ne sont pas propriétaires ainsi que ceux qui ne sont pas éligibles au logement social) d'accéder à un logement sans y consacrer une part disproportionnée de leurs revenus, ce qui compromettrait leur capacité de dépense et les exposerait au risque de paupérisation.

La conception et la mise en œuvre des contrôles des loyers sont redevenues un sujet récurrent et controversé dans les plans de logement et les projets de réforme des pays européens les plus touchés par la crise de l'accessibilité financière. **Le Luxembourg en est un cas représentatif :** au moment de la rédaction du présent rapport, **une réforme du système actuel de contrôle des loyers est en discussion**, ce qui constitue un sujet central du débat public sur la pénurie de logements abordables.

Il existe aujourd'hui **une grande variété d'approches et de mesures de contrôle des loyers à travers l'UE.** Cette diversité résulte d'évolutions historiques à long terme, complexes et ancrées localement, de dépendances institutionnelles, des structures d'occupation des logements, des traditions réglementaires et des rapports de force entre les groupes d'intérêt liés au logement. Lorsqu'ils débattent et élaborent des options réglementaires visant à améliorer l'accessibilité financière des logements locatifs, l**es décideurs politiques et les parties prenantes peuvent donc tirer profit d'une vision et d'une compréhension plus larges des différents modèles de politique du logement, des solutions, des compromis et des failles adoptés dans les pays étrangers.**

Il s'agit également d'une question particulièrement importante au niveau de l'UE, où la crise de l'accessibilité financière est devenue une préoccupation majeure pour les citoyens de plusieurs États membres (Eurobarometer 2025) et pour les institutions européennes. Le premier plan d'action européen pour le logement abordable, lancé en décembre 2025, repose explicitement sur l'amélioration des connaissances et l'échange de solutions politiques efficaces, de bonnes pratiques et la prise de conscience des lacunes. Le partage et la diffusion de données, d'informations et de bonnes pratiques en matière de politiques de logement constituent donc une condition préalable pour s'attaquer au problème de l'accessibilité au logement dans le contexte de l'UE.

La présente note vise à contribuer à ces efforts en fournissant **une cartographie et une analyse comparatives des réglementations en matière de contrôle des loyers dans les 27 États membres de l'UE.** L'analyse examine à la fois les plafonds applicables aux augmentations de loyer pendant la durée du contrat et les plafonds applicables aux loyers initiaux au début d'un nouveau bail. S'appuyant sur les publications internationales disponibles, le rapport propose un cadre analytique original qui rend compte d'un certain nombre de dimensions pertinentes définissant les réglementations en matière de plafonnement des loyers, notamment :

- les critères et les mécanismes du plafonnement des loyers ;
- leur champ d'application et leur couverture ;
- les exceptions aux règles générales de limitation des loyers ;
- les dispositions visant à garantir la mise en œuvre et à permettre aux locataires de signaler les cas présumés de non-respect.

L'analyse comparative révèle un **tableau complexe et hétérogène du paysage réglementaire actuel en matière de plafonnement des loyers dans l'UE,** mettant en lumière plusieurs tendances et évolutions pertinentes. En particulier, l'adoption de cadres réglementaires visant les augmentations de loyer tant pendant la durée du bail qu'au début de celui-ci apparaît comme une tendance dominante, parallèlement à des tendances récentes visant soit à introduire, soit à réformer les plafonds de loyer afin d'en renforcer la portée et l'efficacité. Dans le même temps, cependant, la couverture et la durée limitées de la plupart des réglementations en matière de plafonnement des loyers, associées à la marge de manœuvre importante laissée aux propriétaires pour fixer des augmentations supérieures au seuil de base du plafond (en particulier pour les bâtiments neufs et rénovés) peuvent compromettre l'efficacité de ces instruments par rapport à leurs objectifs clés : protéger les ménages à faibles et moyens revenus sur les marchés privés contre les fortes hausses de loyer qui compromettent leur capacité à se loger.

Le rapport est structuré comme suit. La première section présente les questions et enjeux généraux liés au contrôle des loyers sur les marchés locatifs privés. La deuxième section passe brièvement en revue les publications sur la classification des approches de contrôle des loyers. Sur cette base, la troisième section présente la méthodologie et le cadre de classification adoptés. La quatrième section contient les résultats de l'analyse comparative, qui examine les types de contrôle des loyers, les plafonds sur les augmentations de loyer pendant la durée du bail, les plafonds sur les niveaux de loyer initiaux, ainsi que les dispositions relatives à la transparence, à la surveillance et à l'application des mesures. La dernière section résume les principales conclusions et formule des recommandations politiques.

1. Pourquoi s'intéresser au contrôle des loyers sur le marché locatif privé ?

Le **contrôle des loyers** constitue depuis toujours un élément déterminant de la réglementation du marché locatif et une disposition juridique essentielle **pour remédier aux asymétries d'information et de pouvoir de négociation entre propriétaires et locataires** (Haffner et al. 2008 ; Kettunen et Ruonavaara 2021 ; Gibb et al. 2022). En tant que mesure de politique axée sur l'offre qui **intervient directement dans les mécanismes de formation des prix**, le contrôle des loyers limite la libre négociation du montant du loyer entre les parties. De cette manière, les pouvoirs publics visent généralement **à protéger les locataires contre des niveaux de loyer et une hausse des loyers qui rendraient les coûts du logement trop lourds** et financièrement inabordables (Zimmer 2017). Cependant, en influant sur le mécanisme de formation des prix du logement, le contrôle des loyers a un impact immédiat sur le comportement des propriétaires. Étant donné que les anticipations des propriétaires concernant leurs revenus locatifs futurs et les rendements associés déterminent leur propension à mettre des biens en location sur les marchés locatifs privés, **le contrôle des loyers peut dissuader et freiner l'offre de logements locatifs sur le marché** (Haffner et al. 2008 ; Andrews et al. 2011 ; Kholodilin 2020).

Ainsi, la politique de contrôle des loyers met ouvertement en évidence la relation conflictuelle entre locataires et propriétaires sur le marché privé, où les objectifs consistant à garantir des loyers abordables et à accroître l'offre dans le secteur locatif privé peuvent s'avérer de plus en plus difficiles à concilier. En effet, **l'élaboration d'une législation sur le contrôle des loyers consiste précisément à trouver (ou à améliorer) un compromis viable entre ces intérêts concurrents.** Ainsi, pour les besoins de ce document, le présent rapport définira l'objectif principal des lois sur le contrôle des loyers comme suit : **plafonner les loyers afin de garantir l'accessibilité financière et une offre adéquate de logements pour les locataires sur les marchés locatifs privés.**

Bien que les contrôles des loyers s'appliquent à la fois aux secteurs locatifs privé et social, généralement à des degrés divers, **l'accent est mis ici sur les mécanismes de plafonnement des loyers sur le marché locatif privé.** Ce dernier représente généralement **le segment locatif dans lequel l'attribution des logements repose sur les principes du marché par des agents à but lucratif** (qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises commerciales). Il comprend l'ensemble du parc locatif qui ne relève pas du régime du logement public et social. De plus, la portée et la rigueur des contrôles des loyers peuvent constituer un facteur de changement et de redéfinition des frontières entre le secteur locatif social et un segment locatif « abordable » émergent et réglementé du marché privé destiné aux ménages à revenus moyens.

2. Classification des approches de contrôle des loyers

Différentes typologies ont été élaborées dans les publications disponibles sur le logement afin de classer et d'analyser les politiques de contrôle des loyers. Le Tableau 1 résume les principales dimensions et variables identifiées dans les publications disponibles.

TABLEAU 1.

Aperçu des dimensions et variables du contrôle des loyers dans les publications disponibles

Portée des contrôles des loyers	Sources principales
• **loyer initial pour les nouveaux contrats de location / entre deux baux**	Malpezzi & Ball 1993 ; Turner et Malpezzi 2003 ; Andrews et al. 2011 ; OECD 2024
• **augmentations de loyer au cours d'une même location**	
Intensité des contrôles des loyers	
Les « générations » de contrôle des loyers	
• Première génération : gel des loyers nominaux et réels • Deuxième génération : limitations sélectives des augmentations de loyer tant au début d'un nouveau bail que pendant la durée du même bail • Troisième génération : limitations sélectives des augmentations de loyer pendant la durée du bail, mais pas pour les nouveaux baux	Arnott 1995, 2003 ; Keating 1998 ; Kholodilin 2020 ; Kettunen et Ruonavaara 2021 ; Marsh et al. 2023
Degré d'écart par rapport à la fixation des prix du marché	
• Régulation des loyers liée aux coûts de transaction : protection des locataires en place contre les loyers dépassant les niveaux moyens du marché • Régulation des loyers liée à la ségrégation : visant à maintenir les loyers des nouveaux ménages et des locataires en place en dessous du niveau du marché	Lind 2001
Critères de fixation du niveau des loyers	
• Basée sur les coûts : les augmentations de loyer ne sont autorisées que pour couvrir les coûts des propriétaires. • Basée sur le marché : les augmentations de loyer sont fondées sur les niveaux des prix de l'immobilier et d'autres indicateurs du marché. • Basée sur la négociation : les augmentations de loyer sont déterminées par des négociations entre les organisations représentatives des locataires et des propriétaires. • Basée sur les revenus : les augmentations de loyer sont indexées sur les niveaux de revenus et de salaires	Haffner, Elsinga et Hoekstra 2008 ; Andrews et al. 2011 ;
Mécanismes de contrôle et exceptions	
• Type de gel des loyers : réel et nominal • Contrôle des niveaux de loyer initiaux au début des nouveaux contrats • Déréglementation entre locataires : déterminer si le contrôle des loyers prend fin en cas de changement de locataire • Dispositions relatives à la déréglementation des loyers : certains types de logements ou de contrats sont exclus du contrôle des loyers, et inversement • Mesures de rerégulation *des loyers :* certains types de logements ou de baux sont soumis à des contrôles plus stricts	Kholodilin 2020 : 10-11 ; Weber and Lee 2018

Les experts distinguent généralement deux grands types de contrôle des loyers. Le premier limite le **loyer initial** lors de la signature d'un nouveau bail, de sorte qu'il ne suit pas entièrement les prix du marché. Le second limite **les augmentations de loyer** au cours d'un même bail (Malpezzi & Ball 1993 : 43 ; Turner et Malpezzi 2003 ; Andrews et al. 2011 : 48 ; OECD 2024).

Au fil du temps, les chercheurs ont classé les systèmes de contrôle des loyers en trois « générations » (Arnott 1995, 2003). Les contrôles de première génération se contentent de geler les loyers. Ceux de deuxième génération sont plus souples et peuvent s'appliquer aussi bien aux nouveaux locataires qu'aux locataires existants. Les contrôles de troisième génération sont les plus souples, ne s'appliquant qu'aux locataires existants.

Des études ultérieures ont établi des distinctions encore plus fines, en examinant dans quelle mesure les loyers peuvent s'écarter des niveaux du marché et si les règles s'appliquent aux nouveaux locataires, aux locataires existants ou aux deux (Lind 2021 ; Haffner, Elsinga et Hoekstra 2008 ; Andrews et al. 2011 ; Scanlon 2011 ; Whitehead et al. 2012 ; De Boer et Bitetti 2014). Certains chercheurs ont également mis en évidence des exceptions importantes et des mesures de contrôle des loyers sélectives, proposant ainsi une classification plus fine (Kholodilin 2017, 2020 ; Weber and Lee 2018).

Dans l'ensemble, les publications disponibles ont mis au point des outils de plus en plus complexes pour comparer les systèmes de contrôle des loyers entre les pays. Cependant, cette approche implique souvent un compromis : les études qui couvrent de nombreux pays ou de nombreux aspects réglementaires ont tendance à perdre en précision quant à la manière dont les contrôles des loyers fonctionnent réellement dans la pratique.

3. Méthodologie

S'appuyant sur les publications disponibles examinées, le présent rapport adopte une voie médiane entre les comparaisons internationales générales et les études approfondies portant sur un seul pays. Il propose un cadre clair pour comparer les réglementations en matière de contrôle des loyers au sein d'un groupe de pays de taille moyenne, tel que les 27 États membres de l'UE. L'objectif est d'aider les décideurs politiques et les parties prenantes à identifier les meilleures pratiques, les tendances communes et les faiblesses persistantes des systèmes de contrôle des loyers à travers l'UE.

L'analyse se concentre sur la législation en matière de contrôle des loyers en vigueur au niveau national ou régional dans les 27 États membres de l'UE au 31 mars 2026. Elle examine le cadre juridique général, et non la mise en œuvre locale. Dans les systèmes fortement décentralisés (comme en Belgique), le cadre régional est pris en compte. Dans d'autres systèmes fédéraux (comme en Allemagne et en Espagne), le gouvernement central fixe les règles de base, tandis que les régions disposent d'une marge de manœuvre importante pour la mise en œuvre. Cela porte le nombre total de cas réglementaires à 29.

L'analyse combine plusieurs dimensions réglementaires relevées dans les publications disponibles :

- **Champ d'application** : si les contrôles s'appliquent au loyer initial (nouvelle location) ou aux augmentations de loyer (au cours de la même location).
- **Mécanisme** : comment le plafond de loyer est fixé (p. ex., sur la base du loyer précédent, de la valeur du bien immobilier, des prix du marché ou des coûts supportés par le propriétaire).
- **Intensité** : dans quelle mesure les loyers contrôlés peuvent s'écarter des prix du marché.

Elle examine également quels **segments locatifs, types de propriétaires, contrats et zones géographiques sont couverts**, ainsi que **les exceptions (exemptions ou règles plus strictes).** Le rapport vérifie s'il existe **des mesures compensatoires ou des incitations fiscales** pour les propriétaires soumis à des contrôles des loyers. Enfin, contrairement à la plupart des études précédentes (à l'exception de Malpezzi et Ball 1993 : 44), il inclut **les mécanismes d'application**, répartis comme suit : (1) **transparence et accessibilit**é des données, (2) existence d'un **organisme de contrôle ou d'une commission de conciliation** pour les locataires, et (3) **sanctions** pour les propriétaires non conformes. Le Tableau 2 résume le cadre analytique.

TABLEAU 2.

