

N° 347

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mars 2018

PROPOSITION DE LOI

visant à encadrer l'activité des plateformes de locations pour de courtes durées,

PRÉSENTÉE

Par M. Pierre LAURENT, Mmes Cécile CUKIERMAN, Éliane ASSASSI, Esther BENBASSA, MM. Pierre-Yves COLLOMBAT, Éric BOCQUET, Mme Laurence COHEN, MM. Thierry FOUCAUD, Fabien GAY, Guillaume GONTARD, Mme Michelle GRÉAUME, M. Pierre OUZOULIAS, Mme Christine PRUNAUD, MM. Pascal SAVOLDELLI et Dominique WATRIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs

Le développement des plateformes de locations de biens immobiliers pour de courtes durées s'est développé et accentué ces dernières années dans la capitale, dans les grandes métropoles de province ainsi que dans les zones touristiques.

Cette situation pose toute une série de difficultés pour les collectivités concernées et leurs habitants.

Premièrement, en dehors des cas de sous-location de chambre ou de location de courtes durées du logement principal, cette pratique a pour conséquence directe de soustraire du marché locatif des logements.

Ces pratiques participent également à la hausse des prix du marché immobilier en accroissant le déficit de l'offre par rapport à la demande.

De fait, on assiste à un phénomène de désertification des centres-villes des habitants chassés vers la périphérie, pour accueillir la bourgeoisie mondiale de passage.

Enfin, beaucoup d'acteurs du tourisme considèrent ces plateformes comme une concurrence déloyale au secteur hôtelier traditionnel qui est astreint à une réglementation plus exigeante.

Aujourd'hui, très concrètement, à Paris, du fait de ces pratiques, 26 % des logements sont soustraits du marché locatif pour les parisiens et franciliens dans les quatre premiers arrondissements.

Paris est, en effet, devenu la première destination mondiale de ce type de tourisme avec près de 60 000 annonces de logements.

Au regard de la hausse exponentielle des annonces de locations de courte durée, les autorités locales considèrent que ce sont 20 000 logements qui ont été perdus pour la location traditionnelle en cinq ans. Cela représente en moyenne 6 % du parc de logements parisiens.

Par ailleurs, selon la direction de la société Airbnb, le revenu médian constaté à Paris s'élèverait à 2 300 euros pour 33 nuitées par an.

Mais ces chiffres cachent en réalité de grandes disparités.

En effet, ces plateformes sont de plus en plus utilisées par des professionnels multipropriétaires comme alternative à la location traditionnelle. En effet, il est bien plus rentable et moins contraignant de faire de la location de courte durée de tourisme plutôt que de la location traditionnelle avec les exigences du respect du bail et des droits des locataires.

Une telle démarche, à la différence de la location de chambre par des particuliers pour de courtes durées, accroît le déficit de l'offre de logements locatifs en zone très tendue, ce qui n'est pas acceptable puisque, dans ce cas, le développement de l'offre de logements touristiques s'oppose très directement au droit au logement des habitants des métropoles.

Loin de ressembler à la vision idyllique de l'économie collaborative, fondée sur les notions de solidarité, de rencontre voire même de démarchandisation, les plateformes de type Airbnb prospèrent en réalité sur la crise du logement et offrent à leurs utilisateurs, particulièrement aux utilisateurs professionnels, de nouvelles sources de profits qui échappent aux circuits fiscaux traditionnels.

Le modèle économique de ces plateformes constitue donc l'expression d'une énième dérégulation du secteur du logement et se fonde sur une logique purement capitaliste. Il promeut un modèle « uberisé » du secteur du tourisme.

Les profits sont colossaux, y compris pour ces sociétés, puisque l'architecture de ces plateformes repose sur une filialisation importante des activités dont le siège se situe dans des paradis fiscaux, en Irlande pour Airbnb. Il s'agit ainsi pour cette société d'échapper à l'impôt en pratiquant de l'optimisation fiscale alors même que l'activité et la création de valeur se déroule en France. Il convient d'agir pour exiger que ces sociétés payent des impôts là où la richesse est produite.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un **urbanisme rénové**, dite loi ALUR, a tenté d'organiser un début de régulation de ces activités.

