

...la proposition de loi visant à

REMÉDIER AUX DÉSÉQUILIBRES DU MARCHÉ LOCATIF

Réunie le mardi 7 mai, la commission des affaires économiques a adopté la proposition de loi, dans une version enrichie de 20 amendements. Elle a également adopté les articles 3 et 4, délégués à la commission des finances, dans leur version modifiée.

Cette proposition de loi ne traite que d'un sujet : celui du développement de la location meublée touristique et ses effets d'éviction sur le marché de la location permanente. Ce phénomène, concentré sur certains territoires, est loin de résumer l'ampleur du déséquilibre du marché locatif actuel.

La commission a donc veillé à donner aux élus locaux qui le souhaitent les outils pour réguler cette activité au plus près de leurs besoins, sans obérer son développement dans les communes dans lesquelles elle est indispensable à l'activité économique. Pour ce faire, elle a mené une consultation des élus locaux qui a suscité plus de 1 200 réponses.

1. UNE PROPOSITION DE LOI EN DÉCALAGE AVEC SON OBJECTIF AFFICHÉ

Cette proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en janvier, porte l'ambition de **remédier aux déséquilibres du marché locatif** : or, ses sept articles concernent exclusivement la location meublée touristique, un phénomène dont l'essor peut engendrer des déséquilibres mais qui ne saurait résumer à lui seul les causes profondes de l'attrition du marché locatif.

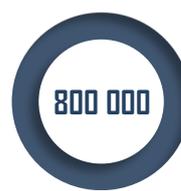
A. LE DÉSÉQUILIBRE DU MARCHÉ LOCATIF EST MULTIFACTORIEL

La commission est consciente du phénomène d'**éviction du logement locatif permanent** auquel font face certaines communes – et notamment des grandes villes – en raison d'un essor de la location meublée touristique, source de revenus complémentaires pour les propriétaires mais qui est longtemps demeurée non-régulée, entraînant un **effet d'aubaine** pour des investisseurs pour qui les meublés de tourisme sont devenus un placement financier.

Nombre de logements en
France



Estimation du nombre de meublés de tourisme
mis en location en France



Néanmoins, ce phénomène ne doit pas en éluder d'autres qui ont aussi leur rôle à jouer dans les déséquilibres du marché locatif, à l'instar des vacances de logements, de la détérioration de la rentabilité locative ou de la réduction du soutien au logement social. Pour la rapporteure, seule une **réflexion globale** incluant notamment le **statut du propriétaire bailleur**, permettra de renforcer l'attractivité de la location permanente. Elle rappelle les recommandations formulées à ce sujet par la [mission d'information de la commission sur la crise du logement](#),

sur la contribution économique et sociale du bailleur privé et la présence de garanties suffisantes encourageant à s'engager davantage dans la location longue durée.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a donc adopté un amendement modifiant le titre de la proposition de loi, en cohérence avec son dispositif, qui fait d'elle non pas une proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif mais une proposition de loi visant à **renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale**.

B. L'ENCADREMENT DES MEUBLÉS TOURISTIQUES, LÉGITIME DANS CERTAINS CAS, N'EST PAS UN REMÈDE MAGIQUE

a) La location meublée touristique recouvre une diversité de pratiques

- La commission tient à rappeler que **la location d'une partie d'un logement** (« chambre chez l'habitant »), **n'est, à raison, pas visée par la proposition de loi** : il s'agit d'une pratique relevant de l'économie collaborative, permettant à des particuliers d'obtenir un complément de revenu.
- Il convient de distinguer la **location ponctuelle d'une résidence principale** (limitée à 120 jours par an, conformément à la définition d'une résidence principale, et représentant pour les loueurs une source de revenu d'appoint) et la **location répétée d'une résidence secondaire**, qui elle-même englobe des réalités différentes : elle est tantôt un produit financier pour un investisseur louant toute l'année sur un territoire touristique en zone tendue, tantôt le moyen pour une famille d'amortir les frais liés à l'entretien d'un lieu de retrouvailles familiales...



Un meublé touristique n'est donc **pas toujours substituable à du logement permanent**.

b) La location meublée touristique recouvre aussi des réalités différentes selon les territoires

- Pour des représentants de stations de montagne ou de stations thermales auditionnés par la rapporteure, l'essor de la location meublée touristique depuis une dizaine d'années a permis de « **réchauffer les lits froids** », ce qu'aucune politique publique n'était parvenue à faire avant. En l'absence d'un parc hôtelier aussi développé que sur le littoral, les meublés de tourisme sont un levier indispensable du dynamisme économique de ces communes.
- Pour des communes très touristiques, parfois de taille modeste, la location meublée touristique a été un levier de développement mais son essor incontrôlé entraîne aujourd'hui de **grandes difficultés de logement pour les résidents permanents** : outre la hausse des prix sur le marché locatif et les phénomènes décrits ci-dessus, les élus locaux sont nombreux à déplorer des **pratiques telles que des baux mobilité illégaux** où les occupants sont contraints de quitter les lieux pour la période estivale.
- Pour toutes les communes touchées par l'intensification du phénomène, la location meublée touristique peut engendrer des nuisances sonores, des dégradations, une modification de l'offre commerciale d'un quartier, des surfréquentations...autant d'effets délétères que certains élus locaux souhaitent limiter parce qu'ils nuisent à la qualité de vie des résidents et réduisent la qualité de l'expérience des touristes.

