N° 152
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 novembre 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *OCTIES* DU RÈGLEMENT,

sur la **conformité** *au* **principe** *de* **subsidiarité** *de la* **proposition** *de* **règlement** *du* **Parlement européen** *et du* **Conseil** *établissant un* **cadre** *de* **mesures** *dans les* **États membres** *afin de* **préserver** *l'***accessibilité financière** *et la* **disponibilité** *du* **logement** (**règlement** *sur le* **logement abordable**) - *COM*(*2026*) *599 final*,

PRÉSENTÉE

Par Mme Brigitte DEVÉSA et M. Ahmed LAOUEDJ,

Sénatrice et Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le contexte de crise du logement affectant l'ensemble des États membres de l'Union européenne, la présidente de la Commission européenne, **Mme Ursula von der Leyen, a fait du logement un sujet de préoccupation majeur de l'Union européenne (UE), sans que cela soit pour autant une compétence de celle-ci.**

Entre 2013 et 2024, les prix des logements ont augmenté de plus de 60 % dans l'Union européenne, plus vite que les revenus des ménages, tandis que les loyers moyens ont augmenté d'environ 20 %. Les permis de construire résidentiels ont baissé de 22 % depuis 2021, et environ 20 % des logements sont inoccupés.

Le 16 décembre 2025, la Commission européenne avait ainsi publié un plan européen pour des logements abordables, annonçant des initiatives à venir en la matière. En réponse à ce plan, **Mme Amel Gacquerre, M. Ahmed Laouedj et Mme Sophie Primas avaient déposé, le 24 février 2026, une proposition de résolution européenne**[1], examinée par la commission des affaires européennes et devenue résolution du Sénat le 4 mai 2026[2].

Si cette résolution européenne saluait la prise en compte de cette crise du logement à l'échelon européen, **elle appelait à la vigilance quant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité** s'agissant des initiatives européennes à venir en la matière.

[1] Proposition de résolution n° 431 (2025-2026) de Mme Amel GACQUERRE, M. Ahmed LAOUEDJ et Mme Sophie PRIMAS, déposée au Sénat le 24 février 2026.

[2] Résolution n° 100 (2025-2026), devenue résolution du Sénat le 4 mai 2026.

La présente proposition de résolution européenne témoigne ainsi de cette vigilance, **estimant que la proposition de règlement sur le logement abordable**[3], publié le 9 septembre dernier par la Commission européenne, **ne respecte pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité** affirmés par l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) et le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Cette proposition de règlement sur le logement abordable vise à établir une approche commune européenne pour réguler l'établissement de locations de courte durée ou de résidences secondaires, afin de préserver l'accessibilité financière et la disponibilité des logements au sein de l'Union européenne.

La proposition de règlement propose ainsi une définition des zones qui peuvent être considérées comme tendues en matière de logement, dans lesquelles les États membres pourraient prendre des mesures restrictives à l'égard des locations de courte durée ou de résidences secondaires.

La progression des locations de courte durée, de l'ordre de 93 % entre 2018 et 2024, a conduit à faire de ce marché une activité commerciale d'ampleur au sein de l'Union européenne, les logements concernés par ce type d'activité pouvant représenter jusqu'à 20 % du parc de logements, voire plus dans certaines zones touristiques.

Si l'intention de cette proposition de règlement de réguler le marché de la location de courte durée est louable, **ce texte suscite plusieurs interrogations quant à sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité**.

Cette proposition de règlement conduit, en effet, à imposer une harmonisation des conditions d'intervention des États membres, limitant ainsi grandement leurs capacités d'action, voire remettant en cause les cadres réglementaires nationaux, alors que la politique du logement constitue une compétence nationale.

La commission des affaires européennes considère ainsi que cette proposition de règlement ne respecte pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

[3] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de mesures dans les États membres afin de préserver l'accessibilité financière et la disponibilité du logement, dit règlement sur le logement abordable (COM (2026) 599 final.)

*

La commission des affaires européennes du Sénat a, en conséquence, adopté la proposition de résolution européenne portant avis motivé suivante :

Liste des personnes entendues

Ministères de la transition écologique, de l'aménagement du territoire, des transports et du logement – Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :

- **Mme Anne-Emmanuelle OUVRARD**, cheffe de service, adjointe au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;

- **M. Gwénolé BUCK**, conseiller affaires européennes au sein de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de mesures dans les États membres afin de préserver l'accessibilité financière et la disponibilité du logement (règlement sur le logement abordable) – COM(2026) 599 final

① Vu l'article 88-6 de la Constitution,

② Vu l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat,

③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2026 établissant un cadre de mesures dans les États membres afin de préserver l'accessibilité financière et la disponibilité du logement (règlement sur le logement abordable – COM(2026) 599 final),

