N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 novembre 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **conformité** *au* **principe** *de* **subsidiarité** *de la* **proposition** *de* **règlement** *sur le* **logement abordable***,*

Par Mme Brigitte DEVÉSA et M. Ahmed LAOUEDJ,

Sénatrice et Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Ronan Le Gleut*, président ;* M. Stéphane Sautarel, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Michaël Weber, Pierre Ouzoulias, Ahmed Laouedj, Rodolphe Alexandre, Thomas Dossus, Marc Laménie, Mmes Sylvie Josserand, Valérie Boyer, M. Cyril Pellevat, Mme Karine Daniel*, vice-présidents ;* Mme Catherine Belrhiti, MM. Pierre Cuypers, Daniel Gremillet*, secrétaires ;* Mme Cathy Apourceau-Poly, MM. Jean-Michel Arnaud, Bruno Belin, Guy Benarroche, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, M. François Bonneau, Mme Manon Bouquin, MM. Alain Cadec, Rémi Cardon, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, M. Christophe Chaillou, Mme Brigitte Devésa, MM. Bertrand Dupont, Fabien Genet, Mme Annick Girardin, MM. Loïc Hervé, Jean Hingray, Jean-François Husson, Mmes Christine Lavarde, Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Ryan Persaud, Mmes Pernelle Richardot, Elsa Schalck.

S O M M A I R E

Pages

AVANT-PROPOS 5

I. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT EMPIÈTE SUR LES COMPÉTENCES DES ÉTATS MEMBRES S'AGISSANT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT, QUI EST UNE COMPÉTENCE NATIONALE 7

A. AU VU DE LA CRISE DU LOGEMENT AFFECTANT TOUS LES ÉTATS MEMBRES, UNE ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE PEUT APPARAÎTRE PERTINENTE DANS LES LIMITES DU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ 7

B. LE RECOURS À L'ARTICLE 114 DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE EST CONTESTABLE 9

C. LE CHOIX D'UN RÈGLEMENT PLUTÔT QUE D'UNE DIRECTIVE INTERROGE.....13

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 15

A. SOUS-COUVERT D'UN IMPÉRATIF DE SÉCURITÉ JURIDIQUE, LA COMMISSION EUROPÉENNE PROPOSE UN CADRE TRÈS CONTRAIGNANT…..15

1. La Commission européenne souhaite instaurer un cadre juridique européen pour sécuriser l'intervention des États membres…..15

2. …par le biais d'une méthode d'évaluation des zones tendues définie à l'échelon européen ..16

B. …QUI POURRAIT LIMITER GRANDEMENT LA CAPACITÉ D'ACTION DES ÉTATS MEMBRES ET REMETTRE EN CAUSE LES RÉGLEMENTATIONS NATIONALES.....18

1. La définition européenne de la zone tendue est très contraignante…..18

2. …pouvant conduire à une modification des zones tendues existantes, voire à la diminution du nombre de communes éligibles 20

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 réglementation nationale 23

4. Ces nouvelles obligations pour justifier les mesures restrictives constitueraient des charges administratives très lourdes pour les autorités nationales et surtout locales.....23

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ.....25

EXAMEN EN COMMISSION.....31

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 33

Version provisoire

AVANT-PROPOS

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 Gaquerre, 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 puis devenue résolution du Sénat le 4 mai 2026[2].

Si cette résolution 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.

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 2026 par la Commission européenne, **ne respecte pas les principes de subsidiarité et 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 traité sur TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Version provisoire

[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 n° 431 (2025-2026).*

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

[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.)*

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 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.

Version provisoire

I. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT EMPIÈTE SUR LES COMPÉTENCES DES ÉTATS MEMBRES S'AGISSANT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT, QUI EST UNE COMPÉTENCE NATIONALE

Si la crise du logement, affectant tous les États membres de l'Union européenne, peut justifier une intervention de l'Union européenne en la matière, celle-ci doit respecter les principes de subsidiarité et proportionnalité, conformément à l'article 5 du traité de l'Union européenne (TUE).

