L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT D'INFORMATION

Commission des
AFFAIRES EUROPÉENNES

SÉNAT

Logement abordable : un règlement européen qui déstabiliserait notre cadre national

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.**

Le 16 décembre 2025, la Commission européenne a ainsi publié un plan européen pour des logements abordables, annonçant des propositions législatives à venir en la matière. À l'initiative de Mme Amel Gaquerre, M. Ahmed Laouedj et Mme Sophie Primas, **le Sénat avait adopté, le 4 mai 2026, une résolution européenne en réponse à ce plan**. S'il saluait la prise en compte de cette crise du logement à l'échelon européen, **il appelait à la vigilance quant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité** s'agissant des initiatives européennes à venir en la matière.

Dans la droite ligne de ce plan, la Commission européenne a présenté, le 9 septembre 2026, une **proposition de règlement sur le logement abordable** qui 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 commission des affaires européennes estime que cette proposition de règlement, qui déstabiliserait profondément un cadre juridique français très avancé, ne respecte pas les compétences des États membres et contrevient aux principes de subsidiarité et proportionnalité. Elle a donc adopté une proposition d'avis motivé.



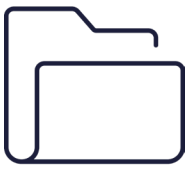
NOVEMBRE 2026

I. La proposition de règlement empiète sur les compétences des États membres, la politique du logement étant une compétence nationale

A. La base juridique de la proposition de la Commission européenne et le choix de recourir à un règlement sont contestables…



Si l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est la base juridique la plus utilisée 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.** La proposition de règlement présentée par la Commission européenne conduirait *in fine* à une harmonisation complète des conditions d'intervention des États membres (cf. *infra*).



Le choix de la Commission européenne de recourir à un règlement plutôt qu'à une directive est en outre contestable. Une directive aurait laissé plus de latitude aux États membres pour mettre en œuvre une telle initiative européenne et l'adapter 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.

B. …d'autant que la politique du logement est une compétence nationale, pour laquelle la France dispose d'un cadre législatif et réglementaire avancé en matière de locations de courte durée

Parallèlement à l'essor des principales plateformes de location de meublés de tourisme**, un cadre législatif et réglementaire a été progressivement construit mettant à disposition des communes une « boîte à outils » contenant plusieurs mesures**, qu'elles peuvent adapter à leur situation propre.

Notre législation nationale a notamment été complétée par la loi du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, dite loi « Le Meur-Echaniz ». Cette loi renforce considérablement le rôle des maires dans la régulation des locations touristiques.



En outre, **le cadre juridique a été complété par le règlement européen sur les locations de logements de courte durée, entré en vigueur en mai 2026**. Ce texte encadre la production et le partage de données sur les locations courte durée dans l'ensemble de l'Union européenne.

II. La Commission européenne ne laisse que très peu de marges de manœuvre aux États membres dans l'édiction de mesures visant à réguler les locations de courte durée et les résidences secondaires

A. Sous-couvert d'un impératif de sécurité juridique, la Commission européenne propose un cadre très contraignant…

1. La France se satisfait de la réglementation européenne actuelle, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne



Mettant en avant un impératif de sécurité juridique, **la proposition de règlement 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 des zones définies comme tendues, en matière de logement. Les résidences principales sont exclues du champ d'application de la proposition de règlement.

À ce jour, la réglementation européenne est relativement peu contraignante à ce sujet. L'accès au marché relève de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 dite « services », telle qu'interprétée par **la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, « *Cali Apartments* » de 2020. La France semble se satisfaire de l'application de cette jurisprudence**, qui a permis la validation des récents dispositifs de régulation des meublés de tourisme.

2. La Commission européenne propose une définition européenne de la zone tendue qui serait très contraignante

---

L'ARTICLE 6 DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT CRISTALLISE LES INQUIÉTUDES ET LES INTERROGATIONS DES ÉTATS MEMBRES, AU PREMIER RANG DESQUELS LA FRANCE.

Cet article prévoit 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.



Cette méthode d'évaluation est basée sur des **critères prédéfinis**, eux-mêmes reposant sur des **seuils et données fournis par la Commission européenne,** imposant ainsi de **lourdes contraintes** aux États membres.