Ainsi, ce texte a défini la notion de résidence principale à l'aide du critère de l'occupation du logement. Ainsi, est considéré comme résidence principale le logement occupé au moins huit mois par an.

De cette qualification découle le type de réglementation applicable à la location de courte durée en matière de déclaration aux autorités locales et d'autorisation de changement d'usage fixé aux articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation.

Ainsi, un propriétaire a le droit de louer sa résidence principale jusqu'à 120 jours par an. Au-delà, il doit déclarer son bien en résidence secondaire et obtenir une autorisation de la collectivité pour un meublé touristique, ce qui est particulièrement délicat puisque ces changements d'usage sont soumis à compensation. Concrètement, ces autorisations sont très rarement accordées.

L'article 51 de la loi **n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique** a, par la suite, introduit une procédure d'enregistrement des offres proposées sur les plateformes, obligatoire à partir du 1^{er} décembre 2017. Le numéro d'enregistrement obtenu par le loueur doit ainsi figurer sur les annonces mises en ligne. Pour autant, aujourd'hui encore, les plateformes laissent la possibilité de ne pas fournir ce numéro. À Paris, aujourd'hui, seuls 11 000 numéros ont été donnés, ce qui correspond à seulement 1/5^{ème} de l'offre.

Cet enregistrement est obligatoire pour les logements situés dans des communes où le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable. Il s'agit de manière obligatoire des collectivités de plus de 200 000 habitants et des collectivités de petite couronne, ainsi que de manière optionnelle et volontaire pour les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants.

Pour ces collectivités visées par le code de la construction et de l'habitation, toutes les locations de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile doivent faire l'objet d'un enregistrement.

Autre moyen de régulation, la durée maximale de ce type de location a été fixée à 120 jours par l'article L. 324-2-1 du code du tourisme. Au-delà de cette durée, l'annonce devra être retirée. Dans les faits, ce blocage n'est mis en place par Airbnb que depuis le 1^{er} janvier 2018 et uniquement pour les quatre premiers arrondissements de Paris.

La loi pour une République numérique précitée avait prévu également des sanctions pour les plateformes qui ne respectent pas ces obligations. Or, les décrets prévus n'ont jamais été pris. Aujourd'hui, les plateformes ne peuvent être poursuivies. Seuls les loueurs peuvent être poursuivis, et ce, pour deux motifs :

- Soit pour non déclaration du bien en location de courte durée, ce qui est puni d'une contravention de 3^{ème} classe, selon l'article R. 324-1-2 du code du tourisme

- Soit si le logement est mis en location sans obtention de l'autorisation préalable prévue par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire, dans les cas où le logement est loué pour une période dépassant les 120 jours autorisés, ce qui est puni d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 euros selon l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation. De plus, une astreinte journalière de 1 000 euros par mètre carré peut être prononcée jusqu'à la régularisation.

Il est inacceptable que seule la responsabilité des loueurs puisse être engagée et qu'à l'inverse la société qui met en place la plateforme support de ces échanges commerciaux n'assume aucune conséquence des infractions commises au travers de son activité.

Les auteurs de cette proposition de loi proposent donc d'aller plus loin dans la régulation de ces activités pour éviter la transformation de logements en meublés de tourisme qui s'oppose clairement à la réalisation du droit au logement.

Ainsi, ne sont pas visées par les dispositions de cette proposition de loi les sous-locations et les locations de résidences principales réelles, pratiques qui résultent le plus souvent du niveau anormalement haut des loyers. Seules sont visées les locations par les multipropriétaires qui utilisent les plateformes pour contourner la réglementation sur les meublés de tourisme et la fiscalité assise sur cette activité.