C'était en substance le message contenu dans la résolution du Sénat n° 100, en date du 4 mai 2026, adoptée à l'initiative de Mme Amel Gaquerre, M. Ahmed Laouedj et Mme Sophie Primas.

Le chemin est certes étroit, mais il s'agit là de la garantie du respect des traités, d'autant que la France dispose, en matière de logement, d'une politique structurée et avancée qui fait – à certains égards - figure de modèle en Europe.

Or, cette proposition de règlement sur le logement abordable - qui vise à établir un cadre européen harmonisé s'agissant des mesures prises par les États membres pour réglementer les locations courte durée et les résidences secondaires - **ne semble pas se conformer aux principes précités de subsidiarité et de proportionnalité. La base juridique choisie apparaît ainsi contestable.**

A. AU VU DE LA CRISE DU LOGEMENT AFFECTANT TOUS LES ÉTATS MEMBRES, UNE ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE PEUT APPARAÎTRE PERTINENTE DANS LES LIMITES DU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Dans sa résolution européenne n° 100 (2025-2026) précédemment citée, **le Sénat avait alerté sur le fait que les futures initiatives en matière de logement puissent ne pas respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité** (cf. encadré *infra*).

Version provisoire

Le Sénat avait déjà alerté sur un risque en matière de subsidiarité, dans sa résolution européenne n° 100[4] (2025-2026)

Dans cette résolution, le Sénat saluait « la prise en compte par l'Union européenne des enjeux relatifs au logement, par le biais notamment du Plan européen pour les logements abordables et de la stratégie européenne pour la construction de logements, les actions en la matière pouvant avoir des conséquences très concrètes sur la qualité de vie des citoyens européens ». Il **affirmait « toutefois que l'action de l'Union européenne [devait] venir en soutien des États membres, sans imposer de nouvelles règles contraignantes et uniformes**, les problématiques des États membres étant diverses en matière de logement et la dimension locale, très prégnante ».

Le Sénat indiquait également, dans cette résolution, partager « l'analyse de la Commission européenne selon laquelle le marché de la location de courte durée doit être encadré, eu égard à ses conséquences sur le marché du logement », mais rappelait que « la France [avait] adopté des mesures à cette fin », soulignant **« l'extrême vigilance du Sénat quant au respect du principe de subsidiarité » et affirmant « que le futur acte législatif annoncé par la Commission européenne ne devra pas entraver la mise en œuvre des politiques nationales et locales**, notamment celles développées en France depuis plusieurs années. ».

L'encadrement des locations de courte durée et des résidences secondaires est un sujet crucial pour lutter contre cette crise du logement.

Si les offres de logement sur les plateformes de location de courte durée ne représentent, à l'échelle de l'Union européenne, que 1,2 % de l'offre de logement globale, cette part peut monter à 20 %, voire plus dans certaines villes touristiques.

Ainsi, dans le centre de Madrid, la part des locations de courte durée représente 40 % du parc locatif de longue durée. À Paris, une étude récente montre que le taux d'annonces de logements disponibles rapporté au total des logements est de 3,5 %, mais peut aller jusqu'à 20 % dans certains quartiers touristiques (Opéra, Champs-Élysées, Notre-Dame)[5]. Dans certaines villes, comme à Biarritz, la part des résidences secondaires s'élève à 40 % du parc immobilier total de la commune[6].

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

[5] *Étude de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur), « Locations meublées touristiques à Paris en 2025 », janvier 2026. Cette étude note également qu'avec les Jeux olympiques, le nombre d'annonces de locations Airbnb à Paris avait explosé : en août 2024, on comptait près de 98 000 annonces, ce qui faisait de la capitale française la première métropole au monde en termes de logements Airbnb. Depuis, leur nombre a décru : il était, en octobre 2025, de 82 000 dont 48 000 concernent des logements entiers disponibles.*

[6] *Source INSEE.*

Version provisoire

Toutefois, **cette nécessité d'intervenir pour réguler ce marché de la location de courte durée ou des résidences secondaires, ne justifie pas une intervention de l'Union européenne**, qui outrepasserait la répartition des compétences telle que garantie par les traités, ce qui semble être le cas en l'espèce (cf. *infra*).