La commission a donc été soucieuse de **répondre aux attentes de communes souhaitant limiter la location meublée touristique** au profit du logement permanent, tout en **préservant les conditions de développement économique propres d'autres communes** – thermales, touristiques ou de montagne – dont le tourisme dépend en partie de cette activité.

2. UN RAPPROCHEMENT DES RÈGLES DE DÉCENCE ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PERMANENTS ET DES MEUBLÉS TOURISTIQUES

Le calendrier de **décence énergétique** issu de la loi Climat et résilience de 2021 ne s'applique aujourd'hui qu'à la location nue de résidences principales. Maintenir une exception pour les meublés de tourisme pourrait nourrir un **effet d'éviction** à proximité des échéances d'interdiction de location. Une telle exception n'est pas non plus justifiée au regard des objectifs de **logements et bâtiments basse consommation** fixés à horizon 2050.

L'esprit de l'article premier de la proposition de loi est donc de **réduire progressivement l'écart d'exigences entre ces deux catégories de locations**.

La commission a **simplifié et modifié** le dispositif adopté à l'Assemblée nationale.

Pour la **transformation de logement en meublé de tourisme nécessitant une autorisation**, la commission a prévu qu'une étiquette classée E soit exigée pour obtenir l'**autorisation de changement d'usage, qu'elle soit temporaire ou non**. L'objectif est triple :

- éviter que les « passoires thermiques » classées F et G, interdites à la location nue en 2025 et 2028, ne soient redirigées vers la location meublée touristique ;
- ne pas viser les résidences principales louées quelques jours ou semaines par an ;
- cibler seulement les meublés situés dans des territoires en tension locative.

Par ailleurs, tous les meublés de tourisme devront se conformer aux exigences de **décence énergétique applicables aux locations nues à compter du 1^{er} janvier 2034**, où ils devront ainsi disposer d'une étiquette classée au minimum D :

- le **délai de 10 ans** retenu par la commission est plus raisonnable que le délai de 5 ans fixé par l'Assemblée nationale : la commission a veillé à laisser un délai convenable aux acteurs pour s'organiser – notamment dans les stations de montagne où les « passoires thermiques » représenteraient 70 % des meublés touristiques ;
- les meublés qui constituent la **résidence principale du loueur sont exclus** du dispositif car ils ne sont loués qu'un nombre de jours limité par an.

3. UNE BOÎTE À OUTILS BIENVENUE POUR RÉGULER LA LOCATION MEUBLÉE TOURISTIQUE AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

A. UN « APPEL À L'AIDE » DES ÉLUS LOCAUX FACE À L'INSUFFISANCE DES OUTILS À LEUR DISPOSITION

Malgré les différentes lois adoptées ces dernières années, la rapporteure a été alertée par l'**insuffisance des outils** dont disposent les élus locaux pour réguler le développement de la location meublée touristique sur leur territoire.

Part d'élus consultés considérant que leur commune fait face à un déséquilibre du marché locatif nécessitant une régulation de meublés de tourisme



Part d'élus consultés affirmant que les outils à leur disposition pour réguler la location meublée touristique ne sont pas suffisants



Les auditions menées ont en effet mis en évidence plusieurs « **appels à l'aide** » d'élus locaux qui, faute de moyens à leur disposition pour réguler la location meublée touristique, ont pu

prendre des règlements instaurant des **dispositifs que la loi ne prévoit pas, voire illégaux**, souvent attaqués devant le juge administratif et parfois suspendus.

B. RENFORCER LES INFORMATIONS ET FACILITER LES CONTRÔLES DE LA COMMUNE SUR LES LOCATIONS MEUBLÉES TOURISTIQUES

La proposition de loi introduit en son article 1^{er} A la **généralisation de la déclaration avec enregistrement** de toute location meublée touristique. Cette mesure vise à renforcer la fiabilité des données et l'information sur les meublés mis en location sur un territoire, et, surtout, à **donner aux communes les moyens de mener des contrôles efficaces**.