Par ailleurs, les auteurs de cette proposition de loi souhaitent voir engagée plus en avant la responsabilité des sociétés qui gèrent ces outils numériques. Plusieurs capitales européennes s'orientent dans la même direction en souhaitant préserver le droit au logement pour leurs habitants. Dans ce cadre, Berlin a purement interdit la location de logements entiers, laissant la seule possibilité de la sous-location de chambre.

Les auteurs de cette proposition de loi exigent enfin que cette production de valeur et de richesse n'échappe pas à l'imposition nationale par des pratiques d'évasion fiscale, que ce soit pour les plateformes comme pour les loueurs, notamment au travers des cartes prépayées mises en place par la plateforme elle-même. La pratique de ces cartes est interdite à partir du 1^{er} janvier 2019, ce qui est une bonne chose.

En parallèle, il convient de soumettre ces plateformes à une imposition qui corresponde réellement au niveau des ressources générées, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, et pour simple exemple, alors qu'Airbnb est valorisé 31 milliards de dollars à la bourse de New York, cette société a payé moins de 100 000 euros d'impôts en France. Pourtant, avec 9 % de commission sur chaque opération, le site américain aurait gagné environ 100 millions d'euros en 2016. La faiblesse de l'impôt payé par la société est liée au fait que chaque opération est facturée en Irlande. Seules des activités résiduelles sont réalisées en France.

On notera, pour faire face à ces stratégies fiscales des GAFAs, que plusieurs tentatives de réintégration à l'assiette imposable française des bénéfices réalisés en France et détournés à l'étranger ont été tentées. Mais ces initiatives, dont la dernière dans la loi de finances pour 2018, ont échoué, notamment du fait que cette évolution législative, si elle est juste et légitime, s'oppose en droit directement aux conventions fiscales, qui s'imposent à la loi en application de l'article 55 de la Constitution. Il convient donc d'agir pour faire évoluer ces conventions fiscales et, notamment, par une nouvelle définition de la notion d'établissement stable qui permet une imposition des bénéfices là où ils sont réalisés.

Dans l'attente, la voie prônée par le gouvernement français et sur laquelle il convient de s'appuyer est celle de mettre en place une taxe sur le chiffre d'affaires de ces plateformes au niveau européen.

À l'**article 1^{er}**, les auteurs de cette proposition de loi souhaitent élargir le périmètre de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, qui soumet la location répétée pour des courtes périodes à des personnes qui n'y élisent pas domicile à l'accord de la collectivité au titre de changement de destination de ces mêmes locaux.

Ils souhaitent ainsi que soient concernées les collectivités de plus 100 000 habitants, au lieu de 200 000 aujourd'hui, et les communes comprises dans l'aire urbaine de Paris au lieu de la stricte petite couronne.

Par ailleurs, ils souhaitent que les villes de plus de 20 000 habitants, au lieu de 50 000 aujourd'hui, puissent faire usage de ces dispositions si elles le jugent utile.

Par un **article 2**, les auteurs souhaitent limiter le nombre de nuitées maximales, où la location des résidences principales est permise, à 90 jours par an. En effet, aujourd'hui, le seuil est fixé à 120 jours par an alors que la moyenne se situe à 33 nuitées à Paris. Rappelons que les autres capitales ont une réglementation beaucoup plus stricte : 30 nuits à Amsterdam, 60 nuits à Londres.

L'**article 3** crée une sanction pour les plateformes qui ne supprimeraient pas les annonces au bout du délai autorisé des 90 jours et qui mettraient en ligne des annonces sans enregistrement. Cette sanction initialement prévue par décret n'a jamais été édictée. Cet article insère donc directement dans le code du tourisme une sanction de 15 000 euros par annonce en cas de non-respect de cette disposition ainsi qu'une astreinte de 1 000 euros par jour et par annonce.

L'**article 4** renforce les sanctions pour les multipropriétaires qui dépassent la durée légale de mise en location en passant l'amende civile de 50 000 à 100 000 euros. Amende qui augmenterait de manière exponentielle en fonction du nombre de logements concernés.