B. LE RECOURS À L'ARTICLE 114 DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE EST CONTESTABLE

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 ».

Si cet article du traité est le fondement le plus utilisé pour l'harmonisation des règles nationales au sein de l'Union européenne, **il constitue une base juridique contestable en l'espèce**. Certes, les mesures prises par les États membres qui restreignent la liberté de prestation de services relèvent du droit européen, toutefois **la nécessité d'une harmonisation européenne des conditions d'intervention des États membres en matière de logement, telle que souhaitée par cette proposition de règlement, n'est pas démontrée.**

Le recours à l'article 114 du TFUE ne peut donc justifier une telle intervention de l'Union européenne dans la politique du logement, qui est une compétence des États membres.

En effet, la politique du logement est une compétence nationale, pour laquelle la France, notamment en matière de régulation des locations de courte durée et des résidences secondaires, dispose d'un cadre législatif et réglementaire de régulation avancé et assez complet (cf. encadré *infra*).

Version provisoire

La France dispose déjà d'une réglementation avancée sur la régulation des meublés de tourisme

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 » (cf. encadré *infra)* contenant plusieurs mesures, qu'elles peuvent adapter à leur situation propre.

Le but recherché est celui de préserver un équilibre entre la liberté d'entreprendre et la nécessité de protéger la population des effets négatifs associés à une concentration excessive de meublés de tourisme (accentuation de la crise du logement, nuisances de voisinage, surtourisme…).

Ce cadre juridique s'est construit grâce à plusieurs textes législatifs : les lois Alur[7] (2014), pour une République numérique[8] (2016), Elan[9] (2018) et Engagement et proximité [10] (2019).

Récemment, il s'est enrichi, par le biais notamment du règlement européen sur les locations de logements de courte durée ou *Short-term Rentals* (STR)[11], entré en vigueur en mai 2026. Ce texte vise à harmoniser et rationaliser le cadre régissant la production et le partage de données sur les locations courte durée dans l'ensemble de l'Union européenne. Il impose l'enregistrement obligatoire des hôtes et le partage des données sur les transactions entre les plateformes et les autorités nationales.

Néanmoins ce règlement européen n'est pas encore pleinement applicable puisqu'un certain nombre de dispositions techniques devaient être prises. Celles-ci étant prévues, par voie d'ordonnance, par l'article 12 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche. S'il a bien été adopté par le Sénat le 18 février 2026, il n'a pas encore examiné par l'Assemblée nationale.

La **législation nationale a également été complétée par la loi du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale**[12], dite loi « Le Meur-Echaniz ». Cette loi renforce considérablement le rôle des maires dans la régulation des locations touristiques :

---

[7] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
[8] Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.
[9] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.
[10] Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.
[11] Règlement n° 2024/1028 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 concernant la collecte et le partage des données relatives aux services de location de logements de courte durée, et modifiant le règlement (UE) 2018/1724.
[12] Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

Version provisoire

• **elle vise ainsi à mieux maîtriser l'installation des meublés de tourisme :**

- les communes qui le souhaitent peuvent désormais soumettre à autorisation tout nouveau meublé de tourisme[13], *via* l'extension de la procédure dite de changement d'usage, qui permet de contrôler l'offre de logements ;

- les communes peuvent en outre fixer des quotas, c'est-à-dire un nombre maximal d'autorisations temporaires de changement d'usage de logements qui pourront être délivrées ;

- l'enregistrement des meublés de tourisme devient obligatoire sur l'ensemble du territoire, en conformité avec le règlement *STR* précité. Le téléservice national d'enregistrement devrait être mis en service d'ici la fin de l'année ;