Cadre de classification des réglementations en matière de contrôle des loyers

Portée et mécanismes		
Type de contrôle des loyers	1. 2. 3.	Gel des loyers (1re génération) Plafonnement du loyer initial (au début du contrat) et pendant la durée du contrat (2e génération) Plafonnement des augmentations annuelles de loyer *uniquement* pendant la durée du contrat (3e génération)
Durée de la réglementation	1. 2.	Instrument permanent Temporaire (avec une date limite claire ou renouvelable)
Mécanisme de plafonnement *(critères + détails)*	1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8.	Inflation / niveau des prix à la consommation (indexation) Coûts immobiliers pour les propriétaires (y compris les travaux d'entretien et de rénovation) Durée de la location précédente Niveaux de revenus Indicateurs des prix du marché Qualité des logements / caractéristiques des équipements Investissements des propriétaires dans le bien immobilier Autres
Intensité	1. 2. 3. 4. 5.	Fixation de loyers inférieurs aux taux du marché Ralentissement de la hausse des loyers (contrats initiaux) Ralentissement de la hausse des loyers (en cours de contrat) Empêcher des niveaux de loyer excessifs par rapport aux indicateurs de référence du marché (contrats initiaux) Empêcher des augmentations de loyer excessives par rapport aux indicateurs de référence du marché (pendant la durée du contrat)
Champ d'application		
Segment locatif	1. 2.	L'ensemble du secteur locatif privé Segment(s) spécifique(s) du secteur locatif privé
Type de bailleurs	1. 2. 3. 4.	Bailleurs particuliers Grands bailleurs (personnes physiques et morales) Bailleurs commerciaux (personnes morales) Tous les bailleurs
Contrats concernés	1. 2.	Nouveaux baux, après la date d'entrée en vigueur Baux existants
Champ d'application géographique	1. 2.	Zones tendues / à forte pression (au niveau local/régional) L'ensemble du territoire national
Parc résidentiel	1. 2. 3.	Nouveaux bâtiments Bâtiments anciens Total

Exceptions au contrôle des loyers	
Exceptions (*type et écart par rapport au plafond de loyer*)	1. Rénovation / Qualité du logement 2. Logements neufs 3. Type de logement 4. Locataires / propriétaires spécifiques 5. Autres
Mesures incitatives pour les propriétaires	
Type d'incitation	1. Réductions d'impôts 2. Garanties de l'État 3. Autres
Bénéficiaire	1. Tous les propriétaires 2. Propriétaires individuels 3. Grands propriétaires 4. Propriétaires commerciaux 5. Prestataires à but non lucratif / à but lucratif limité (opérant dans le secteur locatif privé)
Mécanismes d'application	
Transparence des données	1. Obligations d'information pour les propriétaires (prévues par la loi) 2. Aucune obligation de transparence
Organisme de contrôle / règlement des litiges	1. Commission des loyers (organisme de conciliation) 2. Tribunal des loyers (doté de compétences judiciaires) 3. Autorité municipale 4. Autorité régionale 5. Autre
Mécanisme de sanction	1. Pas de sanctions contraignantes 2. Sanctions administratives 3. Sanctions pénales 4. Autres

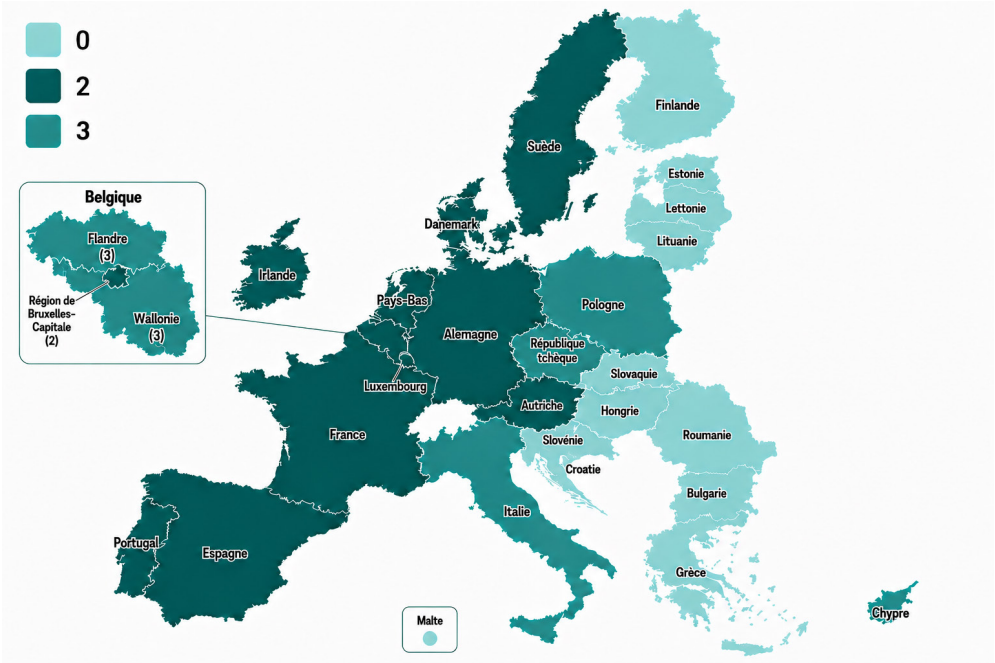
4. Analyse

4.1. Types de contrôles des loyers

D'après les données recueillies, 18 des 29 cas sélectionnés comportent une forme de contrôle des loyers. Les 11 pays restants ne disposent d'aucun mécanisme légal de plafonnement des loyers, la fixation des loyers, et les éventuelles limitations des augmentations de prix, étant laissée à la négociation contractuelle individuelle entre propriétaires et locataires. Notre analyse se concentrera donc sur les 18 cas de pays où des réglementations de contrôle des loyers sont en vigueur en mars 2026.

Si l'on examine tout d'abord la typologie des « générations » de réglementations des loyers, la plupart des juridictions de l'UE analysées présentent un contrôle des loyers de *deuxième* génération, où tant les niveaux de loyer initiaux que les augmentations de loyer pendant la durée du contrat sont réglementés (n=11), par opposition à un cadre de troisième génération ne traitant que des augmentations de loyer au sein d'un même bail (n=7) (voir figure 1). Il est intéressant de noter que neuf juridictions dotées de réglementations de *deuxième* génération ont soit introduit pour la première fois des contrôles des loyers sur le marché locatif privé (Pays-Bas, Autriche, Région de Bruxelles-Capitale, Espagne et Portugal), soit les ont réformés (Allemagne, Irlande, Luxembourg, Danemark) au cours des cinq dernières années, après 2020. La période post-pandémique a donc été marquée par une vague significative de durcissement de la réglementation des loyers à travers l'UE, indiquant soit l'introduction, soit le renforcement des contrôles des loyers dans le cadre de plans plus larges de réforme de la politique du logement.

FIGURE 1.
Types de réglementations en matière de contrôle des loyers dans l'UE



Source : élaborations de l'auteur à partir de sources multiples. Légende : 3 = contrôle des loyers de troisième génération ; 2 = contrôle des loyers de deuxième génération ; 1 = contrôle des loyers de première génération ; 0 = aucun contrôle des loyers détecté

4.2. Plafonnement des augmentations de loyer au cours d'un bail

En ce qui concerne les critères et les mécanismes des différents types de plafonnement des loyers (qu'ils visent les augmentations de loyer pendant la durée du bail ou les niveaux de loyer et le début du contrat), les cas sélectionnés présentent une grande variété, ainsi que certaines tendances principales identifiables (voir Tableau 3). Les juridictions qui plafonnent les augmentations de loyer pendant la durée du contrat de location (n=18) ont conçu ce dernier comme un cadre permanent et national, bien que des règles plus strictes puissent être prévues pour les « zones de marché tendues » temporaires où s'appliquent également des contrôles sur les loyers initiaux (comme en Allemagne).

La majorité d'entre elles lient principalement les augmentations périodiques de loyer autorisées au taux d'inflation, le plus souvent par le biais d'indices des prix à la consommation (n=9). Toutefois, ce mécanisme d'indexation est intégré, voire subordonné, à une référence à d'autres indicateurs, ainsi qu'à des pourcentages fixes supplémentaires. Ainsi, aux Pays-Bas, la réforme de 2024 a fixé l'augmentation annuelle maximale des loyers dans le segment privé des loyers moyens à la croissance salariale prévue par la convention collective, majorée de 1 %, tandis que dans le secteur privé libre (ainsi que pour les baux à loyer moyen conclus avant l'entrée en vigueur de la réforme), c'est la valeur la plus basse entre l'évolution des salaires et le taux d'inflation qui s'applique (avec la majoration de 1 %). En Autriche, la réforme de 2025 prévoit qu'à partir d'avril 2028, pour l'ensemble du secteur locatif privé, si le taux d'inflation annuel dépasse 3 %, les propriétaires ne peuvent répercuter que la moitié du montant supérieur à ce seuil.

Dans d'autres cas, la réglementation en matière de loyers permet aux propriétaires d'ajuster le montant annuel des loyers afin de répercuter (au moins en partie) sur les locataires les coûts engagés pour l'entretien, la rénovation ou d'autres investissements visant à améliorer la qualité du logement (comme au Danemark, en Flandre et en Wallonie). Dans six juridictions, en revanche, les augmentations périodiques de loyer sont plafonnées aux indices et aux valeurs des loyers du marché, tels que définis par les instituts nationaux de statistique et les autorités compétentes. Dans quelques autres cas, un plafond fixe basé sur le dernier loyer est fixé périodiquement par les autorités compétentes (comme en Tchéquie, à Chypre et à Malte) ou alors le cadre général régissant les niveaux de loyer initiaux s'applique également aux augmentations annuelles de loyer (comme en Suède, au Luxembourg et en Irlande, voir ci-dessous).

En ce qui concerne la rigueur des mécanismes de plafonnement des loyers, la majorité des réglementations examinées visent à empêcher que les augmentations de loyer ne dépassent les niveaux généraux d'inflation et des prix à la consommation (n=10). Dans certains pays, cette règle générale est subordonnée à un plafond « rigide » fixe en cas d'augmentation significative des taux d'inflation (en Irlande et à Malte). En revanche, pour quatre pays de notre échantillon, l'objectif est d'empêcher des augmentations de loyer excessives par rapport aux prix de référence des loyers, afin d'aligner les loyers sur l'évolution du marché résidentiel aux niveaux local ou national (en Espagne, en Allemagne, en France et en Pologne). En Suède et au Luxembourg, en revanche, ce plafond n'est pas lié à l'évolution générale ou des prix du logement, mais repose au contraire sur un principe fondé sur les coûts et vise à empêcher des augmentations de loyer supérieures aux coûts supportés par les propriétaires et au capital investi dans le logement.

En ce qui concerne la couverture, la plupart des plafonds d'augmentation des loyers s'appliquent à l'ensemble du secteur locatif privé (15 juridictions sur 18), à tous les types de propriétaires et de parcs locatifs (n = 18), avec une marge de manœuvre pour des augmentations de loyer plus importantes dans le cas de logements neufs (comme en Suède, pour une période transitoire de 15 ans, et au Danemark). Toutefois, des exceptions à la règle générale de plafonnement des loyers sont prévues dans la plupart des cas. Elles permettent aux propriétaires d'obtenir des augmentations de loyer plus importantes pour amortir les travaux de modernisation et de rénovation, généralement à condition que ces derniers soient « significatifs » (excluant ainsi l'entretien courant), et sont assorties de garanties visant à éviter des difficultés pour les locataires (voir les réglementations allemande, française et flamande). À l'inverse, à Bruxelles, une réduction de l'augmentation maximale du loyer est prévue pour les logements affichant de mauvaises performances énergétiques.

TABLEAU 3.

Résumé des réglementations relatives au plafonnement des augmentations de loyer dans l'UE

Indexation (inflation / niveau des prix à la consommation)				
Pays [*législation*]	Mécanisme	Intensité	Couverture	Exceptions
Autriche [Art. 1, 5 Mietrechtliches Inflationslinderungsgesetz (MILG); Mieten-Wertsicherungsgesetz (MieWeG)] (Loi sur l'allègement de l'inflation en matière de baux)	1. Règle générale (en vigueur à compter du 1er avril 2028). À partir de 2028, un système uniforme s'applique à la quasi-totalité des loyers résidentiels (secteurs réglementés et non réglementés confondus) : · Si l'inflation annuelle est ≤ 3 %, les bailleurs peuvent répercuter l'intégralité de la hausse. · Si l'inflation annuelle dépasse 3 %, les bailleurs peuvent répercuter la moitié du montant supérieur à 3 %. 2. Règle temporaire (2026-2027). Pour 2026 et 2027, des plafonds fixes plus stricts s'appliquent au secteur réglementé (p. ex., les appartements anciens et les immeubles collectifs). La règle générale entrera en vigueur pour ces loyers en 2028. · 2026 : augmentation de loyer plafonnée à 1 % · 2027 : augmentation de loyer plafonnée à 2 %	Empêcher les hausses de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation	Secteur locatif privé (SLP), à l'exception des maisons individuelles et des maisons jumelées.	Type de logement. Logements réglementés dans des immeubles anciens soumis à des plafonds de loyer temporairement plus stricts pour 2026 et 2027
Belgique (Région de Bruxelles-Capitale) [Art. 224/2, Ordonnance portant le Code bruxellois du Logement (2003) ; modifiée en 2013]	Les révisions annuelles des loyers sont liées à la variation de l'indice des prix « santé » (sur la base de la valeur de l'indice du mois précédant la signature du contrat et du mois précédant la date anniversaire de l'entrée en vigueur du bail). L'indice de la santé est publié par l'institut statistique (StatBel).	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation	Tous les logements du marché locatif privé dans la Région de Bruxelles-Capitale	Qualité. Indexation limitée des loyers pour les logements à faible performance énergétique. À partir du 14 octobre 2023, un facteur de correction est appliqué aux logements remplissant ces trois conditions : · loués avant le 14 octobre 2022 · disposant d'un certificat PEB de classe E, F ou G · loués sur le marché locatif privé ou social

Italie [Art. 3, Legge n. 431/1998 - Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo; modificata dalla legge n. 91/2022] (Réglementation des baux et des biens immobiliers à usage résidentiel)	*Contrats de location privée libre :* l'augmentation annuelle du loyer ne peut dépasser 100 % du taux d'inflation calculé par l'ISTAT à partir de l'indice FOI (prix à la consommation pour les ménages d'ouvriers et d'employés, hors tabac). *Contrats négociés (canone concordato) :* l'augmentation annuelle ne peut dépasser 75 % de la hausse de l'indice FOI (art. 1, § 9, décret interministériel du 16/01/2017). *Régime du coupon forfaitaire (cedolare secca) :* l'indexation sur le taux d'inflation n'est pas autorisée.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation	Tous les SLP	Type de contrat : La révision annuelle du loyer ne s'applique pas au régime du coupon forfaitaire (cedolare secca) (voir annexe I)
Irlande [Residential Tenancies (Miscellaneous Provisions) Act 2026] (Loi de 2026 sur les baux résidentiels (dispositions diverses); modifiant la loi de 2004 sur les baux résidentiels	*Nouveaux baux (à compter du 1er mars 2026)* Les augmentations annuelles de loyer sont plafonnées à 2 % ou à l'IPC, le montant le plus bas étant retenu. *Baux existants (conclus avant le 1er mars 2026)* Les augmentations annuelles sont plafonnées à 2 % ou à l'IPCH, le montant le plus bas étant retenu.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation Empêcher que les loyers ne dépassent un plafond fixe par rapport à la location précédente	Tous les logements du secteur locatif privé et les logements étudiants	1. Appartements nouvellement construits. Pour les projets dont la construction a débuté à partir du 10 juin 2025, les augmentations annuelles peuvent suivre l'IPC (sans plafond de 2 %). 2. Segments locatifs spécifiques - Révision des loyers du marché des résidences étudiantes : autorisée une fois tous les trois ans à compter du 1er mars 2029. - Organismes de logement agréés et baux à loyer coûtant : Les règles nationales de contrôle des loyers ne s'appliquent pas. - Logements destinés à la location (BTR, BuildtoRent) : l'ancien système de « zones de pression locative » et l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) s'appliquent aux complexes BTR neufs éligibles dont les avis de début de travaux datent du 10 juin 2025 ou après.