La commission des affaires économiques a adopté plusieurs amendements visant à renforcer l'effectivité de ces contrôles :

- Elle a précisé les pièces justificatives pouvant être exigées dans le cadre de la déclaration, notamment pour justifier de la **qualité de résidence principale** d'un meublé de tourisme. Il s'agit d'éviter les fausses déclarations à la résidence principale opérées dans le but de contourner la législation sur le changement d'usage.
- Elle a doté les communes du pouvoir de suspendre la validité des numéros d'enregistrement des annonces de meublés de tourisme, afin de permettre aux élus locaux non seulement de **sanctionner les manquements mais surtout de les faire cesser**. Cette suspension entraîne l'obligation pour les plateformes de retirer les annonces concernées. Elle sera notamment possible lorsque la commune constate que le meublé de tourisme mis en location est un **logement social** : il s'agit de rendre plus effective cette interdiction déjà inscrite dans la loi.
- Enfin, la rapporteure a été alertée par des communes touristiques aux **centres historiques anciens** sur des locations meublées touristiques pratiquées au mépris des règles de sécurité des biens et de personnes, dans des immeubles menaçant de s'effondrer – y compris à cause de travaux visant à renforcer l'attractivité touristique des biens mais inadaptés à la structure des immeubles. La commission a donc précisé que lorsqu'un meublé de tourisme est frappé d'**arrêté de péril**, la commune peut suspendre la validité de l'enregistrement de l'annonce et que les sommes versées par le locataire lui sont restituées, évitant ainsi l'enrichissement indu du propriétaire.

C. DOTER LES COMMUNES D'OUTILS À LEUR MAIN POUR RÉGULER LES MEUBLÉS DE TOURISME ET FAVORISER L'HABITAT PERMANENT

Pour concilier les préoccupations divergentes de territoires aux dynamiques économiques et locatives différentes, la commission a favorisé à l'article 2 **les outils facultatifs et flexibles, aux mains des élus locaux**, permettant à ceux qui le souhaitent d'encadrer la location meublée touristique au plus près des besoins de leur commune.

a) L'extension des outils de régulation aux communes qui le souhaitent

La commission a salué **l'extension et la facilitation du recours par la commune au régime d'autorisation préalable au changement d'usage**, notamment *via* la suppression de l'autorisation préfectorale. De même, elle a conservé la faculté donnée aux élus locaux de décider d'un régime d'autorisation préalable à la location d'un **local professionnel** en tant que meublé de tourisme : cela répond au **report des investisseurs** sur cette catégorie de biens, face aux régimes d'autorisations pour les locaux à usage d'habitation et à usage commercial.

b) La sécurisation d'outils mis en œuvre par les communes et attaqués devant le juge

L'article 2 consacre également plusieurs outils déjà connus des élus, qui étaient jusqu'alors mis en œuvre **dans le silence de la loi**, générant insécurité juridique et contentieux.

Pour éviter tout effet de bord, notamment dans les communes mettant en œuvre l'autorisation de changement d'usage avec compensation, la commission a rendu **facultative l'extension aux personnes morales** du régime d'autorisation temporaire de changement d'usage.

L'article permet également aux communes de délimiter des zones où s'appliquent des **quotas d'autorisations temporaires** de changement d'usage : cette mesure qui permet un pilotage

du nombre de meublés et une adaptation en fonction des évolutions du parc locatif est plébiscitée par de nombreux élus. La commission a adopté deux amendements :

- un amendement sécurisant le recours des communes à des quotas, non pas en nombre maximal, mais en **part maximale de logements** pouvant faire l'objet d'une autorisation temporaire, afin d'autoriser un pilotage dynamique du parc ;
- un amendement de Mmes Gatel et Billon et de M. Retailleau permettant aux **communes insulaires métropolitaines**, dont la singularité a été reconnue par la loi 3DS, de recourir à des quotas sur l'ensemble de leur territoire.

L'article 2 entend aussi répondre aux préoccupations concernant la **conformité de la location meublée touristique au bail ou au règlement de copropriété**. De récentes délibérations d'Annecy, Strasbourg ou Nice ont été annulées ou suspendues parce qu'elles subordonnaient la délivrance de l'autorisation de changement d'usage à l'autorisation de la copropriété, ce qui est contraire à la Constitution. Face à l'impossibilité d'exiger une telle autorisation, la solution proposée est une **déclaration sur l'honneur** du demandeur de l'autorisation sur l'absence de clause interdisant la location meublée touristique. En outre, l'information sur les activités de location meublée touristique dans l'immeuble, renforcée par l'article 5, permettra aux copropriétaires d'exercer des recours.

Enfin, l'article 2 **simplifie les modalités d'administration de la preuve de l'usage d'habitation d'un local**, qui incombe à la commune souhaitant démontrer un usage illicite. La commission a amendé le dispositif pour **concilier sécurité juridique des transactions et assouplissement des conditions de la charge de la preuve**.

c) La création d'une servitude de résidence principale

Par ailleurs, l'article 2 instaure une **servitude de résidence de principale** pour les constructions nouvelles dans certaines zones délimitées. La commission a rendu **plus effective l'obligation d'occupation à titre de résidence principale**, en permettant au maire de mettre en demeure de régularisation aussi bien le locataire que le propriétaire et en autorisant une clause de résiliation unilatérale du bail en cas de non-respect de l'obligation.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat sur la crise du logement, avril 2024](#)
- [Rapport de la mission relative à la lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration et Inspection générale de l'environnement et du développement durable, juin 2022](#)
- [Rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat « Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace », juin 2018](#)



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Sylviane Noël

Rapporteuse

Sénatrice
de la Haute-Savoie
(Les Républicains)

Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-292.html>