• **la loi « Le Meur-Echaniz » vise également à préserver les résidences principales** : dans certaines communes où les populations locales éprouvent des difficultés à se loger[14], le plan local d'urbanisme peut désormais déterminer des zones dans lesquelles les constructions nouvelles de logements devront être utilisées exclusivement comme résidences principales ;

• le maire peut également réduire, sur délibération motivée, la durée maximale de location en meublé de tourisme des résidences principales, dans la **limite de 90 jours par année civile, contre 120 auparavant** ;

• la loi permet aussi d'améliorer **le respect des règles par chacun**, en renforçant les contrôles et les sanctions.

Par ailleurs, la loi « Le Meur-Echaniz » ainsi que la loi de finances pour 2024 ont modifié la fiscalité des meublés de tourisme afin de rendre plus attractives les locations de longue durée. Par ailleurs, la **loi « Le Meur-Echaniz » soumet progressivement les meublés de tourisme aux mêmes obligations de décence énergétique** que les locations de résidences principales. En outre, elle clarifie les règles visant à interdire ou autoriser les meublés de tourisme au sein des copropriétés.

Source : Guide pratique 2025 de la réglementation des meublés de tourisme, ministère chargé du logement

Version provisoire

[13] *Seules les locations occasionnelles et pour une durée annuelle limitée de résidences principales comme meublés de tourisme ne sont pas concernées.*

[14] *Il s'agit des communes où s'applique la taxe sur les logements vacants ou dans lesquelles le taux de résidences secondaires est déjà supérieur ou égal à 20 % du parc de logements.*

Outils à disposition des communes pour réguler les meublés de tourisme

Outil	Objectif	Communes concernées	Meublés concernés	Application dans le temps
Réglementation du changement d'usage	Protéger l'habitat à destination de la population permanente	Toutes les communes en zone tendue [14] (sur décision de la commune) Les autres communes, sur délibération motivée (sur décision de la commune)	Locaux à usage d'habitation	
Quotas d'autorisations temporaires de changement d'usage	Mieux piloter le nombre de résidences principales dans la commune	Communes qui appliquent le changement d'usage (sur décision de la commune)	Locaux à usage d'habitation	
Procédure d'autorisation de l'article L. 324-1-1, IV bis, du code du tourisme	Eviter la pénurie de locaux autres que les logements et garantir la mixité urbaine	Communes mettant en œuvre le changement d'usage (sur décision de la commune)	Locaux qui ne sont pas à usage d'habitation	Etendu depuis novembre 2024 à tous les locaux autres que ceux à usage d'habitation

[14] Communes appliquant la taxe sur les logements vacants, mentionnées par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Servitude de résidence principale	S'assurer que les constructions nouvelles bénéficient au logement permanent	Communes en zone tendue[15], et communes comptant déjà au moins 20 % de résidences secondaires	Nouvelles constructions de logements	Depuis novembre 2024
Durée maximale de location des résidences principales	S'assurer que les résidences principales déclarées comme telles ne sont pas réellement louées comme meublés à l'année	Toutes communes (obligatoirement) – les communes qui le souhaitent peuvent abaisser cette durée dans la limite de 90 jours	Résidences principales	Depuis le 1er janvier 2025 pour la possibilité d'abaisser la durée dans la limite de 90 jours
Application aux meublés de tourisme de niveaux de performance énergétique	S'assurer que les meublés de tourisme contribuent aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique Eviter un effet d'éviction des logements énergivores vers les meublés de tourisme	Toutes communes (obligatoirement)	Meublés de tourisme autres que les résidences principales	Depuis novembre 2024, pour les nouvelles autorisations de changement d'usage A partir de 2034, pour les meublés de tourisme existants
Numéro d'enregistrement	Faciliter le contrôle du respect de la réglementation sur le changement d'usage et permettre aux communes de connaître les meublés de tourisme présents sur leur territoire	Jusqu'en mai 2026 : communes mettant en œuvre le changement d'usage (sur décision de la commune) A partir de mai 2026 : toutes communes (obligatoirement)	Tous les meublés	A compter de mai 2026, l'enregistrement des meublés de tourisme sera obligatoire sur tout le territoire
Déclaration préalable en mairie	Permettre aux communes de connaître les meublés de tourisme présents sur leur territoire	Communes qui n'appliquent pas le numéro d'enregistrement (obligatoirement)	Tous sauf les résidences principales	Jusqu'en mai 2026
Demande de données aux plateformes	Améliorer le contrôle du respect de l'ensemble de la réglementation applicable	Communes mettant en œuvre le numéro d'enregistrement (sur décision de la commune ou, à partir de mai 2026, pour toutes les communes)	Tous les meublés	A compter de la fin 2025, ces demandes se feront via l'API « meublés » mise à disposition au niveau national