Enfin, l'**article 5** permet d'agir contre l'évasion fiscale opérée par ces plateformes en s'appuyant sur l'instauration d'une taxe sur le chiffre d'affaires. Cet article prévoit donc la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires due par toute personne physique ou morale qui se livre ou prête son concours contre rémunération, par une activité d'entremise ou de négociation ou par la mise à disposition d'une plateforme numérique, à la mise en location d'un logement soumis à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme et aux articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation. Le montant de cette taxe est fixé à 2 % des commissionnements opérés par la plateforme sur les transactions dont l'objet est un local situé en France. Cette taxe serait affectée au Fonds national des aides à la pierre afin d'encourager la construction de logements abordables. Il s'agit symboliquement de faire contribuer à l'effort de construction les plateformes dont l'activité a trop longtemps induit le changement de destination de logements d'habitation en logements touristiques, participant ainsi à la crise du logement.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 631-7, les mots : « aux communes de plus de 200 000 habitants et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne » sont remplacés par les mots : « aux communes de plus de 100 000 habitants et à celles de l'unité urbaine de Paris » ;
- ③ 2° Au premier alinéa de l'article L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation, le nombre : « 50 000 » est remplacé par le nombre : « 20 000 ».

Article 2

- ① I. – Le dernier alinéa de l'article L. 631-7-1-A du code de la construction et de l'habitation est complété par les mots : « , dans la limite de quatre-vingt-dix jours de location ».
- ② II. – Aux première et dernière phrases du second alinéa du II de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme, les mots : « cent vingt jours » sont remplacés par les mots : « quatre-vingt-dix jours ».

Article 3

- ① Le III de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme est ainsi rédigé :
- ② « III. – Le manquement aux obligations du II est puni par une amende civile dont le montant ne peut excéder 15 000 € par annonce.
- ③ « Cette amende est prononcée par le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local objet de l'annonce et sur conclusions du procureur de la République, partie jointe avisée de la procédure. Le produit de l'amende est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé ce local. Le tribunal de grande instance compétent est celui dans le ressort duquel est situé le local.

- ④ « Sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local objet de l'annonce, le président du tribunal ordonne la suppression de l'annonce dans un délai qu'il fixe. À l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour et par annonce. Le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé. »

Article 4

- ① Le premier alinéa de l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Le montant : « 50 000 € » est remplacé par le montant : « 100 000 € » ;
- ③ 2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Si le nombre de locaux est supérieur à trois pour un même propriétaire, le montant de l'amende pour chaque logement est doublé. »

Article 5

- ① I. – Le chapitre VII *nonies* du titre II de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts est ainsi rétabli :
- ② « *CHAPITRE VII NONIES*
- ③ « *Taxe sur les services fournis par les plateformes de locations de logements entre particuliers*
- ④ « *Art. 302 bis KI. – I. – Il est institué une taxe due par toute personne physique ou morale qui se livre ou prête son concours contre rémunération, par une activité d'entremise ou de négociation ou par la mise à disposition d'une plateforme numérique, à la mise en location d'un logement soumis à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme et aux articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation.*
- ⑤ « II. – Lorsque le domicile ou le siège social du redevable n'est pas situé sur le territoire métropolitain, la taxe est notifiée à son représentant légal.

- ⑥ « III. – La taxe est assise sur le montant global des commissionnements opérés par la personne, physique ou morale, qui se livre ou prête son concours contre rémunération, par une activité d’entremise ou de négociation ou par la mise à disposition d’une plateforme numérique, à la mise en location d’un logement situé sur le territoire métropolitain et soumis à l’article L. 324-1-1 du code du tourisme et aux articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l’habitation transactions opérées par les clients dont le bien est situé sur le sol national.
- ⑦ « IV. – La taxe est calculée en appliquant un taux de 2 % à l’assiette mentionnée au II qui excède 50 000 000 €. La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.
- ⑧ « V. – Le produit de la taxe est versé au Fonds national des aides à la pierre mentionné à l’article L. 435-1 du code de la construction et de l’habitation. »
- ⑨ II. – Le présent article est applicable au 1^{er} janvier 2019.