Pays-Bas [Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten] (Loi sur le plafonnement des augmentations de loyer pour les baux libéralisés) [Loi sur les loyers abordables] (Wet betaalbare huur)	Secteur des loyers moyens (privé) : plafonné à la hausse salariale prévue par la convention collective (CAO) + 1 % (à partir de juillet 2024). Chiffre pour 2026 : 5,1 % + 1 % = 6,1 % Secteur libre (privé) : plafonné au plus bas entre l'inflation et la croissance salariale prévue par la convention collective (CAO) + 1 %. Chiffre pour 2026 : 3,4 % (inflation) + 1 % = 4,4 % Régime transitoire (baux à loyer moyen conclus avant le 2 juillet 2024) : le plafond du secteur libre s'applique jusqu'au 1er mai 2029, après quoi ils passent au plafond complet du secteur intermédiaire.	Empêcher les hausses de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation	Tout le secteur locatif privé (régime différencié pour le secteur des loyers moyens et le secteur locatif libre)	Non
Portugal [Codigo Civil, art. 1077] (Code civil, art. 1077) [Art. 24 Lei n. 6/2006 - Novo Regime do Arrendamento Urbano] (Nouveau régime de la location urbaine)	En vertu de l'article 1077 du Code civil, les parties doivent convenir par écrit des modalités de révision du loyer. En l'absence d'une telle stipulation, une révision annuelle automatique s'applique sur la base du coefficient officiel. La première révision peut intervenir un an après le début du contrat, les révisions suivantes ayant lieu à un an d'intervalle. Les bailleurs peuvent récupérer les révisions non effectuées au cours des trois années précédentes. L'article 24 de la loi n° 6/2006 prévoit que le coefficient de révision est publié chaque année par l'Institut national de la statistique (INE). Il reflète la variation moyenne de l'IPC (hors logement) sur les 12 mois se terminant le 31 août de l'année précédente.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation	Parc locatif postérieur au régime de 1990	Autres. Les parties peuvent convenir d'un autre mécanisme d'augmentation annuelle du loyer, mais celui-ci doit être précisé dans le contrat de location

Coûts immobiliers / d'investissement + indexation				
Belgique (Flandre) [Vlaams Woninghuurdecreet] (Règlement flamand sur le logement)	1. *Indexation annuelle*. Le loyer peut être augmenté chaque année sur la base de l'indice officiel des prix à la consommation (à l'exclusion des produits tels que l'alcool et le tabac). Les ajustements ont lieu une fois par an, à la date anniversaire du bail, et doivent être communiqués par écrit au locataire (art. 34, Décret sur le logement). *2. Augmentations de loyer pendant la durée du contrat* Entre le neuvième et le sixième mois précédant la fin de chaque période de trois ans, le bailleur ne peut demander une augmentation de loyer que si : *Améliorations* – Les travaux (à l'exclusion des améliorations minimales obligatoires en matière de qualité) augmentent la valeur locative d'au moins 10 %. *Circonstances externes* – Des changements objectifs (p. ex., réaménagement du quartier, nouvelles routes, centre commercial à proximité) augmentent la valeur locative d'au moins 20 %. *Investissements énergétiques* – À tout moment, pour des améliorations de la performance énergétique.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation	Tous les logements locatifs privés (SLP) de la Région flamande La location touristique de courte durée est exclue	Rénovation. Certaines circonstances et/ou certains travaux ne sont pas acceptés comme motif justifiant une demande de révision du loyer de la part du bailleur : - les travaux effectués sur le bien loué et payés par le locataire - les travaux effectués sur le bien loué par le bailleur afin de mettre le bien en conformité avec les exigences minimales en matière de sécurité, de santé et d'habitabilité
Belgique (Wallonie) [Décret relatif au bail d'habitation]	*1. Indexation annuelle* Le loyer peut être augmenté chaque année sur la base de l'indice officiel de la santé (à l'exclusion des produits tels que l'alcool et le tabac). – Art. 26, Décret 2018 *2. Augmentations de loyer pendant la durée du contrat* Les parties peuvent convenir d'une augmentation de loyer entre le 9e et le 6e mois précédant la fin de chaque période de contrat de 3 ans. En cas de désaccord, le juge de paix peut approuver une augmentation lorsque : - La valeur locative normale est supérieure (ou inférieure) d'au moins 20 % au loyer actuel. - La valeur locative normale a augmenté d'au moins 10 % en raison de travaux financés par le bailleur (à l'exclusion des travaux de mise en conformité obligatoires en vertu de l'art. 9, § 1). – Art. 58, Décret 2018 *3. Barème indicatif des loyers (non obligatoire)* Conçue pour décourager les loyers excessifs (art. 89, décret de 2018). Les locataires peuvent saisir le juge de paix s'ils estiment qu'une augmentation proposée est excessive, mais aucun plafond officiel n'est fixé.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation Empêcher des niveaux de loyer / des augmentations excessifs par rapport aux coûts supportés par les bailleurs	Tous les logements du secteur locatif privé (SLP) en Région wallonne La location touristique de courte durée est exclue	Non

Danemark Loi sur les loyers (Lejeloven) [fusionnant l'ancienne loi sur les loyers (lejeloven) et la loi sur la régulation du logement (boligreguleringsloven)]	*1. Indexation annuelle des loyers* Le bail peut comporter une clause d'indexation annuelle basée sur l'indice des prix nets de Statistics Denmark. Les augmentations de loyer sont autorisées une fois par an, uniquement pour les contrats d'une durée minimale de deux ans. Le bailleur doit donner un préavis écrit d'au moins trois mois. L'indexation annuelle s'applique pour une période de deux ans ; par la suite, les augmentations de loyer peuvent refléter l'évolution des frais d'exploitation et des charges. *2. Augmentations de loyer pendant la durée du bail* Loyers basés sur les coûts (communes réglementées) : - Le loyer peut augmenter en fonction des frais d'exploitation (impôts fonciers et charges). Le bailleur ne doit baisser le loyer que lorsque les impôts/taxes diminuent, et non lorsque d'autres frais d'exploitation baissent. Loyers basés sur la valeur et secteur libre : - Le loyer peut augmenter en fonction des impôts fonciers et des charges. - Après des travaux d'amélioration apportant une plus-value (p. ex., nouvelle cuisine/salle de bains). L'entretien courant n'est pas pris en compte. - Si le loyer actuel est nettement inférieur à la valeur du marché (généralement ≥ 10 % de moins), le propriétaire peut l'augmenter pour l'aligner sur le niveau du marché, mais seulement après 2 ans à compter du début du bail.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation Empêcher des niveaux de loyer / des augmentations excessifs par rapport aux coûts supportés et au capital investi par les propriétaires	Secteur locatif privé au niveau national : - Indexation annuelle des loyers - Augmentation des loyers limitée à l'augmentation des taxes foncières, des charges et des travaux de modernisation majeurs ; écart de 10 % par rapport aux valeurs du marché 2) Communes optant pour le régime réglementé : - Augmentations de loyer liées à l'augmentation des coûts d'exploitation, mais le propriétaire doit baisser le loyer si ces coûts diminuent La location touristique de courte durée est exclue	Non

Luxembourg [Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil] [Loi du 23 juillet 2024 sur le bail à loyer] (Droit des baux)	Le loyer d'un logement ne peut dépasser 5 % du capital investi par le bailleur dans le bien immobilier (Loi 2006, art. 3 ; Loi 2024, art. 3). Cette disposition s'applique aux baux classiques, aux baux en colocation et aux baux à locataires multiples. Plafond d'augmentation bisannuel : le loyer peut être révisé tous les deux ans, mais l'augmentation ne peut dépasser 10 % du loyer en cours (Loi 2024, art. 3). Pas d'indexation automatique : la loi de 2006 ne prévoit pas d'indexation annuelle automatique des loyers. En revanche, le bailleur peut demander un ajustement du loyer tous les deux ans, en respectant la règle du capital investi.	Prévenir les niveaux de loyer / augmentations excessifs par rapport aux coûts supportés par les propriétaires et au capital investi	L'ensemble du parc résidentiel.	Qualité. Supplément de loyer pour les logements meublés. Pour les logements meublés, le bailleur peut facturer un supplément de loyer mensuel pour le mobilier. Ce supplément ne peut dépasser 1,5 % du montant total de la facture du mobilier. Seul le mobilier dont les factures datent de moins de dix ans avant la signature du bail ou l'ajustement du loyer peut être pris en compte (Loi 2024, art. 3).
Suède [Jordabalken] (Chapitre 12 du Code foncier suédois, Loi 1970/994) [Lag 2012/978 om uthyrning av egen bostad] (Loi 2012/978 sur la location de son propre logement)	Pour les contrats de location relevant du régime de la valeur d'usage, l'augmentation du loyer pendant la durée du contrat est soumise au même principe de la valeur d'usage (voir ci-dessous). Pour les contrats de location relevant du régime fondé sur les coûts : l'augmentation du loyer pendant la durée du contrat est soumise au même principe fondé sur les coûts et à celui du « loyer raisonnable » (voir ci-dessous). Les propriétaires doivent présenter une demande formelle d'augmentation du loyer pendant la durée du bail. Si le locataire donne son accord ou ne s'y oppose pas dans un délai déterminé (p. ex., deux mois), l'augmentation de loyer peut être appliquée. Si le locataire refuse, le propriétaire doit saisir le Tribunal des loyers (Hyresnämnden) afin que le nouveau loyer soit jugé raisonnable. Le tribunal décidera si l'augmentation est justifiée	Empêcher des niveaux de loyer ou des augmentations excessifs par rapport aux coûts supportés et au capital investi par les propriétaires Fixation des loyers à l'issue de négociations entre les parties prenantes concernées	Tous les marchés locatifs privés, mais des régimes différents pour le régime basé sur les charges et le régime basé sur les coûts	Non

Indicateurs de loyer du marché				
France [Art. 17-1, Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989] (Plafonnement de l'augmentation annuelle du loyer) [Art. 35 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005] (loi IRL de 2005), modifiée par l'article 9 de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008)	Un bailleur ne peut augmenter le loyer qu'une fois par an, et cette augmentation est basée sur un indice publié par l'État appelé Indice de référence des loyers (IRL). La révision annuelle du loyer doit être clairement indiquée dans le contrat de location. L'augmentation ne peut dépasser le pourcentage de variation de l'IRL. L'IRL est calculé à partir de la variation moyenne des prix à la consommation, hors tabac et loyer, au cours des 12 derniers mois.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport aux indicateurs de référence du marché locatif	Tous les baux du secteur locatif privé, à l'exception des baux de courte durée et des baux étudiants	Qualité/Rénovation. Le coût de la rénovation doit atteindre un seuil minimum de 50 % d'une annuité de loyer pour pouvoir bénéficier d'une augmentation. Dans les zones où le marché du logement est tendu, cette augmentation est plafonnée à 15 % du coût total des travaux, après déduction des aides publiques perçues. Les logements de classe F ou G ne sont pas éligibles.
Allemagne [Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) - § 558 Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete] (Code civil) [Mietrechtsänderungsgesetz] (Réforme de la loi sur les baux)	Augmentation du loyer jusqu'au niveau du loyer de référence local (*Ortsübliche Vergleichsmiete*). Le bailleur peut augmenter le loyer jusqu'au niveau du loyer de référence local (basé sur le *Mietspiegel*, y compris les loyers convenus ou augmentés au cours des six dernières années) si le loyer est resté inchangé pendant 15 mois. L'augmentation ne peut être demandée qu'au plus tôt un an après la dernière augmentation (BGB § 558). Le loyer de référence local constitue la limite maximale. Toutefois, les augmentations de loyer ne peuvent dépasser 20 % sur trois ans (BGB § 558 [1-3]). Sur les marchés du logement tendus (*angespannter Wohnungsmarkt*), un plafond réduit de 15 % sur trois ans s'applique – principale nouveauté de la réforme de 2013. Le plafond de 15 % ou 20 % est calculé à partir du *loyer initial* : le loyer payé trois ans avant l'entrée en vigueur de la nouvelle augmentation, hors charges facturées lors de l'attribution	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport aux indicateurs de référence du marché locatif	Tout le secteur locatif privé, mais un plafond plus strict de 15 % uniquement dans les zones où le marché est tendu	Qualité / Rénovation. Si le bailleur réalise des travaux de modernisation au titre de l'article 555b (points 1, 3, 4, 5 ou 6), le loyer annuel peut être augmenté de 8 % des coûts engagés pour le logement. Protections pour les locataires : - Plafonds des augmentations de loyer mensuel (par m² sur six ans) : - Plafond général : 3 €/m² - Si le loyer actuel est inférieur à 7 €/m² : 2 €/m² - Pour les nouveaux systèmes de chauffage (article 555b, points 1 ou 1a) : 0,50 €/m² (en plus du plafond général) Clause de difficulté excessive : l'augmentation est exclue si elle causait une difficulté excessive au locataire, compte tenu des coûts d'exploitation futurs et des intérêts légitimes du bailleur