Régulation des meublés de tourisme dans les copropriétés	Permettre aux copropriétés de déterminer si les meublés de tourisme sont autorisés ou non	Toutes communes	Toutes les nouvelles copropriétés Les copropriétés existantes qui le souhaitent	Depuis novembre 2024

[1] Communes appliquant la taxe sur les logements vacants, mentionnées par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Source : Guide pratique 2025 de la réglementation des meublés de tourisme, ministère chargé du logement

C. LE CHOIX D'UN RÈGLEMENT PLUTÔT QUE D'UNE DIRECTIVE INTERROGE

Par ailleurs, **les rapporteurs s'interrogent sur le choix de la Commission européenne de recourir à un règlement plutôt qu'à une directive**.

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.

Version provisoire

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 Commission européenne souhaite instaurer un cadre juridique européen pour sécuriser l'intervention des États membres…

Le texte 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. Les résidences principales sont exclues du champ d'application de la proposition de règlement.

Le but de la Commission européenne est de **sécuriser juridiquement les interventions publiques** face aux règles du marché unique européen.

À ce jour, la réglementation européenne est relativement peu contraignante à ce sujet. Ainsi, l'accès au marché relève de la directive dite « services » de 2006[15], telle qu'interprétée par la jurisprudence « *Cali Apartments* » de 2020[16]. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) avait été saisie, dans cette affaire, d'une question préjudicielle posée par la Cour de cassation française, au sujet d'un litige portant sur le règlement municipal de changement d'usage de la ville de Paris.

Dans sa décision, la CJUE avait considéré qu'il appartenait aux autorités compétentes, nationales ou locales, de déterminer les modalités de régulation appropriées, à condition que celles-ci répondent à un motif impérieux d'intérêt général, en l'espèce la lutte contre la pénurie de logements disponibles pour la population permanente, et qu'elles soient proportionnées à l'objectif poursuivi. **La proportionnalité des mesures, en particulier, était laissée sous le contrôle du juge national** – et non du juge européen.

---

[15] *Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.*

[16] *Décision C-734-18 de la CJUE du 22 septembre 2020 « Cali Apartments ».*

Version provisoire

Depuis 2020, la France semble ainsi se satisfaire de l'application de cette jurisprudence, qui a permis la validation des récents dispositifs de régulation des meublés de tourisme (cf. encadré *infra*).

La décision « *Cali Apartments* », une jurisprudence plutôt favorable aux autorités pour réguler les locations de courte durée

À la suite de la décision de la CJUE, l'examen du règlement municipal parisien a été renvoyé devant la Cour de cassation française, qui l'a validé dans son ensemble, par un arrêt rendu le 18 février 2021. Depuis, les tribunaux français peuvent s'appuyer sur la jurisprudence, qui est claire, pour examiner les éventuels recours dont ils ont à connaître.