④ Vu la recommandation de la Commission du 9 septembre 2026 sur l'accessibilité financière et l'offre de logement dans les zones confrontées à des difficultés en matière de logement – C(2026) 6318 final,

⑤ Vu la résolution européenne du Sénat n° 100 (2025-2026) du 4 mai 2026 sur le Plan européen pour des logements abordables, présenté par la Commission européenne le 16 décembre 2025,

⑥ Le Sénat émet les observations suivantes :

⑦ L'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule que l'Union européenne ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; il précise qu'en application du principe de proportionnalité, « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités » ; ceci implique d'examiner non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;

⑧ L'article 5 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que « les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs » ; ceci implique que les projets d'actes législatifs européens soient suffisamment motivés et circonstanciés ;

⑨ La proposition de règlement sur le logement abordable COM(2026) 599 final précitée vise à instaurer un cadre juridique européen commun autorisant les autorités compétentes – nationales ou locales – à prendre des mesures restrictives concernant l'établissement de locations courte durée ou de résidences secondaires dans les zones considérées comme tendues en matière de logement. Les résidences principales sont exclues du champ d'application de la proposition de règlement ;

⑩ Si l'intention de cette proposition de règlement de réguler le marché de la location de courte durée et des résidences secondaires est louable, ce texte suscite plusieurs interrogations quant à sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

⑪ Cette proposition de règlement conduit en effet à imposer une harmonisation des conditions d'intervention des États membres, limitant ainsi grandement leurs capacités d'action, voire remettant en cause les cadres législatifs et réglementaires nationaux, alors que la politique du logement constitue une compétence nationale ;

⑫ *Sur la base juridique et le choix de recourir à une proposition de règlement :*

⑬ La base juridique choisie par la Commission européenne pour justifier cette proposition de règlement est l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet à l'Union d'adopter des « mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur » ;

⑭ Si cet article du traité est le fondement le plus utilisé pour l'harmonisation des règles nationales au sein de l'Union européenne, il ne peut justifier, en l'espèce, une telle intervention de l'Union européenne dans la politique du logement, qui est une compétence nationale ;

⑮ Par ailleurs, le choix de la Commission européenne de recourir à un règlement plutôt qu'à une directive est contestable. Une directive aurait laissé plus de latitude aux États membres dans la mise en œuvre du texte et l'adaptation aux réalités nationales et locales, d'autant qu'il existe des situations locales très diverses au sein des États membres s'agissant de la problématique du logement ;

⑯ Enfin, la Commission européenne ne démontre pas de manière convaincante en quoi une intervention au niveau de l'Union européenne serait plus efficace qu'une intervention au niveau des États membres, la France ayant en l'espèce déjà adopté un cadre législatif et réglementaire national ;

⑰ *Sur le contenu de la proposition de règlement :*

⑱ La proposition de règlement propose, dans son article 6, une méthode d'évaluation des zones qui peuvent être considérées comme tendues en matière de logement, dans lesquelles l'autorisation des locations de courte durée ou de résidences secondaires pourrait être restreinte par les autorités compétentes, nationales ou locales ;

⑲ Cette méthode d'évaluation, basée sur des critères prédéfinis, eux-mêmes reposant sur des seuils et données fournis par la Commission européenne, imposent ainsi de lourdes contraintes aux États membres, limitant grandement leur capacité d'action en matière de politique de logement, et risquant de remettre en cause les législations ou réglementations nationales en vigueur, notamment en France ;

⑳ Parmi ces critères, la règle du rapport prix/revenu apparaît contestable puisqu'elle ne permet pas de rendre compte de la complexité et de la diversité des marchés locaux du logement. Par ailleurs, la Commission européenne n'a pas fourni de justifications claires pour l'établissement des seuils de huit et dix années, prévus par la proposition de règlement pour le calcul de ce ratio prix/revenu ;

㉑ En outre, les données, fournies par la Commission européenne, pour calculer ce rapport prix/revenu posent question. Pour le moment, ces données – regroupées dans la base *Mapadomo* – ne sont pas disponibles mais elles pourraient l'être à un niveau de nomenclature des unités territoriales statistiques NUTS 3 (qui correspond aux départements français), et éventuellement au niveau des unités administratives locales (UAL), correspondant aux communes. Il apparaît nécessaire pour la France de disposer de données au niveau des communes. Imposer une analyse à l'échelle d'un département entier ne serait pas pertinent et masquerait la diversité des situations locales ;