Malte [Att dwar il-Kirjiet Residenzjali Privati] (Loi sur les baux résidentiels privés)	Une clause contractuelle peut autoriser des augmentations de loyer, mais celles-ci ne peuvent dépasser la variation annuelle de l'indice des prix de l'immobilier (NSO), dans la limite d'un plafond fixe de 5 %, ce qui signifie que le loyer ne peut augmenter de plus de 5 % par rapport au loyer précédent. Ce plafond de 5 % s'applique uniquement lorsque le même locataire renouvelle son bail. Si le propriétaire notifie le non-renouvellement du bail et trouve un nouveau locataire, le loyer peut être fixé au prix du marché.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation Empêcher que les loyers ne dépassent un plafond fixe par rapport à la location précédente	Tout le secteur locatif privé	Non
Pologne [Ustawa o ochronie praw lokatorów] (Loi sur la protection des droits des locataires)	Le loyer ne peut être augmenté qu'une fois tous les six mois au maximum. Le bailleur doit donner un préavis d'au moins trois mois, expirant à la fin d'un mois civil (un délai de préavis plus long peut être convenu dans le contrat). Toute augmentation au cours d'une année civile ne peut dépasser 3 % de la « valeur de remplacement » du logement, calculée comme suit : *(surface utile du logement) × (indice régional fixé par le gouverneur de province/voïvode).*	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport aux indicateurs de référence du marché locatif	Tous les logements du secteur locatif privé	Qualité/Rénovation. Une augmentation peut dépasser le plafond de 3 % lorsque le loyer actuel ne couvre pas les frais d'entretien du propriétaire et ne lui assure pas un rendement raisonnable, ou lorsque l'augmentation ne dépasse pas le taux d'inflation annuel moyen de l'année civile précédente
Espagne [Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda] (Loi sur le droit au logement)	Les augmentations annuelles de loyer sont limitées à l'indice de référence national (IRAV), calculé par l'Institut national de statistique (INE). 2024 : plafond temporaire de 3 % d'augmentation annuelle. À partir de janvier 2025 : le nouvel indice IRAV s'applique : - aux renouvellements de contrats existants, et - aux contrats signés après l'entrée en vigueur de la loi sur le logement (26 mai 2023). - Contrats signés avant le 26 mai 2023 : plafonnés selon l'ancien indice IPC.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport aux indicateurs de référence du marché locatif (pendant la durée du contrat)	Tout le secteur locatif privé	Non

Plafond fixe				
Tchéquie [Občanský zákoník] Loi n° 89/2012 Coll., Code civil. Article 2249	La loi limite l'augmentation totale du loyer à un maximum de 20 % sur une période de trois ans. Les augmentations de loyer pendant la durée du bail ne peuvent être proposées qu'au plus tôt un an après l'augmentation précédente.	Empêcher que les loyers ne dépassent un pourcentage fixe	Tout le secteur locatif privé	Non
Chypre Loi de 1983 sur le contrôle des loyers (23/1983) (mise à jour annuelle)	*1. Logements anciens (construits dans, ou avant, le 31 décembre 1999)* En vertu de la loi de 1983 sur le contrôle des loyers, la protection s'applique aux biens situés dans une « zone contrôlée » qui ont été loués ou proposés à la location avant 1999 et occupés par un locataire légal (art. 8(4)). Le gouvernement fixe une augmentation maximale des loyers tous les deux ans. Pour la période du 22 avril 2025 au 21 avril 2027, le plafond est de 6 % par an. Cela s'applique aux biens immobiliers résidentiels et commerciaux situés dans des zones défavorisées désignées. Les propriétaires peuvent appliquer cette augmentation si au moins deux ans se sont écoulés depuis l'emménagement du locataire ou depuis le dernier ajustement. Aucune autre justification n'est requise. *2. Logements plus récents (construits à partir de 2000)* Aucun contrôle des loyers ne s'applique. Les augmentations de loyer suivent le contrat de location sans limite légale. Les augmentations futures dépendent strictement des clauses contractuelles.	Empêcher que les loyers ne dépassent un pourcentage fixe	Zones défavorisées / marché tendu (définies par la loi sur le contrôle des loyers). Immeubles/logements anciens achevés et loués/ disponibles à la location avant le 31 décembre 1999.	Non

4.3. Plafond sur les niveaux de loyer initiaux

Par rapport au plafonnement des hausses de loyer, **moins de pays de l'UE ont mis en place un plafonnement du loyer initial**, que ce soit lors de la première location ou entre deux baux (n = 12). Contrairement aux mesures de modération des loyers annuels, le contrôle des niveaux de loyer est, pour environ la moitié des pays étudiés, **limité dans le temps et, dans certains cas, restreint géographiquement à des zones urbaines spécifiques.** Six des treize réglementations recensées (la France comptant deux mesures de plafonnement des loyers d'intensité différente) ont une durée de validité définie, soit liée à la durée de la « zone de marché tendu » (comme en Allemagne ou en Espagne), soit soumise à des évaluations périodiques et à d'éventuels renouvellements (en France et au Portugal). Dans le cas de l'Italie, le plafonnement du loyer initial est permanent, mais dépend d'un système de loyer abordable négocié volontairement entre les représentants des propriétaires et des locataires au niveau local (le « canone concordato »), et n'est donc pas contraignant au niveau national. En excluant le cas italien, **les plafonds temporaires sur le niveau des loyers représentent donc 50 % de l'échantillon des pays.** En ce qui concerne la couverture géographique, **quatre des douze réglementations de plafonnement des loyers** (là encore, à l'exclusion de l'Italie) **s'appliquent uniquement à des « zones de marché tendu » délimitées, qui doivent être établies soit au niveau régional, soit au niveau municipal** par décision des autorités compétentes respectives, sur la base de critères fixés par la législation nationale (Allemagne, Espagne et France).

La comparaison entre les pays fait apparaître différents mécanismes de plafonnement des loyers. Une classification et une description détaillées des différents outils réglementaires sont fournies dans l'annexe. Ci-dessous, les sections suivantes résument les principales approches et dimensions réglementaires (voir Tableau 4).

4.3.1. Indices de référence du marché et des loyers

L'approche la plus répandue consiste **à plafonner les loyers initiaux par rapport à des indices de loyers de marché définis au niveau national par des institutions statistiques officielles** (cinq cas sur douze : Espagne, Allemagne, France, Région de Bruxelles-Capitale et Autriche). Cependant, les critères, le fonctionnement et les objectifs de ces mécanismes varient considérablement (voir Tableau 4). Par exemple, la loi espagnole de 2023 sur le droit au logement établit des règles différentes pour les grands et les petits bailleurs dans les « zones de marché tendu » qui seront désignées par les gouvernements régionaux. Les grands bailleurs sont généralement définis comme des bailleurs particuliers ou des entreprises possédant plus de 10 logements (ce seuil pouvant être ramené à 5 par les gouvernements régionaux) ou plus de 1 500 m² d'espace résidentiel. Les petits propriétaires ne peuvent pas fixer un loyer initial supérieur au loyer payé pour le même logement au cours des cinq dernières années (ajusté annuellement). Les grands propriétaires ne peuvent pas dépasser le seuil supérieur de l'indice de référence national des loyers (*Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda*, fixé par l'institut national de statistique) et, en tout état de cause, ne peuvent pas dépasser le loyer du bail précédent. Le même plafond s'applique aux logements qui n'ont pas été loués au cours des cinq dernières années. Des exceptions pour les petits propriétaires permettent une majoration maximale de 10 % par rapport au dernier loyer en cas de rénovations importantes ou pour les contrats d'une durée supérieure à 10 ans.

Dans l'ensemble, **le système limite les augmentations de loyer soit au loyer du bail précédent, soit à un indice de référence local des loyers**, dans le but de ralentir la croissance des loyers par rapport au prix médian dans les zones sous pression.

Dans la plupart des cas, cependant, l'objectif du plafonnement **des loyers est d'empêcher des hausses *excessives*, en fixant une augmentation maximale autorisée *par rapport* à un loyer de référence de base.** Le système **allemand** de plafonnement des loyers constitue un cas similaire, dans lequel les loyers initiaux (tant entre deux locataires que lors de la première mise en location) sur les marchés immobiliers tendus, déterminés par arrêté des autorités locales, **ne peuvent dépasser le loyer de référence local (*ortsübliche Vergleichsmiete*) de plus de 10 %.** Ce « loyer de référence local » est mesuré par l'indice des loyers (Mietspiegel), qui fournit la fourchette de référence pour les augmentations de loyer autorisées en fonction d'une mesure médiane des prix locatifs locaux. Toutefois, ce système de plafonnement des loyers ne s'applique pas aux logements neufs utilisés ou loués pour la première fois après le 1er octobre 2014 (date d'entrée en vigueur du frein aux loyers), ni aux premières locations après des travaux de rénovation importants.

D'autres pays de l'UE, comme la **France**, ont adopté un **double système de plafonnement des loyers initiaux**, en les liant soit aux baux antérieurs, soit à une fourchette de loyers de référence. Premièrement, ***le plafonnement de l'évolution des loyers*** dans les zones de marché tendu (environ 1 000 communes) empêche les augmentations de loyer entre deux baux et lors des renouvellements au-delà de l'indexation annuelle autorisée. D'autre part, **un *encadrement* expérimental *du niveau des loyers*** dans environ 70 communes (à partir de 2026) **plafonne les loyers initiaux, y compris les premières locations, à un « *loyer de référence majoré* », c'est-à-dire le loyer de référence local majoré de 20 %.** Toutefois, il existe des exceptions importantes pour ces deux instruments. En ce qui concerne le plafonnement du niveau des loyers, les propriétaires peuvent percevoir un *complément de loyer* au-delà du plafond si cela est justifié par « l'emplacement ou les caractéristiques de confort » du logement. Pourtant, la loi ne prévoit ni critères clairs pour mesurer cette qualité (à l'exception de quelques exclusions : classe énergétique F/G, fuites d'eau, mauvaise isolation), ni montant maximal pour ce supplément (Loi ELAN 2018, art. 140, III, B).

S'écartant de ces exemples, le système autrichien de loyer de référence (*Richtwertmietzins*) sert de référence aux Länder pour plafonner les loyers initiaux en vertu de la *Mietrechtsgesetz* (MRG). Toutefois, ce plafond ne s'applique qu'aux anciens bâtiments construits avant 1953 (ou 1945, selon le type de bâtiments), qui, selon les estimations de 2022, représentent environ 20 % du parc locatif privé à Vienne (Banabak et al., 2023).

Bien qu'elles visent à ralentir les hausses de loyer et à prévenir les loyers excessifs (ou « abusifs ») sur le marché privé, la portée et les exceptions des réglementations de plafonnement basées sur des loyers de référence en Allemagne, en France, dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Autriche permettent soit aux propriétaires de contourner les limites de loyer et d'imposer des loyers plus élevés, soit de restreindre l'application du plafond au segment le plus ancien du parc résidentiel, excluant ainsi les bâtiments nouvellement construits et modernisés. En conséquence, ces réglementations de contrôle des loyers présentent des incertitudes quant à leur mise en œuvre et à leur rigueur, ce qui affaiblit leur capacité à maîtriser les hausses de loyer dictées par le marché.

4.3.2. Caractéristiques de qualité des logements et valeur marchande

Si l'utilisation d'indices de référence des loyers semble être l'option la plus répandue, différentes stratégies de plafonnement des loyers ont été développées dans d'autres pays de l'UE dotés de marchés locatifs importants. Les plus significatives d'entre elles sont les systèmes qui plafonnent les niveaux de loyer en fonction des caractéristiques de qualité des logements et d'indicateurs de valeur.

L'exemple typique de cette approche est le « **système d'évaluation des logements » néerlandais (le *Woningwaarderingsstelsel*, ou WWS).** Ce système attribue une note à chaque logement du secteur locatif réglementé en fonction de la surface, de la valeur marchande (valeur WOZ), du label énergétique, des espaces extérieurs, des équipements et de la valeur historique. Depuis juillet 2024, la *loi sur les loyers abordables* a étendu un WWS réformé **au secteur locatif privé « à prix moyen »**, créant ainsi un nouveau segment réglementé entre le logement social et le marché libre. Dans le cadre de cette réforme, **les loyers initiaux dans le segment locatif intermédiaire** (144 à 186 points WWS) **sont plafonnés en fonction du score attribué au logement.** À partir de 2026, cela correspond à des loyers mensuels maximaux compris entre 932,94 € et 1 228,07 €. Afin d'éviter que des logements de grande qualité ne basculent dans le secteur non réglementé, la loi **plafonne la contribution des points WOZ (valeur marchande) à 33 % du score total.** Si un logement dépasse 187 points, le plafond WOZ s'applique ; s'il retombe dans le segment intermédiaire réglementé en raison de ce plafond, ses points sont fixés à 186 (le seuil supérieur du segment). Cela limite la déréglementation tout en permettant aux propriétaires de fixer les loyers initiaux au plafond du segment intermédiaire. **Les exceptions** comprennent des scores WWS plus élevés pour les logements dotés de certificats énergétiques performants ou d'espaces extérieurs privés (permettant des loyers initiaux plus élevés), ainsi qu'**une majoration de loyer ciblée de 10 % pour les nouveaux bâtiments dont la construction a débuté avant le 1er janvier 2028, limitée aux 20 premières années suivant la première occupation.**

Le WWS, mis à jour chaque année, combiné au plafond de 33 % de la WOZ, limite considérablement l'impact des hausses des prix du marché sur les loyers, **ce qui peut faire baisser les loyers initiaux en dessous des niveaux du marché.** Cela fait du plafond des loyers moyens néerlandais **une forme relativement stricte de contrôle des loyers** (Korevaar & Von Dijk, 2025).