Il n'existe pas de suivi centralisé de l'intégralité des procédures concernant la réglementation des meublés de tourisme, qui concernent en majorité les collectivités locales. **On peut néanmoins relever que l'ensemble des dispositifs nationaux ayant fait l'objet d'un recours, y compris ceux introduits par la loi « Le Meur-Echaniz » de 2024[17], ont été validés**. C'est par exemple le cas pour la possibilité d'abaisser à 90 jours la durée maximale de location des résidences principales[18], les dispositions relatives aux copropriétés[19], ou encore pour l'application des nouvelles règles concernant la preuve de l'usage[20].

Du côté des communes, il semblerait également que la jurisprudence « *Cali Apartements* » et le renforcement de la réglementation nationale permettent aux collectivités de faire condamner plus facilement les propriétaires de biens ne respectant pas la réglementation. La ville de Paris aurait ainsi, depuis janvier 2025, remporté 92 % des 177 procès qu'elle a intentés, engrangeant 5 millions d'euros d'amendes.

Source : réponse de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au questionnaire des rapporteurs

2. …par le biais d'une méthode d'évaluation des zones tendues définie à l'échelon européen

La proposition de règlement propose ainsi une méthode d'évaluation des zones qui peuvent être considérées comme tendues en matière de logement, dans lesquelles des mesures restrictives à l'égard des locations de courte durée ou de résidences secondaires pourrait être prise par les autorités compétentes, nationales ou locales.

[17] *Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.*
[18] *Conseil d'État, décision du 25 juillet 2025.*
[19] *Conseil constitutionnel, décision du 19 mars 2026.*
[20] *Cour de cassation, décision du 11 juin 2026.*

Version provisoire

Pour qu'une autorité compétente puisse légalement prendre des mesures restrictives, **le texte prévoit que les autorités doivent évaluer si la zone dans laquelle elles souhaitent prendre des mesures est tendue en matière de logement.**

Cette évaluation doit être effectuée selon les critères suivants, énoncés à l'article 6 de la proposition de règlement :

- **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 ;

- **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, sur la base des éléments suivants : dynamique de la population, offre de logements et demande de logements.

Outre ces critères, les autorités compétentes doivent également démontrer que :

- ces mesures sont justifiées par la **nécessité de préserver l'accessibilité financière et la disponibilité des logements** dans les zones tendues en matière de logement (article 9 de la proposition de règlement) ;

- la fourniture de services de locations de logement de courte durée ou l'acquisition et l'utilisation de terrains et de biens immobiliers résidentiels à une autre fin que la résidence principale a eu un **effet néfaste substantiel dans la zone pendant une période d'au moins trois années avant l'adoption de la mesure** (article 9 de la proposition de règlement) ;

- **aucune autre mesure moins restrictive ne serait suffisante pour améliorer l'accessibilité financière et la disponibilité des logements** d'une manière aussi efficace dans un délai raisonnable (article 10 de la proposition de règlement).

Par ailleurs, l'article 13 de la proposition de règlement prévoit 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 soumise à une nouvelle évaluation, prévue par l'article 12.

Version provisoire

B. …QUI POURRAIT LIMITER GRANDEMENT LA CAPACITÉ D'ACTION DES ÉTATS MEMBRES ET REMETTRE EN CAUSE LES RÉGLEMENTATIONS NATIONALES

La méthode d'évaluation des zones tendues telle que décrite précédemment impose 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 et réglementations nationales en vigueur, notamment en France.

D'une manière plus générale, l'équilibre d'ensemble du texte lui-même interroge puisque de nombreuses restrictions sont imposées aux autorités qui veulent réglementer le marché de la location courte durée mais rien n'est imposé aux plateformes de location.

1. La définition européenne de la zone tendue est très contraignante…

La proposition de règlement contient une définition très précise des zones tendues en matière de logement, basée sur des critères prédéfinis, eux-mêmes reposant sur des seuils et données fournis par la Commission européenne.