Définition européenne de la zone tendue de matière de logement

Afin de prendre des mesures restrictives, les autorités devraient évaluer si la zone dans laquelle elles souhaitent prendre ces mesures est tendue en matière de logement. **Cette évaluation devrait être effectuée selon les critères suivants :**

- **le ratio entre le prix d'achat d'un logement de taille moyenne et le revenu médian des habitants** doit être égal ou supérieur à huit ans, correspondant aux huit années de revenus nécessaires pour acheter un logement dans la zone concernée ;
- **ce rapport prix/revenu doit avoir augmenté au cours des dix dernières années**. Toutefois, ce critère n'est pas nécessaire si le rapport prix/revenu est égal ou supérieur au seuil de dix ans ;
- **en l'absence de mesures prises de la part des autorités, il doit être jugé peu probable que la tension en matière de logement s'atténue au cours des trois prochaines années** suivant leur adoption ;

Outre ces critères, les autorités compétentes devraient également démontrer que ces mesures sont justifiées par la nécessité de préserver l'accessibilité financière et la disponibilité des logements, 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.

B. …qui pourrait limiter grandement la capacité d'action des États membres et remettre en cause les réglementations nationales

1. La définition européenne proposée de la zone tendue apparaît contestable…

Parmi les critères énoncés, **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.

En outre, ce rapport prix/revenu est calculé sur la base de données, fournies par la Commission européenne, dont le contenu pose question. Pour le moment, ces données 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**.



En outre, la proposition de règlement prévoit que la Commission européenne est « habilitée à adopter des actes délégués » pour modifier les seuils des critères définissant la zone tendue. **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.

2. …pouvant conduire à une modification de nos zones tendues existantes



D'après les informations communiquées par le ministère du logement aux rapporteurs, **l'impact réel de cette proposition de règlement est encore difficile à mesurer précisément**. En effet, les autorités françaises ne disposent pas encore, de la part de la Commission européenne, de tous les éléments permettant de réaliser des projections, notamment pour **connaître le nombre de communes françaises** couvertes par ces zones tendues européennes.

Selon la Commission, ces zones tendues couvriraient plus de 40 % de la population de l'Union européenne, ce qui est un ordre de grandeur comparable au zonage de tension utilisé en France.

Toutefois, selon le ministère du logement, ce zonage européen constituerait un changement de méthodologie important. Même si les ordres de grandeur restaient les mêmes, il pourrait y avoir de nombreuses communes entrantes ou sortantes. Le zonage français s'appuie sur de nombreux critères, parmi lesquels certes le ratio prix-revenu, mais également le niveau des loyers, la demande de logement social non satisfaite, ou encore le taux de résidences secondaires.

3. Cette proposition de règlement empêcherait également les États membres de prendre des mesures de régulation en dehors des zones tendues et concernant les locations des résidences principales, remettant en cause notre cadre juridique national

Cette proposition de règlement interdirait aux États membres de réguler 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. En effet, depuis novembre 2024, la procédure de changement d'usage peut être mise en œuvre par toute commune qui le souhaite, sur délibération.

En outre, cette proposition de règlement empêcherait également 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. En effet, notre législation prévoit, s'agissant des résidences principales, une durée maximale de location à 120 jours par an, qui peut être abaissée à 90 jours, sur délibération motivée du conseil municipal.

4. Des charges administratives très lourdes pour les autorités nationales et surtout locales

Ces nouvelles obligations requises pour justifier la prise de mesures de régulation engendreraient 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.

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.



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.

POUR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT, CE TEXTE EST ABSOLUMENT CONTRAIRE AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ET NE PEUT ÊTRE ACCEPTÉ EN L'ÉTAT.

Le Sénat n'est pas le seul Parlement national de l'Union européenne à exprimer des réserves à l'égard de cette proposition de règlement.

Le *Bundesrat* allemand, les deux chambres du Parlement italien et le Sénat polonais ont déjà adopté des avis motivés. Le Parlement lituanien a adopté un avis politique. Les Parlements finlandais, estonien, la Diète polonaise et les deux chambres du Parlement tchèque pourraient également adopter un avis motivé. Le texte est encore en cours d'examen devant les Parlements autrichien, néerlandais, slovaque, hongrois, irlandais et chypriote.

POUR EN SAVOIR PLUS

La proposition de règlement européen relative au logement abordable : COM(2026) 599 final

La proposition de résolution européenne du Sénat portant avis motivé

Le rapport d'information

Les pages de la commission des affaires européennes



Ronan LE GLEUT
Président
Français établis hors de France
Les Républicains



Brigitte DEVÉSA
Rapporteure
Bouches-du-Rhône
Union Centriste et Indépendants



Ahmed LAOUEDJ
Rapporteur
Seine-Saint-Denis
Rassemblement Démocratique et Social Européen

secretariat.aff-europeennes@senat.fr 01.42.34.24.80 www.senat.fr