On trouve une approche similaire dans le double système de contrôle des loyers en vigueur en Suède. Pour les bailleurs professionnels, le système repose sur le principe de la valeur d'usage du logement (Bruksvärde), qui exige que les loyers initiaux reflètent la valeur d'usage objective pour les locataires en tenant compte de facteurs tels que le standing, la superficie, l'emplacement, la qualité, les services et l'année de construction, sur la base d'une comparaison avec des logements locaux similaires. Contrairement au système néerlandais, cette valeur d'usage est déterminée par un **processus de négociation institutionnalisé entre les propriétaires et les organisations de locataires.** La principale exception concerne les bâtiments neufs, pour lesquels des « loyers présumés » plus élevés, basés sur les coûts du bailleur, peuvent s'appliquer pendant une période limitée de 15 ans, après quoi le système de la valeur d'usage reprend. Pour **les bailleurs non professionnels qui louent leur propre logement ou une partie de celui-ci, le principe de la valeur d'usage et la fixation négociée du loyer ne s'appliquent pas**, ce qui permet des loyers initiaux plus élevés. Toutefois, si un bailleur

non professionnel loue plus d'un appartement, cette exception ne s'applique qu'au premier logement loué. Dans ce cas, le **loyer initial ne peut « dépasser de manière significative » un niveau de « loyer raisonnable »** défini comme la somme des coûts d'investissement et d'exploitation du bailleur, les tribunaux suédois interprétant « de manière significative » comme un dépassement de ces coûts de 5 % ou plus. Dans l'ensemble, l'approche suédoise maintient les loyers initiaux en dessous des prix du marché en **combinant un système de fixation négociée des loyers avec des plafonds liés principalement à la qualité du logement et,** pour les bailleurs non professionnels, **aux coûts réels et au capital investi.**

4.3.3. Coûts et capital investi des propriétaires

Des contrôles du niveau des loyers fondés principalement sur les coûts et le capital investi des propriétaires existent au Danemark et au Luxembourg.

Au **Danemark**, une **fixation des loyers basée sur les coûts** (*omkostningsbestemt leje*) s'applique dans **les municipalités ayant adopté le régime de loyers réglementés** en vertu de la loi sur la réglementation du logement (*Boligreguleringsloven*). Le loyer est calculé **sur la base des taxes foncières et autres frais d'exploitation, auxquels s'ajoutent un rendement du capital** (généralement 7 % de la valeur du bien) et **d'éventuels suppléments de loyer pour les améliorations de qualité** apportées avant la signature d'un nouveau bail. Dans **les municipalités non réglementées**, le loyer suit le **principe de la « valeur du loyer » (*det lejedes værdi*),** ce qui signifie que le loyer ne peut dépasser de manière significative celui de logements similaires dans la zone (en tenant compte de l'emplacement, des équipements, de la taille et de l'état). Ces deux formes de plafonnement des loyers **s'appliquent uniquement au parc locatif ancien :** les biens construits et loués pour la première fois avant décembre 1991, ainsi que les espaces réaménagés ou ajoutés achevés avant septembre 2022 (ou juillet 2004, selon la disposition). Dans l'ensemble, le système danois **combine une fixation des loyers basée sur les coûts et sur la valeur du marché,** couvrant plus des deux tiers du secteur locatif (estimations de 2019), **tout en autorisant un régime déréglementé de « libre fixation des loyers » (fri lejefastsættelse) pour le parc résidentiel moderne.**

Le **Luxembourg** est le seul pays à disposer d'un système de plafonnement des loyers **basé principalement sur le capital investi par le propriétaire**, un principe qui remonte à 1987, lorsque l'ancienne loi de 1955 a été réformée. Dans le cadre de ce système, **le loyer annuel ne peut dépasser 5 % du capital investi dans le logement.** Une réforme de 2024 a étendu ce plafond de 5 % au loyer total perçu dans le cadre de contrats de colocation ou de location multiple et a introduit une **limite bisannuelle pour les révisions de loyer**, plafonnant toute augmentation à 10 % du loyer actuel. La seule exception formelle concerne un supplément de loyer pour les appartements meublés, plafonné à 1,5 % du montant total des factures de mobilier**.** En théorie, cette approche concilie un rendement équitable pour les propriétaires et la protection des locataires contre des loyers dictés par le marché**. Dans la pratique, cependant, elle s'est avérée difficile, controversée et, en fin de compte, infructueuse.** Parmi les principales lacunes figurent **l'absence de contrôle et d'application adéquats,** ainsi que **des déséquilibres importants entre les logements anciens et les logements neufs.** Pour les logements anciens, la faiblesse et la dépréciation de la valeur du capital entraînent une baisse des loyers, ce qui rend le système impopulaire auprès des propriétaires. Pour les logements neufs, la valeur plus

élevée du capital peut entraîner une flambée des loyers, compromettant l'accessibilité financière sur un marché déjà tendu (Licheron 2026). La réforme du système de contrôle des loyers au Luxembourg est un **sujet politique controversé depuis 2020.** La réforme de 2024 n'a apporté que des ajustements mineurs sans modifier le mécanisme global. En conséquence, en mars 2026, tant le gouvernement que le parlement ont proposé de nouvelles réformes (Luxembourg Times 2024 ; Chambre des Députés 2025).

4.3.4. Seuils indexés sur l'inflation et seuils fixes

Quelques pays plafonnent les augmentations de loyer en fonction de l'inflation ou d'un pourcentage fixe par rapport au loyer précédent. En **Irlande**, la réforme de mars 2026 étend l'ancien **système de zones de pression locative (RPZ, Rent Pressure Zone) à l'ensemble du territoire**. Le loyer initial des nouveaux contrats ne peut dépasser le plus bas des deux montants suivants : l'indice annuel des prix à la consommation (IPC) ou une augmentation fixe de 2 % par rapport au loyer précédent. Les propriétaires peuvent « réinitialiser » les loyers au niveau du marché dans des conditions spécifiques : résiliation volontaire par le locataire, manquement aux obligations du locataire, inadéquation de l'habitation, rénovations importantes ou achèvement d'un cycle de location de six ans (trois ans pour les logements étudiants). Toutefois, **les réajustements au loyer du marché sont interdits si le bail précédent a pris fin par une résiliation « sans faute »** (p. ex., vente, occupation par le propriétaire, rénovation ou changement d'usage). Des exceptions s'appliquent aux appartements neufs et aux logements étudiants (dont la construction a débuté le 10 juin 2025 ou après), qui sont plafonnés uniquement à l'IPC.

Le **Portugal** a instauré un plafond similaire dans le cadre de la réforme « Mais Habitação » de 2023. Pour les logements mis en location au cours des cinq dernières années (à l'exception des premières locations), le **loyer initial ne peut dépasser le loyer précédent majoré d'une augmentation fixe de 2 %.** Les travaux de modernisation importants permettent des augmentations de loyer limitées à 15 % des coûts directs supportés par le propriétaire chaque année. Contrairement à l'Irlande, le plafond portugais **expire à la fin de l'année 2029.**

En termes de rigueur, **ces deux plafonds visent à ralentir les hausses de loyer** en les indexant sur un pourcentage fixe ou sur l'inflation. Un pourcentage fixe peut, en principe, plafonner les loyers bien en dessous des hausses du marché. Cependant, le large droit dont disposent les propriétaires irlandais de réajuster les loyers aux taux du marché (sauf en cas de résiliation sans faute), combiné à la couverture limitée et à la validité temporaire du dispositif portugais, **réduit l'ambition et la portée des contrôles des loyers dans ces deux pays.**

TABLEAU 4.

Résumé des réglementations en matière de plafonnement des loyers initiaux dans l'UE

Indicateurs de référence du marché et des loyers				
Pays [législation]	**Mécanisme**	**Intensité**	**Couverture**	**Exceptions**
Espagne [Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda] (Loi sur le droit au logement)	Différents mécanismes pour : Les *propriétaires privés* ayant loué un logement au cours des 5 dernières années. Dans les zones où le marché est tendu, pour les nouveaux contrats, le loyer initial ne peut dépasser le loyer payé pour le même logement au cours des cinq dernières années, ajusté annuellement conformément à la clause de révision du loyer du contrat précédent. Les bailleurs ne peuvent répercuter les coûts ou les frais non stipulés dans le contrat précédent. Les *grands bailleurs* (particuliers ou entreprises possédant plus de 10 biens immobiliers urbains – les communautés autonomes peuvent ramener ce nombre à 5, hors garages et débarras – ou plus de 1 500 m² de surface habitable) et les particuliers n'ayant pas loué de logement au cours des 5 dernières années. Sur les marchés résidentiels tendus, le loyer initial ne peut dépasser le seuil supérieur de l'indice de référence des loyers (Sistema de Índices de Precios de Referencia), en fonction de l'état, des caractéristiques et de l'emplacement du logement. Dans tous les cas, le loyer initial ne peut dépasser le loyer du bail précédent.	Ralentissement de la hausse des loyers (contrats initiaux)	Nouveaux contrats de location (qu'il s'agisse d'une première mise en location ou d'un changement de locataire), signés à compter du 26 mai 2023. « Zones de marché tendues », déclarées par les gouvernements régionaux, sur la base des critères fixés par la législation nationale. Locations touristiques de courte durée exclues	Qualité/Rénovation. Les petits propriétaires peuvent augmenter le loyer jusqu'à un maximum de 10 % par rapport au bail précédent, à condition de justifier cette augmentation par l'un des éléments suivants : a) des travaux de modernisation importants réalisés au cours des deux années précédant le nouveau bail. b) des travaux de rénovation réalisés au cours des deux années précédentes et permettant de réduire la consommation d'énergie d'au moins 30 % ; c) des améliorations en matière d'accessibilité réalisées au cours des deux années précédant le nouveau bail. Autres. Le contrat de bail a une durée de 10 ans ou plus ou comprend un droit de renouvellement à la charge du locataire, aux mêmes conditions.

Allemagne [Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) - § 556d Zulässige Miethöhe bei Mietbeginn] (Code civil - § 556d Montant du loyer autorisé au début de la location) [Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung] [Mietpreisbremse] (Réglementation sur le plafonnement des loyers) [Mietspiegelreformgesetz] (Loi sur la réforme du barème des loyers)	Sur les marchés immobiliers tendus, le loyer initial ne peut dépasser de plus de 10 % le loyer de référence local (*ortsübliche Vergleichsmiete)*. Le loyer de référence local est défini par la loi comme le loyer typique des logements de type, taille, équipement, qualité et emplacement comparables au sein de la commune (ou d'une commune comparable) au cours des six dernières années. Il repose sur un indice des loyers (*Mietspiegel*, BGB §558), qui fournit un aperçu des loyers locaux reconnu par la commune ou convenu d'un commun accord, mis à jour tous les deux ans. La *loi sur la réforme du Mietspiegel* et son ordonnance de 2022 ont amélioré la qualité juridique des indices de loyer. Les locataires et les propriétaires doivent fournir des informations sur leur bail pour étayer un indice qualifié. Les communes de plus de 50 000 habitants sont désormais tenues de créer et de mettre à jour régulièrement (tous les 2 ou 4 ans) un indice de loyer, la période de référence étant étendue de 4 à 6 ans. Un indice des loyers *simple* ne suit aucune formule mathématique obligatoire. Il peut être établi par les autorités municipales et ne nécessite qu'une justification écrite. Un indice des loyers *qualifié*, en revanche, respecte des critères stricts en vertu de l'ordonnance de 2022 sur le *Mietspiegel*	Prévenir les niveaux de loyer excessifs par rapport aux indicateurs de référence du marché locatif (contrats initiaux)	Parc immobilier ancien (déjà loué avant le 1er octobre 2014). Zones de marché tendues déclarées par les gouvernements régionaux, sur la base des critères fixés par la législation nationale. Les locations touristiques de courte durée sont exclues	Bâtiments neufs. Bâtiments neufs mis en service et loués pour la première fois après le 1er octobre 2014. Rénovation. Logements ayant fait l'objet d'une rénovation importante, c'est-à-dire lorsque les coûts de modernisation dépassent un tiers du coût d'un appartement neuf comparable. Loyer antérieur. Si le dernier loyer de l'ancien locataire dépassait le plafond autorisé, un nouveau loyer peut être convenu à hauteur de ce loyer antérieur.

France [Art. 140, Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)] [Plafonnement du niveau des loyers]	Mécanisme expérimental et temporaire fixant un loyer maximal absolu. Chaque année, la préfecture de la région publie un arrêté fixant trois loyers de référence sur la base des données fournies par les observatoires locaux agréés : · *Loyer de référence* : loyer médian local, utilisé comme base de référence. · *Loyer de référence majoré* : loyer de référence +20 %, servant de plafond. · *Loyer de référence minoré* : loyer de référence – 30 %, servant de seuil en dessous duquel le loyer ne peut être augmenté lors du renouvellement. Ces valeurs sont basées sur les données des observatoires locaux des loyers (OLL), agréés par l'ANIL. Sur les marchés tendus où s'applique le plafonnement des loyers, le loyer à la signature du bail ne doit pas dépasser le loyer de référence majoré.	Prévenir les niveaux de loyer excessifs par rapport aux indicateurs de référence du marché locatif (contrats initiaux)	Le plafonnement des loyers s'applique à tous les nouveaux baux, y compris les premières locations Zones de marché tendues déclarées par les municipalités, sur la base des critères fixés par la législation nationale. Les locations touristiques de courte durée sont exclues	Caractéristiques de qualité et de confort. Les bailleurs peuvent facturer un *complément de loyer* au-delà du plafond uniquement pour des caractéristiques exceptionnelles (emplacement ou confort) justifiant un prix plus élevé par rapport à des logements locaux similaires. Le complément et sa justification doivent être mentionnés dans le bail. Un ensemble de critères est défini pour déterminer ces caractéristiques de qualité (voir annexe I) Les appartements meublés bénéficient d'une majoration de loyer par mètre carré.
Région de Bruxelles-Capitale [Ordonnance du 10 avril 2025] (portant application de l'article 8-13 du décret du 28 octobre 2021)	Le décret interdit aux propriétaires de proposer des « loyers abusifs » et permet aux locataires de faire appel, de demander des réductions de loyer et d'obtenir le remboursement des loyers payés en trop. Il y a loyer abusif lorsque : Le loyer dépasse le ***loyer de référence*** de plus de 20 %. Le loyer de référence est le loyer médian calculé sur la base de facteurs immobiliers et d'enquêtes menées en 2017, 2018 et 2020 par l'*Observatoire des loyers* de l'Office du logement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le loyer ne dépasse pas le seuil de 20 %, mais le logement présente des « défauts de qualité substantiels inhérents au logement ou à son environnement » (art. 7, Ordonnance de 2021).	Prévenir les niveaux de loyer excessifs par rapport aux indicateurs de référence du loyer du marché	Réglementation au niveau régional Parc résidentiel total. Locations touristiques de courte durée exclues	Qualité du logement. Un loyer dépassant de 20 % le loyer de référence n'est pas considéré comme abusif s'il « est établi que la différence entre le loyer demandé et le loyer de référence est justifiée par des éléments de confort substantiels inhérents au logement ou à son environnement » (art. 7(1), de l'ordonnance de 2021).