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**. Même en dessous du seuil de huit années, les autorités locales et nationales pourraient avoir un besoin légitime d'agir, en fonction des spécificités de leur territoire.

Par ailleurs, 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[21] 3 (qui correspond aux départements français), et éventuellement au niveau des unités administratives locales (UAL), correspondant aux communes.

[21] *Nomenclature des unités territoriales statistiques*

Version provisoire

De nombreux États membres, dont la France, ont indiqué à la Commission européenne la nécessité de disposer de données au niveau des communes. Imposer une analyse à l'échelle d'un département entier masquerait la diversité des situations locales. Un département rural peut ainsi voir coexister des villes touristiques avec un fort taux de résidences secondaires ou de meublés de tourisme, et des communes rurales avec, au contraire, un excédent de logements.

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.

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 ».

Cette habilitation soulève une difficulté, 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.

Version provisoire

2. …pouvant conduire à une modification des zones tendues existantes, voire à la diminution du nombre de communes éligibles

D'après les informations communiquées par le ministère du logement aux rapporteurs, l'impact réel de cette nouvelle définition européenne de la zone tendue sur notre réglementation est encore difficile à mesurer précisément. En effet, les autorités françaises ne disposent pas encore de tous les éléments de la part de la Commission européenne[22] permettant de réaliser des projections, et de savoir combien de communes françaises seraient potentiellement couvertes par ces zones tendues européennes.

Selon la Commission, ces zones tendues couvriraient cependant 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 et, même si les ordres de grandeur restaient les mêmes, il n'est pas garanti qu'il **n'y ait pas 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 (cf. encadré *infra*).

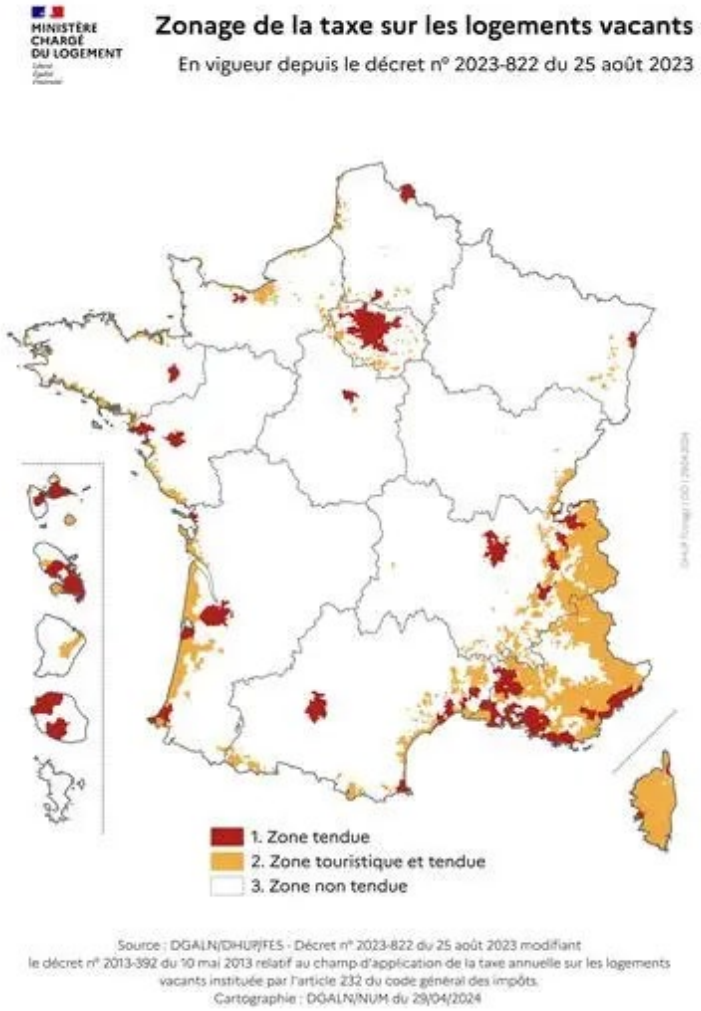
Le règlement sur les zones tendues en France concernant les meublés de tourisme