㉒ Outre les critères relatifs au ratio prix/revenu, dans ses articles 9 et 10, la proposition de règlement présentée par la Commission européenne imposerait aux États membres d'autres exigences pour justifier la prise de mesures de régulation, comme le fait de démontrer que les locations de courte durée ou les résidences secondaires ont eu des effets négatifs substantiels pendant au moins les trois années précédentes et qu'il n'était pas possible de prendre de mesures moins restrictives ayant le même effet ;

㉓ Par ailleurs, l'article 12 de la proposition de règlement prévoit que les mesures adoptées par les autorités nationales et locales ne doivent pas excéder une durée de cinq ans, bien qu'elles puissent faire l'objet d'une prorogation, sous couvert d'un réexamen selon les critères précédemment énoncés. Instaurer une durée maximale pour de telles mesures ne semble pas approprié, étant entendu que la durée de cinq ans est trop courte ;

㉔ L'article 13 de la proposition de règlement prévoit également que les autorités compétentes doivent publier les informations relatives à toute mesure adoptée, comprenant les évaluations effectuées, l'étendue territoriale de la mesure et sa durée qui ne peut excéder cinq ans, sous réserve de sa prorogation, prévue par l'article 12 ;

㉕ Ces nouvelles obligations, imposées par la Commission européenne, pour justifier la prise de mesures de régulation engendreront une charge administrative très lourde pour les autorités nationales et surtout locales, qui sont souvent en première ligne dans la politique du logement, comme c'est le cas en France ;

㉖ Cet accroissement de la charge administrative fait redouter que certaines communes cessent de prendre des mesures de régulation, en raison de la complexité des procédures. Ce risque est d'autant plus prégnant que les villes concernées peuvent être des villes touristiques de petite taille, non outillées pour répondre à des exigences administratives trop importantes ;

㉗ Par ailleurs, l'existence de ces nouvelles obligations, notamment statistiques, pourrait conduire à un contentieux accru, en offrant aux plateformes de nouveaux motifs pour contester les mesures mises en œuvre ;

㉘ En outre, la proposition de règlement prévoit, à l'article 6 paragraphe 5, que la Commission européenne est « habilitée à adopter des actes délégués » pour modifier les seuils des critères définissant la zone tendue, ainsi que l'annexe du présent règlement concernant « les données, les seuils, les indicateurs et la méthode de calcul utilisés, lorsque des évolutions objectives, démontrées par des données statistiques pertinentes ou d'autres éléments de preuve fiables, rendent ces modifications nécessaires pour garantir une mesure précise des pressions sur l'accessibilité financière des logements » ;

㉙ Cette habilitation pose question, dans la mesure où les éléments couverts par ces actes délégués sont déterminants pour l'évaluation des zones tendues. Or l'article 290 du TFUE autorise seulement la Commission européenne à prendre des actes délégués « qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif ». Cette proposition d'habilitation est d'autant plus regrettable que les actes délégués ne sont pas aujourd'hui transmis aux Parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle, rendant partiel le contrôle de subsidiarité exercé par les Parlements nationaux ;

㉚ Cette définition européenne de la zone tendue européenne pourrait conduire à une modification des zones tendues existantes en France, voire à la diminution du nombre de communes éligibles ;

㉛ Plus largement, cette définition stricte de la zone tendue européenne priverait les États membres de pouvoir réglementer de manière préventive, sans attendre que les problèmes ne soient visibles sur les trois années précédentes ;

㉜ Par ailleurs, cette proposition de règlement interdirait aux États membres de réglementer les locations de courte durée en dehors des zones tendues, alors que c'est le cas en France, notamment par le biais de la procédure de changement d'usage ;

㉝ En outre, cette proposition de règlement empêcherait les États membres de réglementer les locations des résidences principales, qui sont exclues de son champ d'application. Il s'agit pourtant d'un outil essentiel pour lutter contre la pénurie de logements, utilisé notamment par la France ;

㉞ Enfin, l'article 14 de la proposition de règlement suscite plusieurs interrogations. Il introduit une clause de sauvegarde des mesures existantes qui est insuffisante et crée de l'insécurité juridique. Cet article prévoit en effet que le présent règlement ne s'applique pas aux mesures adoptées avant l'entrée en vigueur du texte mais précise « qu'une autorité compétente peut réexaminer ces mesures conformément au présent règlement » ;

㉟ L'ensemble de ces mesures apparaît empiéter sur le domaine des compétences des États membres, dans des conditions de surcroît inadaptées pour prendre en compte de manière pertinente les situations locales, et donc contrevenir au principe de subsidiarité ;

***

㊱ En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que la proposition d'acte législatif COM(2026) 599 final n'est pas conforme à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) et au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.