Autriche [Mietrechtsgesetz (MRG)] (Loi sur le droit locatif)	Les plafonds de loyer initial s'appliquent aux logements situés dans les immeubles anciens suivants : · Appartements en location situés dans des immeubles construits avant le 1er juillet 1953 et comportant plus de deux logements locatifs. · Les appartements en copropriété situés dans des immeubles construits avant le 9 mai 1945 et comprenant plus de deux logements locatifs. · Les immeubles neufs subventionnés (p. ex., les logements sociaux construits après la Seconde Guerre mondiale à Vienne) comprenant plus de deux logements locatifs. Pour ces biens immobiliers à l'échelle nationale, le loyer initial est plafonné à l'aide du système de loyer de référence (*Richtwertmietzins*). Chaque Land (*Bundesland*) fixe son propre loyer de référence de base (*Richtwert*) par mètre carré, révisé tous les deux ans.	Prévenir des niveaux de loyers excessifs par rapport aux indicateurs de référence du marché locatif (contrats initiaux)	Ancien parc immobilier (avant 1945 et 1953) Locations touristiques de courte durée exclues	Type de logement. Le plafonnement des loyers ne s'applique pas aux : - Maisons individuelles et maisons bifamiliales ne comptant pas plus de deux logements - Appartements de service, logements d'entreprise ou logements de fonction - Résidences secondaires louées pour une durée maximale de six mois - Résidences étudiantes, maisons de retraite et foyers pour enfants - Aménagements de combles autorisés après le 31 décembre 2001 - Extensions de bâtiments autorisées après le 30 septembre 2006 - Appartements de catégorie A ou B de plus de 130 m², à condition que le propriétaire les loue dans les six mois suivant leur libération (un an si des travaux d'amélioration sont effectués) à une personne n'ayant pas le droit de succéder au locataire précédent - Bâtiments classés (protection des monuments) pour lesquels le propriétaire a investi des fonds propres importants dans la préservation après le 8 mai 1945 (indépendamment des subventions publiques) - Parties de bâtiments ajoutées après 1945 - Travaux d'entretien majeurs : augmentation temporaire du loyer, ne dépassant pas les coûts, sur une durée maximale de 10 ans.

Caractéristiques de qualité et valeur marchande des logements				
Pays-Bas [Wet betaalbare huur] (Loi sur les loyers abordables)	Le loyer maximal est déterminé par les points du WWS (système d'évaluation des logements), qui sont basés sur les caractéristiques et la qualité d'un logement. Des points sont attribués pour : · Surface au sol / taille · Valeur WOZ (évaluation foncière municipale annuelle, plafonnée pour éviter que des valeurs élevées ne fassent passer un bien immobilier dans le secteur libre) · Label énergétique · Espaces extérieurs · Équipements · Statut de monument La loi sur les loyers abordables plafonne les points WOZ afin de maintenir des logements de qualité dans le secteur réglementé. Dès qu'un bien immobilier dépasse 187 points, la WOZ contribue au maximum à hauteur de 33 % du total des points WWS. Si ce plafond ramène un bien immobilier dans le secteur réglementé (loyer moyen), ses points sont fixés à 186, ce qui signifie qu'il ne peut pas être loué à un loyer inférieur à celui des logements ayant moins de points. Les points WWS sont mis à jour chaque année. Les appartements en colocation suivent un système WWSO différent.	Fixation des loyers en dessous des taux du marché (plafond WOZ) Ralentissement de la hausse du niveau des loyers (contrats initiaux)	Le plafonnement des loyers s'applique au segment « loyer intermédiaire » du marché locatif privé. Ce dernier est défini comme le segment des loyers situé en dessous du seuil du secteur locatif privé libéralisé et au-dessus du seuil du logement social, déterminé selon le système de points WWS (soit entre 144 et 186 points WWS, ce qui correspond à un loyer de départ compris entre 932,93 € et 1 228,07 € par mois, en 2026). Les plafonds de loyer s'appliquent à tous les contrats signés à compter du 1er juillet 2024.	Qualité / Rénovation. Des points WWS plus élevés sont attribués aux logements présentant : Des certificats de haute performance énergétique (de B à A++++). Des points sont déduits pour les labels E à G. Des espaces extérieurs privés : au moins 2 points, plus 0,35 point par m². Des espaces extérieurs communs : 0,75 point par m². Des bâtiments neufs (*nieuwbouwopslag*) : afin d'éviter de freiner les projets de construction résidentielle en cours, une majoration de loyer de 10 % s'applique aux logements neufs de loyer moyen pendant 20 ans à compter de la date de première occupation. Pour être éligible, le bien doit être mis en service après le 1er juillet 2024 et la construction doit avoir débuté avant le 1er janvier 2028.

Suède [Jordabalken, 1970/994, 12] (Chapitre 12 du Code foncier suédois, loi 1970/994) [Lag 2012/978 om uthyrning av egen bostad] (Loi 2012/978 sur la location de son propre logement)	1. Pour les bailleurs professionnels/la sous-location : Loyer basé sur la valeur d'usage (*Bruksvärde*) du logement. Le loyer doit refléter la valeur d'usage objective pour les locataires, sur la base d'une comparaison avec des logements similaires dans la même zone de marché, en tenant compte de facteurs tels que le standing, la taille, l'emplacement, la qualité, les services et l'année de construction. Il est déterminé par voie de négociation entre les propriétaires et les locataires. Le régime de la valeur d'usage s'applique aux logements locatifs (*Hyresrätt*) dans les segments suivants : 2. Pour les bailleurs particuliers non professionnels : Fixation du loyer sur la base des coûts d'investissement et d'exploitation (en dehors du régime de la valeur d'usage). Le loyer dans le cadre de ce régime ne doit pas « dépasser de manière significative » un niveau de « loyer raisonnable », défini comme la somme des : Coûts d'investissement – Selon la loi 2012:978 : « Le coût d'investissement est calculé comme un taux de rendement raisonnable sur la valeur marchande du logement » (art. 4). Coûts d'exploitation (p. ex., charges de copropriété, électricité, Internet haut débit, etc.). Selon la jurisprudence suédoise (RH 2017:34), « de manière significative » signifie un loyer dépassant ces coûts de 5 % ou plus.	Fixation des loyers en fonction de négociations entre les parties prenantes concernées Prévenir les niveaux de loyer excessifs / les augmentations par rapport aux coûts supportés et au capital investi par les propriétaires	L'ensemble du parc résidentiel, mais un régime différent pour les bailleurs professionnels/ la sous-location et les bailleurs particuliers non professionnels	Réajustements de loyer par accord. Le bailleur et le locataire peuvent convenir d'une majoration ou d'une déduction de loyer, la majoration étant plafonnée à un tiers du loyer. Un accord écrit, signé par le locataire et précisant que le chapitre 12, section 55 d s'applique, est requis. L'accord est valable pour une durée maximale de dix ans. (source : tribunaux suédois). Appartements neufs. Loyer présumé pour les logements neufs – Pendant une période pouvant aller jusqu'à 15 ans, le loyer initial peut inclure les frais et la marge bénéficiaire du bailleur. Passé ce délai, la règle de la valeur d'usage s'applique à nouveau. Dans deux arrêts rendus en 2022, la Cour d'appel a précisé que les loyers présumés ne peuvent être augmentés que de la moitié de la hausse générale des loyers dans la région lorsque celle-ci est inférieure à 3 %. Si la hausse dépasse 3 %, le loyer présumé peut être ajusté à hauteur des trois quarts de l'augmentation supplémentaire. (sources : Svea hovrätt ÖH 14593-20 et ÖH 1854-21).

Coûts et capital investi des bailleurs				
Danemark [Lejeloven] [Boligreguleringsloven] (Loi sur les loyers [fusionnant l'ancienne loi sur les loyers et la loi sur la réglementation du logement)	Système de double plafonnement des loyers. *Fixation des loyers en fonction des coûts (communes soumises à la réglementation) :* Les municipalités peuvent opter pour une fixation réglementée des loyers (sur la base de l'ancienne loi sur la réglementation du logement). Dans les municipalités réglementées, le loyer est généralement basé sur les coûts (*omkostningsbestemt leje*), calculés à partir des taxes et des frais d'exploitation (p. ex., nettoyage, entretien, administration, assurance). Le propriétaire peut également inclure un rendement sur le capital, généralement de 7 % de la valeur publique du bien immobilier. Une majoration de loyer peut être ajoutée pour les améliorations de qualité apportées avant la signature du nouveau bail. *Fixation des loyers en fonction de la valeur du marché (municipalités non réglementées) :* Dans les municipalités non réglementées, le loyer est généralement basé sur « la valeur du loyer » (*det lejedes værdi*) : le loyer ne doit pas dépasser de manière significative celui de logements similaires (emplacement, équipements, taille, état). Le loyer basé sur la valeur s'applique également dans les municipalités réglementées dans trois cas : - Propriétés de petite taille ou à usage mixte. Propriétés comprenant au maximum 6 appartements, ou dont plus de 80 % étaient à usage non résidentiel au 01/01/1980 (propriétés 80/20). - Rénovations majeures. Coûtant plus de 304 141 DKK (au total) ou plus de 2 660 DKK/m² (2026), augmentant de manière significative la valeur d'usage et respectant les normes de label énergétique et de qualité. - Location d'une chambre – Dans un logement où réside le propriétaire	Prévenir les loyers excessifs par rapport aux indicateurs de référence du marché locatif (contrats initiaux) Empêcher des niveaux de loyer / des augmentations excessifs par rapport aux coûts supportés et au capital investi par les propriétaires	Fixation des loyers en fonction des coûts dans les communes optant pour le régime réglementé Fixation des loyers en fonction de la valeur mise en œuvre au niveau national. Plafonnement des loyers appliqué au parc locatif ancien (avant décembre 1991) et aux espaces convertis / ajoutés (avant septembre 2022 et juillet 2004)	Rénovation : Un supplément de loyer peut être ajouté au loyer basé sur les coûts des améliorations de qualité réalisées avant le nouveau bail, à condition que le bien immobilier soit classé C sur le label énergétique ou ait gagné au moins deux classes. Exceptions générales au plafonnement des loyers. La fixation du loyer en fonction des coûts et la fixation du loyer en fonction de la valeur sont toutes deux remplacées par la libre fixation du loyer (fri lejefastsættelse) dans les cas suivants : Bâtiments neufs. Appartements en location situés dans des bâtiments construits ou convertis à usage résidentiel après le 31 décembre 1991. Les lofts meublés nouvellement créés qui n'étaient ni utilisés ni enregistrés comme résidentiels au 1er septembre 2002, et les nouveaux baux dans des étages agrandis pour lesquels un permis de construire a été délivré après le 1er juillet 2004.

Luxembourg [Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil] (Réglementation des contrats de location] [Loi du 23 juillet 2024 sur le bail à loyer] (Réforme de la réglementation relative aux contrats de location)	Plafond de loyer basé sur la règle du capital investi. Le loyer d'un logement ne peut dépasser 5 % du capital investi par le bailleur dans le bien immobilier (Loi 2006, art. 3 ; Loi 2024, art. 3). Cette règle s'applique aux baux classiques, aux baux en colocation et aux baux à locataires multiples. Plafond d'augmentation bisannuel : le loyer peut être révisé tous les deux ans, mais l'augmentation ne peut dépasser 10 % du loyer actuel (Loi 2024, art. 3).	Empêcher des niveaux de loyer / des augmentations excessifs par rapport aux coûts supportés et au capital investi par les propriétaires	L'ensemble du parc résidentiel.	Qualité. Supplément de loyer pour les logements meublés. Pour les logements meublés, le bailleur peut facturer un supplément de loyer mensuel pour le mobilier. Ce supplément ne peut dépasser 1,5 % du montant total de la facture du mobilier. Seul le mobilier dont les factures datent de moins de dix ans avant la signature du bail ou l'ajustement du loyer peut être pris en compte (Loi 2024, art. 3).
Seuils indexés sur l'inflation et seuils fixes				
Irlande [Loi de 2026 sur les baux résidentiels (dispositions diverses)] [Modifiant la loi de 2004 sur les baux résidentiels]	Les augmentations annuelles de loyer sont plafonnées à 2 % ou à l'indice des prix à la consommation (IPC), le montant le plus bas étant retenu. Pour les nouveaux contrats, le loyer initial ne peut dépasser le montant du dernier contrat de location majoré du même plafond (2 % ou IPC). Les propriétaires ne peuvent réajuster le loyer au niveau du marché entre deux baux que dans les cas suivants : Le locataire a quitté les lieux de son plein gré · Le locataire a manqué à ses obligations · Le logement ne répond plus aux besoins du locataire · Fin d'un bail d'une durée minimale de 6 ans · Aucun réajustement du loyer n'est autorisé après une expulsion sans faute. Pour les baux existants (conclus avant le 1er mars 2026) : La révision du loyer au prix du marché n'est pas autorisée. Le contrôle des loyers suit l'ancien régime des zones de pression locative (RPZ), avec des augmentations annuelles plafonnées à 2 % ou à l'IPCH (la valeur la plus basse étant retenue). Les règles RPZ s'appliquent désormais à l'échelle nationale.	Empêcher les augmentations de loyer excessives par rapport à l'inflation générale / au niveau des prix à la consommation Empêcher que les loyers ne dépassent un plafond fixe	L'ensemble du parc résidentiel Nouveaux contrats (après le 1er mars 2026) Tous les logements du secteur locatif privé et les logements étudiants À l'exception des locations de courte durée et touristique	Des appartements neufs. Pour les appartements neufs et les logements spécifiques pour étudiants (SSA) dont la construction a débuté le 10 juin 2025 ou après, les augmentations annuelles peuvent suivre l'IPC (sans plafond de 2 %). Segments de location spécifiques. Révision des loyers du marché des SSA : autorisée une fois tous les trois ans, à compter du 1er mars 2029. Organismes de logement agréés et baux à loyer indexé : les règles nationales de contrôle des loyers ne s'appliquent pas. Logements destinés à la location (BTR, BuildtoRent) : l'ancien système RPZ et IPCH s'applique toujours aux complexes BTR neufs éligibles dont les avis de début de travaux datent du 10 juin 2025 ou après

Portugal [Art. 34, Lei n. 56/2023 de 6 de outubro - Pacote Mais Habitação] (Art. 34, Loi n° 56/2023 du 6 octobre)	Plafond du loyer initial pour les logements loués au cours des cinq dernières années Pour les nouveaux baux de biens immobiliers qui ont été loués à un moment quelconque au cours des cinq années précédant l'entrée en vigueur de la loi n° 56/2023, le loyer initial est plafonné. Il ne peut dépasser le dernier loyer payé au titre du bail précédent, multiplié par 1,02 (soit une augmentation de 2 %). — Art. 34 de la loi n° 56/2023	Autres : ralentissement de la hausse des loyers, en les indexant sur le bail précédent + pourcentage fixe	Régime de « gel des loyers » du SLP postérieur à 1990 et dépassement des loyers maximaux fixés dans l'arrêté n° 176/2019 du 6 juin (annexe I, tableaux 1 et 2, p. 2-3)	Rénovation. Pour les biens immobiliers ayant fait l'objet de travaux de rénovation ou de restauration certifiés par la municipalité, le loyer initial d'un nouveau bail peut être augmenté. Cette augmentation est limitée à 15 % par an des coûts directement engagés par le bailleur pour ces travaux.