Pour l'application de la réglementation sur les meublés de tourisme, **les zones tendues sont celles où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV), et qui sont listées en annexe du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013** relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Récemment, le décret du 25 août 2023 a élargi le périmètre des zones tendues pour inclure les communes « tendues et touristiques », dans l'objectif de répondre aux problématiques soulevées par le phénomène d'attrition des résidences permanentes dans les zones touristiques. **En mai 2024, 3 697 communes étaient ainsi couvertes,** contre 1 140 dans le zonage en vigueur jusqu'en août 2023.

[22] *Les données – fournies par la Commission européenne - pour réaliser l'évaluation de la zone tendue n'ont pas été transmises aux États membres, tout comme les précisions méthodologiques nécessaires au calcul du ratio prix/revenu (il convient de savoir si ce calcul se fait sur la base du revenu par personne ou par ménage).*

Version provisoire



Source : site du ministère du logement

Ainsi, selon l'article 232 du code général des impôts, « la taxe annuelle sur les logements vacants » est applicable :

1° **Dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants** où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ;

2° **Dans les communes ne respectant pas les conditions prévues au 1° du présent I** où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou la proportion élevée de logements affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale par rapport au nombre total de logements ».

Il convient de noter que la loi de finances pour 2026[23] **prévoit, à partir du 1er janvier 2027, la fusion de la taxe sur les logements vacants (TLV) et de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV**), qui est perçue par les communes et les intercommunalités qui ne sont pas situés en zone tendue en une taxe unique : la taxe sur la vacance des locaux d'habitation (TVLH).

Cette réforme conserve toutefois des modalités d'application différenciées selon que les communes sont situées en zone tendue ou non tendue. La définition de la zone tendue reste la même. La liste des communes situées en zone tendues est précisée par le décret n° 2026-831 du 25 août 2026 relatif au champ d'application de la taxe sur la vacance des locaux d'habitation prévue par l'article 1406 *bis* du code général des impôts.

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. Par **ailleurs, seuls les objectifs d'accessibilité financière et de disponibilité des logements pourraient, selon le texte de la proposition de règlement, justifier des mesures restrictives** de la part des autorités nationales. Or, certains dispositifs nationaux comme la réglementation sur le changement d'usage peuvent répondre à plusieurs objectifs.

En outre, 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 ».

Version provisoire

[23] *Article 108 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026.*

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 réglementation nationale

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. En effet, depuis novembre 2024, la procédure de changement d'usage peut être mise en œuvre par toute commune qui le souhaite, sur délibération[24]. Dans les communes autres que celles connaissant une tension particulière sur le marché du logement[25], cette délibération doit cependant être « motivée par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant ».

En outre, cette proposition de règlement limiterait aussi grandement la capacité d'action des États membres à 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 cadre juridique prévoit, s'agissant des résidences principales, une durée maximale de location à 120 jours par an. La loi « Le Meur-Echaniz » précité a même abaissé ce seuil à 90 jours pour les communes qui le souhaitent, sur délibération motivée du conseil municipal.

4. Ces nouvelles obligations pour justifier les mesures restrictives constitueraient des charges administratives très lourdes pour les autorités nationales et surtout locales

La proposition de règlement **engendrerait 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.

Version provisoire

[24] *Article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.*

[25] *Les communes connaissant une tension particulière sont celles appliquant la taxe sur les logements vacants, mentionnées par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.*

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.

Cette proposition de règlement apparaît donc contraire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

*

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

Version provisoire

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ SUR 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 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 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 ;

Version provisoire

(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 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 ;

Version provisoire

(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 ;

Version provisoire

(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 engendrera 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

Version provisoire

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 aux principes 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.

Version provisoire

EXAMEN EN COMMISSION

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Version provisoire

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.

Version provisoire