4.4. Mécanismes de transparence, de contrôle et d'application

Une condition fondamentale pour l'efficacité des réglementations en matière de plafonnement des loyers réside dans les instruments politiques, les exigences et les garanties accordées aux locataires qui en assurent la mise en œuvre. Reflétant la diversité des approches en matière de contrôle des loyers, cette cartographie comparative met en évidence des approches et des niveaux de rigueur variés en matière de transparence, de contrôle et de mécanismes d'application à travers l'UE (pour une description détaillée de chaque cas national, voir l'annexe I).

4.4.1. Transparence et divulgation

Tout d'abord, les obligations de transparence et de divulgation imposées aux bailleurs, aux acteurs du marché et aux administrations publiques concernant soit les biens de référence, soit les données du marché, constituent une condition essentielle pour rendre crédible la mise en œuvre du plafonnement des loyers. À cet égard, la plupart des juridictions examinées adoptent des exigences claires et contraignantes concernant la publication périodique et la mise à disposition du public des indexations de loyer autorisées (n=14) et des indices de référence sur lesquels se fondent les plafonds de loyer (n=5 : Allemagne, Espagne, France, Bruxelles, Suède). De même, pour les plafonds fondés sur les caractéristiques de qualité des logements, les autorités compétentes publient les critères généraux et les mises à jour annuelles du système d'évaluation par points (aux Pays-Bas) ou les données nécessaires à la fixation des loyers en fonction de la « valeur d'usage » (en Suède). **En ce qui concerne les obligations d'information des bailleurs, la plupart des réglementations analysées ici exigent que les contrats de location mentionnent explicitement les informations nécessaires au plafonnement des loyers (ou aux dérogations à celui-ci) – telles que le loyer du dernier locataire, la localisation du logement dans une zone de marché tendue, les caractéristiques de qualité du logement et les augmentations de loyer autorisées en vertu de la réglementation applicable** (n = 11). De plus, dans tous les cas, les augmentations de loyer annuelles autorisées en vertu des réglementations sur le plafonnement des loyers doivent être communiquées aux locataires avec un préavis suffisant, leur permettant ainsi de les contester le cas échéant.

Depuis 2020, quelques pays ont renforcé – ou, dans le cas de l'Espagne, introduit pour la première fois – des exigences de transparence dans les mécanismes de fixation des loyers liés aux plafonds de loyer. En 2021, la réforme de l'indice des loyers en Allemagne (*Mietspiegelreformgesetz)* a introduit l'obligation de divulgation des données relatives aux biens immobiliers tant pour les propriétaires que pour les locataires, assortie de sanctions financières en cas de non-respect ; l'obligation pour les communes de plus de 50 000 habitants de mettre en œuvre l'indice des loyers ; et a établi des critères clairs pour le calcul de l'indice, avec une mise à jour obligatoire tous les deux (ou, dans certains cas, quatre) ans. Cependant, le Code civil allemand permet toujours aux propriétaires de justifier des augmentations de loyer annuelles en se basant sur les loyers demandés pour au moins trois appartements comparables, ce qui leur permet de sélectionner des loyers élevés s'écartant du loyer de référence local (Berliner Mieterverein, 2026).

De même, la réforme néerlandaise de 2024 sur les loyers abordables a établi des instructions obligatoires pour les municipalités clarifiant les conditions, les définitions et les méthodes de mesure. Elle s'est également éloignée de l'évaluation basée sur les montants d'investissement en introduisant une liste limitée d'équipements à inclure dans le WWS, garantissant ainsi une évaluation fixe. De plus, par rapport au passé, le système WWS a été rendu légalement obligatoire pour les propriétaires.

Dans d'autres cas, les formulations génériques et vagues des lois laissent place à des « exceptions » peu transparentes, voire discrétionnaires, aux règles de plafonnement des loyers (principalement celles liées au « confort » et aux caractéristiques de qualité du logement), comme on l'observe dans les réglementations françaises et bruxelloises. À l'opposé, on trouve des pays où les exigences de transparence font défaut, ce qui rend problématique la mise en œuvre effective des plafonds de loyer. Par exemple, le Luxembourg n'a introduit l'obligation légale de conclure les contrats de location par écrit qu'en 2024, tout en exemptant les propriétaires de l'obligation d'inclure le montant du capital investi dans le logement, qui constitue la référence même pour déterminer le plafond de loyer.

4.4.2. Organismes de contrôle et de conciliation

À quelles autorités les locataires peuvent-ils s'adresser pour signaler des violations présumées des plafonds de loyer ? Cinq des dix-huit pays ayant adopté une forme quelconque de contrôle des loyers ne disposent pas d'organismes spécialisés de surveillance et de conciliation pour régler les litiges entre locataires et propriétaires. Parmi les autres pays, la majorité (n=8) dispose d'**une commission des loyers ou d'un organisme de règlement des litiges**, bien que leurs prérogatives varient. Dans certains cas, ces commissions des loyers ne rendent que des décisions non contraignantes en vue de règlements extrajudiciaires (Région de Bruxelles-Capitale). Dans d'autres cas, elles sont chargées de statuer sur les litiges entre propriétaires et locataires, soit en rendant des décisions juridiquement contraignantes – avec la possibilité de faire appel devant des instances judiciaires supérieures (Irlande, Luxembourg, Danemark) – soit en servant de première instance de conciliation avant renvoi vers l'autorité administrative ou judiciaire compétente (Pays-Bas, France, Portugal, Malte). Par exemple, en vertu de la législation néerlandaise, seules les autorités municipales sont légalement habilitées à rendre des décisions contraignantes et exécutoires sur les litiges liés aux loyers, et les locataires peuvent y faire directement appel. À l'inverse, en France, les locataires et les propriétaires doivent d'abord saisir le *Comité Départemental de Conciliation* en vue d'un règlement à l'amiable avant de saisir les tribunaux judiciaires.

Dans deux pays, des **tribunaux des loyers** dotés de pouvoirs quasi judiciaires sont en place. En Suède, par exemple, les tribunaux régionaux des loyers (*Hyresnämnden*) sont des tribunaux spécialisés qui assurent la médiation et statuent sur la fixation d'un « loyer raisonnable » (dans le cadre du régime de la valeur d'usage), approuvent les sous-locations et traitent les litiges relatifs à la résiliation. Comparés aux commissions des loyers d'autres pays de l'UE, ces tribunaux des loyers disposent de pouvoirs juridiquement contraignants étendus, tels que celui d'ordonner à un propriétaire de réduire le loyer s'il est jugé excessif. Toutefois, si un propriétaire ne se conforme pas à une décision du tribunal, le locataire doit demander une exécution effective par l'intermédiaire de l'autorité suédoise chargée du recouvrement des créances et de l'exécution des

décisions (*Kronofogden*). Un cas similaire est celui du tribunal chypriote de contrôle des loyers, qui dispose d'une compétence exclusive sur la mise en œuvre du plafonnement des loyers pour le segment réglementé du secteur locatif privé. Dans les systèmes décentralisés, comme ceux de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Autriche, les mécanismes de surveillance et de règlement des litiges sont laissés aux autorités régionales.

4.4.3. Sanctions

Enfin, en ce qui concerne les mécanismes de sanction, les **institutions et tribunaux compétents peuvent infliger une combinaison d'amendes administratives aux propriétaires non conformes**, leur imposer de rembourser aux locataires tout loyer indûment versé et ordonner l'ajustement du loyer aux plafonds applicables. Dans certains cas, comme au Danemark, les propriétaires doivent payer une amende à la commission des loyers si un locataire obtient gain de cause dans une action intentée à leur encontre. Des sanctions plus sévères à l'encontre des propriétaires non conformes sont appliquées par l'autorité suédoise chargée de l'application de la loi. Celles-ci vont de la saisie des biens nécessaires pour couvrir le montant dû au locataire (majoré des intérêts et des frais d'exécution) jusqu'à, dans les cas extrêmes, une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois (ou jusqu'à deux ans pour les infractions aggravées) pour les propriétaires qui exigent intentionnellement des loyers excessivement élevés et illégaux.

5. Principales conclusions et enseignements pour les politiques

Le contrôle des loyers a toujours été une pierre angulaire de la réglementation des baux et de la politique du logement à travers l'Europe. Pourtant, pendant plusieurs décennies, il a été systématiquement affaibli, voire entièrement aboli, dans de nombreuses juridictions. Cependant, depuis le début de la pandémie de COVID-19, un revirement notable s'est produit : le plafonnement des loyers est réapparu comme un outil politique central. Une vague de réformes, s'étendant approximativement de 2015 à la période post-pandémique, montre comment **la régulation des loyers est revenue à l'ordre du jour politique en tant que mesure prioritaire pour faire face à la pénurie croissante de logements abordables.** Ce renouveau se manifeste sous trois formes distinctes : des pays adoptant des plafonds de loyer pour la première fois (comme l'Espagne, le Portugal et la Région de Bruxelles-Capitale) ; d'autres élargissant considérablement la portée des contrôles existants (les Pays-Bas et l'Irlande) ; et d'autres renforçant encore la mise en œuvre de cadres déjà établis (l'Allemagne). Collectivement, ces réformes annoncent une deuxième génération de réglementation en matière de contrôle des loyers, qui vise non seulement les augmentations de loyer au cours d'un bail, mais aussi les niveaux de loyer initiaux entre les baux et, dans certains cas, lors des premières locations.

La principale conclusion d'une analyse comparative de ces régimes est la grande diversité des approches et des outils politiques utilisés. Le plafonnement des augmentations de loyer au cours d'un bail en cours est plus répandu et présente une plus grande convergence entre les pays que le plafonnement des loyers initiaux. Ces augmentations intrabail sont principalement limitées par des mécanismes d'indexation ou des indices de référence des loyers, et ces plafonds couvrent généralement l'ensemble du secteur locatif privé, bien qu'avec des degrés de rigueur variables.

En revanche, **la réglementation des loyers initiaux est moins courante, plus hétérogène dans sa conception et varie considérablement en termes de couverture géographique et de validité temporelle.** Le modèle le plus répandu plafonne les loyers initiaux sur la base de *loyers de référence du marché*. Ceux-ci sont généralement dérivés des valeurs médianes du marché calculées par les organismes statistiques nationaux et mises à jour périodiquement, comme c'est le cas en Espagne, en Allemagne, en France, dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Autriche. En principe, l'utilisation de tels systèmes de référence publics renforce la transparence et la prévisibilité. Il convient de noter que les modèles de loyers de référence du marché ont été adoptés par des pays introduisant des plafonds de loyer pour la première fois (Espagne, Bruxelles) ou ont récemment fait l'objet d'une réforme visant à améliorer la collecte de données, les méthodologies de calcul et l'adoption par les autorités locales (Allemagne). Il existe toutefois des exceptions notables. Au Danemark, par exemple, le régime de la « valeur du bien loué » – applicable dans les municipalités déréglementées et pour les immeubles de moins de sept logements dans les municipalités réglementées – exige des locataires qu'ils justifient du loyer de référence local approprié au cas par cas.

Au-delà des repères de référence du marché, un modèle alternatif distinct plafonne les loyers initiaux en les liant *au loyer du contrat de location précédent*. Les augmentations autorisées sont alors limitées à des mécanismes d'indexation annuels (comme dans le régime différencié espagnol pour les petits propriétaires qui relouent dans les cinq ans, ou *l'encadrement de l'évolution des loyers* en France), à un pourcentage d'augmentation fixe (réforme portugaise de 2023), ou au plus bas des deux (réforme irlandaise de 2026).

D'autres approches réglementaires adoptent des logiques totalement différentes. Certaines lient les plafonds de loyer aux caractéristiques de qualité du logement, soit par le biais de systèmes complexes de notation (le système WWS aux Pays-Bas), soit par des négociations institutionnalisées entre propriétaires et locataires (Suède). D'autres lient les plafonds aux coûts supportés par le propriétaire, y compris les coûts d'exploitation, d'entretien et d'investissement (Danemark), ou principalement au capital investi (Luxembourg).

Sur le plan géographique et temporel, la mise en œuvre de ces plafonds est souvent fragmentée. La plupart des pays utilisant des loyers de référence du marché limitent les plafonds à des « zones de marché tendu » désignées localement, avec une durée de validité fixe, renouvelable à la discrétion des autorités régionales ou municipales (Espagne, France, Allemagne). Cela conduit à des résultats notables : en mars 2026, une seule région espagnole (la Catalogne) avait déclaré une zone de marché tendu, près de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi nationale sur le logement. Les petits pays ont également adopté des durées limitées ou des mécanismes d'évaluation périodique soumettant le renouvellement à des évaluations politiques (Pays-Bas, Portugal). De plus, **la durée limitée de ces mesures présente les plafonds de loyer comme des**

mesures « d'urgence » provisoires, ce qui soulève des questions quant à leur rôle en tant qu'éléments structurels d'un cadre réglementaire permanent.

Un autre aspect crucial concerne **le champ d'application des exceptions, notamment en matière de travaux de modernisation, de rénovation et de construction neuve.** Ces dérogations sont délibérément conçues pour atténuer les effets négatifs sur l'offre et encourager les investissements dans le logement locatif et la rénovation du parc immobilier. Pourtant, du point de vue des locataires, elles constituent **des failles importantes, permettant aux propriétaires de contourner les plafonds,** surtout lorsque les critères, les conditions et les majorations de loyer autorisées sont mal définis ou formulés de manière trop générale dans la loi. La couverture partielle des plafonds de loyer (tant sur le plan géographique que temporel), combinée à des exceptions étendues, **sape** fondamentalement **leur efficacité**.

Enfin, **l'efficacité des contrôles des loyers dépend de manière cruciale de la transparence, de la surveillance et des mécanismes d'application.** En général, les obligations de divulgation imposées aux propriétaires, concernant les augmentations de loyer et les données relatives au loyer initial dans les contrats, sont solides. Cependant, des exceptions majeures persistent, notamment en ce qui concerne les critères justifiant des loyers plus élevés au titre de travaux de modernisation ou de rénovation (p. ex., en Allemagne pour les augmentations de loyer, et en France pour les caractéristiques de confort et d'emplacement). La faille la plus évidente se trouve au Luxembourg, où la règle du capital investi souffre de mécanismes de mise en œuvre déficients, notamment l'absence d'obligation de divulgation du montant du capital investi.

En matière de contrôle et de règlement des litiges, **les commissions des loyers au niveau national ou local sont courantes, mais ne jouent pas un rôle prépondérant.** La plupart ne disposent pas de pouvoirs contraignants formels et fonctionnent plutôt comme des organes consultatifs ou extrajudiciaires de règlement des litiges. Quelques pays dotés d'une forte tradition d'organisation des locataires (Allemagne, Suède) fournissent une assistance pratique et juridique. Seule la Suède dispose d'un tribunal dédié aux loyers doté d'un pouvoir décisionnel contraignant ; dans les autres cas, il n'existe aucun organisme spécifique de surveillance et de protection. Dans toutes les juridictions examinées, les décisions des commissions ou des tribunaux peuvent faire l'objet d'un recours devant des autorités publiques ou judiciaires supérieures, qui peuvent imposer des sanctions administratives et des amendes. Les sanctions les plus sévères se trouvent en Suède, où une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans est possible pour les infractions aggravées.

En conclusion, **le paysage réglementaire du contrôle des loyers en Europe est varié et en constante évolution,** comme en témoignent les réformes récentes et les discussions législatives en cours (par exemple en Suède, en France, au Portugal et en Grèce). **Les plafonds de loyer de deuxième génération constituent désormais l'option réglementaire dominante,** marquant une vague de reréglementation dans le secteur locatif privé : un changement radical par rapport aux programmes de libéralisation qui prévalaient depuis les années 1980. Cependant, comme l'a montré cette analyse, **la plupart de ces plafonds, tant sur les loyers initiaux que sur les augmentations annuelles, se caractérisent par une couverture sélective, une durée déterminée avec des révisions périodiques, et un large éventail d'exceptions et de clauses permettant aux propriétaires de contourner les seuils définis,** parfois de manière

si générique qu'elles laissent une marge de manœuvre substantielle. De plus, **les dispositions relatives à la transparence des données, à la divulgation d'informations et aux organismes spécialisés dans le règlement des litiges sont des facteurs déterminants pour l'efficacité réelle de ces mesures.** Le présent rapport fournit ainsi un cadre analytique plus large pour comprendre les objectifs, la conception, la portée et la rigueur des plafonds de loyer à travers l'UE – un paysage qui reste dynamique et qu'il est essentiel de surveiller et d'évaluer en permanence.

Sur la base des conclusions de ce rapport, il est possible de tirer quelques enseignements politiques finaux concernant l'approche réglementaire et la conception des contrôles des loyers.

- ***Le risque lié à des exceptions trop larges dans le contrôle des loyers*** – Un large éventail d'exceptions aux règles de contrôle des loyers peut effectivement compromettre l'ensemble du cadre réglementaire, au détriment évident des locataires. Si le contrôle des loyers doit trouver un équilibre entre les intérêts légitimes des propriétaires et des investisseurs (dont le rôle est crucial pour l'offre de logements locatifs privés), **des exceptions trop larges risquent de pénaliser sévèrement les locataires.** Des augmentations de loyer plus élevées et des suppléments pour la rénovation, la modernisation et les nouvelles constructions peuvent contribuer à prévenir le recul des investissements et de l'offre. Cependant, cela **se fait au détriment des nouveaux locataires comme des locataires en place, pour qui les loyers deviennent à peine abordables.** Lier les coûts de rénovation à des loyers plus élevés peut pousser les locataires à faibles et moyens revenus hors des logements de qualité, favoriser de nouvelles formes de ségrégation urbaine et affaiblir le soutien public à la politique du logement, ainsi qu'aux objectifs de durabilité liés à l'efficacité énergétique des bâtiments. Ainsi, une réglementation du contrôle des loyers laissant une grande marge de manœuvre aux propriétaires et aux investisseurs **peut entrer en conflit avec les objectifs d'une transition énergétique juste.**

- ***L'importance des mécanismes d'application*** – Tout cadre de contrôle des loyers, aussi bien conçu soit-il sur le papier, risque d'être inefficace, voire contre-productif, sans **outils et mécanismes adéquats pour garantir son application.** La transparence et la disponibilité des données sont des conditions préalables essentielles. Elles permettent aux locataires et aux autorités publiques de vérifier efficacement le respect des plafonds de loyer et, si nécessaire, de signaler les manquements des propriétaires. Les organismes de contrôle et de conciliation offrent aux locataires un **moyen essentiel d'exercer leurs droits et leurs responsabilités.** Ces organismes contribuent à la mise en œuvre efficace de la réglementation et rendent les relations entre propriétaires et locataires stables, prévisibles et équitables. Il est essentiel de garantir leur indépendance, leur impartialité, un financement adéquat et leur crédibilité pour instaurer la confiance et l'acceptation des règles de contrôle des loyers tant chez les locataires que chez les propriétaires. Enfin, la perspective d'une mise en œuvre efficace, soutenue par des sanctions concrètes en dernier recours, contribue de manière décisive à **favoriser un sentiment généralisé de respect des règles,** dissuadant ainsi les comportements opportunistes et illégaux tant de la part des propriétaires que des locataires.

- ***Adaptation et expérimentation des politiques*** – Les réglementations variées en matière de contrôle des loyers examinées ici reflètent et façonnent à la fois les caractéristiques locales distinctives et de longue date du marché du logement, les traditions politiques, les institutions, ainsi que le rapport de force entre propriétaires et locataires. Les réformes du contrôle des loyers ont dû composer avec ces caractéristiques profondément ancrées des systèmes de logement, tout en faisant preuve, dans certains cas clés, **d'un degré notable d'innovation et d'expérimentation politiques.** Cela est particulièrement vrai lorsque les régimes antérieurs de régulation des loyers se sont révélés dysfonctionnels ou ont fait l'objet d'une pression sociale croissante en faveur du changement. Les réformes espagnoles et néerlandaises, en particulier, ont introduit des instruments politiques novateurs qui ont affecté des systèmes de logement de longue date : l'Espagne en créant des formes entièrement nouvelles de contrôle des loyers, et les Pays-Bas en étendant le système à points traditionnellement utilisé dans le logement social à une part importante du secteur locatif privé. Les réformes menées dans la Région de Bruxelles-Capitale, au Portugal et en Irlande marquent également des ruptures significatives avec le passé. Ces cas suggèrent que **l'ampleur et la gravité de la crise de l'accessibilité au logement pourraient nécessiter plus qu'une simple « mise à jour » de la législation existante.** Au contraire, ils ouvrent la voie à une refonte fondamentale des principes, des outils et des objectifs de la politique du logement. **Les modèles réglementaires et les solutions qui se sont révélés dysfonctionnels ou inefficaces devront peut-être être repensés en profondeur** en s'inspirant d'exemples et de bonnes pratiques d'autres pays qui pourraient s'avérer mieux adaptés aux contextes locaux et nationaux.

Bibliographie

Andrews, D., Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). Housing markets and structural policies in OECD countries. *Economics Department Working Paper, 836*.

Arnott, R. (1995). Time for revisionism on rent control?. *Journal of economic perspectives, 9*(1), 99-120.

Arnott, R. (2003). Tenancy rent control. *Swedish Economic Policy Review, 10*(1), 89–134.

Banabak, S. P. (2022). Wem gehört die (rote) Stadt? – Eigentümerstrukturen in Wien. *Momentum Kongress 2022*. Hallstatt, Austria. Retrieved from https://repositum.tuwien.at/handle/20.500.12708/188950?mode=full

Berliner Mieterverein. (2026). *Info 20: Mieterhöhungen nach § 558 – § 558 e BGB. Berliner Mietspiegel – Jahressperrfrist – Vergleichsmiete – Kappungsgrenze.* Retrieved from https://www.berliner-mieterverein.de/recht/infoblaetter/info-20-mieterhoehungen-nach-%C2%A7558-bgb-berliner-mietspiegel-jahressperrfrist-vergleichsmiete-kappungsgrenze-zustimmungserfordernis.htm

Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. (2025). *Vers une adaptation ponctuelle du bail à loyer?* Luxembourg. Retrieved from https://www.chd.lu/fr/vers-une-adaptation-ponctuelle-bail-loyer-%3F

De Boer, R., & Bitetti, R. (2014). *A revival of the private rental sector of the housing market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands.* Paris: OECD Economics Department Working Papers No. 1170. doi:https://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f32j0zp-en

Eurobarometer 2025. *Public opinion on urban challenges and investment in cities.* Retrieved from: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3368

European Commission. (2012). *2012/21/EU: Commission Decision of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted [...].* Brussels: EU. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2012/21(1)/oj/eng

Gibb, K., Soaita, A. M., & Marsh, A. (2022). *Rent control. A review of the evidence base.* UK Collaborative Centre for Housing Evidence. Retrieved from https://www.thinkhouse.org.uk/site/assets/files/2609/cache0222.pdf

Haffner, M., Elsinga, M., & Hoekstra, J. (2008). Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries. *European Journal of Housing Policy, 8*, 217–233.

Keating, D. (1998). Rent Control: Its Origins, History and Controversies. In D. Keating, M. Tietz, & A. Skabursis, *Rent Control. Regulation and the Rental Housing Market.* New Brunswick: Center for Urban Policy Research. Rutgers University.

Kettunen, H., & Ruonavaara, H. (2021). Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives. *Housing Studies, 36*(9), 1446-1468. doi:10.1080/02673037.2020.1769564

Kholodilin, K. A. (2017). Quantifying a century of state intervention in rental housing in Germany. *Urban Research & Practice, 10*(3), 267–328. Retrieved from doi:10.1080/17535069.2016.1212251

Kholodilin, K. (2020). Long-term, multicountry perspective on rental market regulations. *Housing Policy Debate, 30*(6), 994-1015. doi:10.1080/10511482.2020.1789889

Korevaar, M. & van Dijk, J. H. (2025). *Het WWS en de private huurmarkt. De werking van het Woningwaarde-ringsstelsel in de private huurmarkt.* Instituut voor Publieke Economie. Retrieved from https://www.eur.nl/en/media/2025-04-20250303-het-woningwaarderingsstelsel-en-de-private-huurmarkt-final-embargo

Licheron, J. (2026). Housing Observatory 2026. *Rapport d'analyse #21 : Propositions pour le mode de calcul du capital investi dans la Loi sur le Bail à Loyer - Actualisation 2026.* Observatoire de l'Habitat. Luxembourg : https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/rapport-analyse-21.html

Lind, H. (2001). Rent regulation: A conceptual and comparative analysis. *International Journal of Housing Policy, 1*(1), 41–57.

Luxembourg Times. (2024). *Housing ministry seeks 'fair' solution in rent cap reform.* Luxembourg. Retrieved from https://www.luxtimes.lu/luxembourg/housing-ministry-seeks-fair-solution-in-rent-cap-reform/21192065.html

Malpezzi, S., & Ball, G. (1993). Measuring the urban policy environment: An exploratory analysis using rent controls. *Habitat International, 17*(2), 39–52.

Marsh, A., Gibb, K., & Soaita, A. M. (2023). Rent regulation: unpacking the debates. *International Journal of Housing Policy, 23*(4), 734–757. doi:10.1080/19491247.2022.2089079

OECD. (2024 (last update)). *Affordable Housing Database. PH6.1 Rental Regulation.* Paris: OECD. Retrieved from https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/PH6-1-Rental-regulation.pdf

Scanlon, K. (2011). Private renting in other countries. In K. Scanlon, & B. Kochan, *Towards a sustainable private rented sector. The lessons from other countries* (pp. 15-44). London: LSE.

Turner, B., & Malpezzi, S. (2003). A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control. *Swedish economic policy review*, (10).

Weber, J. P., & Lee, G. (2018). *On the Measure of Private Rental Market Regulation Index and its Effect on Housing Rents: Cross Country Evidence.* Universität Regensburg, IREBS International Real Estate Business School. Regensburg: Beiträge zur Immobilienwirtschaft 21.

Whitehead, C., Monk, S., Markkanen, S., & Scanlon, K. (2012). *The private rented sector in the new century: a comparative approach* . Copenhagen: Boligøkonomisk Videncenter.

Zimmer, T. (2017). Gentrification as injustice: a relational egalitarian approach to urban housing. *Public Affairs Quarterly, 31*, 51–80.