



N° 853

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 février 2023.

PROPOSITION DE LOI

*portant mesures d'urgence pour lutter contre la spéculation locative
et favoriser l'accès au logement dans les territoires en tension,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Inaki ECHANIZ, Boris VALLAUD, et
des membres du groupe Socialistes et apparentés ⁽¹⁾,
députés.

(1) *Mesdames et Messieurs* : Joël Aviragnet, Christian Baptiste, Mickaël Bouloux, Philippe Brun, Elie Califer, Alain David, Arthur Delaporte, Stéphane Delautrette, Inaki Echaniz, Olivier Faure, Guillaume Garot, Jérôme Guedj, Johnny Hajjar, Chantal Jourdan, Marietta Karamanli, Fatiha Keloua Hachi, Gérard Leseul, Philippe Naillet, Bertrand Petit, Anna Pic, Christine Pires Beaune, Dominique Potier, Valérie Rabault, Claudia Rouaux, Isabelle Santiago, Hervé Saulignac, Mélanie Thomin, Cécile Untermaier, Boris Vallaud, Roger Vicot.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au 1^{er} janvier 2022, la France comptait 37,6 millions de logements, dont 81,9 % de résidences principales et 9,8 % de résidences secondaires et logements occasionnels ⁽¹⁾. Parmi eux, 800 000 seraient des meublés de tourisme destinés à des locations courtes durées ⁽²⁾. Un chiffre en nette croissance, puisqu'entre 2020 et 2021, ils ont augmenté de 18 % ⁽³⁾ et les résidences secondaires constituent parfois la moitié des logements dans certaines villes touristiques ⁽⁴⁾.

Parallèlement, à mesure que le nombre de logements touristiques augmente, la construction de logements neufs reste trop insuffisante face à la demande. En effet, le rapport d'une commission d'experts et d'élus présidée par François Rebsamen et remis au gouvernement le 22 septembre 2021, estimait qu'il était nécessaire de construire 400 000 à 500 000 unités par an d'ici 2030 ⁽⁵⁾ afin de répondre aux besoins à venir et agir contre le mal logement.

Alors que la Fondation Abbé Pierre évalue à 14,8 millions ⁽⁶⁾, le nombre de personnes touchées par la crise du logement, dont 4,1 millions mal logés et 12,1 millions dans des logements surpeuplés, en mauvais état ou trop onéreux, que l'accès au logement est un droit fondamental et l'un des facteurs essentiels pour lutter contre les inégalités, que la raréfaction des logements disponibles contribue à précariser les populations (augmentation des loyers, exil en périphérie loin des offres d'emploi et des services de mobilité ⁽⁷⁾, impossibilité de se loger...) et altérer la vitalité des territoires (économie, services publics, vie culturelle etc...), il est nécessaire de prendre des mesures d'urgence dans les zones particulièrement impactées.

(1) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6653801>

(2) <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220902650.html>

(3) Ibid.

(4) https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/11/04/au-pays-basque-la-crise-aigue-du-logement-reveille-le-spectre-de-la-violence-nos-enfants-sont-exclus-de-leur-territoire_6148426_3224.html

(5) https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/09/22/500-000-nouveaux-logements-par-an-sont-necessaires-pour-eviter-une-crise-majeure-de-l-offre_6095648_3224.html

(6) Nombre total des personnes en situation de fragilité (sans double-compte) - <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/actualites/28e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2023>

(7) RER B : Un maire porte plainte pour discrimination territorial - https://www.bfmtv.com/politique/rer-b-un-maire-porte-plainte-pour-discrimination-territoriale_AN-201211300048.html

Parmi elles, les zones touristiques que constituent les grandes villes, les littoraux ou les montagnes. En effet, l'afflux du nombre de touristes français et étrangers (90 millions de touristes internationaux en 2019 ⁽⁸⁾), l'augmentation des résidences secondaires ⁽⁹⁾ dont 40 % se situent sur les littoraux et du nombre de meublés de tourisme (notamment par l'essor des plateformes en ligne ⁽¹⁰⁾), impactent l'équilibre du marché du logement.

Des acquisitions qui engendrent une raréfaction des habitations disponibles et une augmentation des prix. En effet, l'indice du prix des logements est passé de 104,9 à 128,6 ⁽¹¹⁾ en dix ans. En cinq ans, le prix de l'immobilier a fortement augmenté en zones touristiques et notamment littorales, comme en Bretagne, à hauteur de +29 % ou en Nouvelle-Aquitaine de +26 % ⁽¹²⁾.

La demande est telle que les zones limitrophes des sites touristiques sont aussi concernées. Des communes rurales voient ainsi le prix des loyers et des maisons s'envoler ⁽¹³⁾.

Conséquence, le niveau de vie augmente, les habitants ne peuvent plus habiter ou s'installer sur leur territoire. Ils sont alors contraints de s'exiler loin de leurs attaches familiales et, souvent, des bassins d'emploi. Dans les zones les plus attractives, l'augmentation du nombre de logements de tourisme a une répercussion sur la vitalité de ces lieux toute l'année, en matière de développement culturel, de diversification des activités économiques, du maintien ou de l'apparition de nouveaux services publics. Cela a aussi une incidence sur le nombre de saisonniers, indispensables aux activités commerciales et culturelles de ces territoires, puisque ces derniers ne trouvent pas toujours d'hébergements pour y travailler.

Si l'État comme certaines collectivités ont voulu agir en instaurant des dispositifs contraignants, comme l'autorisation préalable de changement d'usage des résidences secondaires assortie de compensation, l'encadrement des loyers, la limitation à 120 jours de location touristique

(8) <https://www.economie.gouv.fr/cedef/statistiques-officielles-tourisme>

(9) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5761272>

(10) En 2018, la fréquentation des hébergements touristiques proposés par des particuliers *via* des plateformes internet a augmenté de +15 %, +19 % en 2017 et +25 % en 2016-
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4172716>

(11) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010001868#Graphique>

(12) https://www.francetvinfo.fr/economie/immobilier/prix-immobilier/immobilier-les-prix-senvolent-le-long-des-littoraux_4853579.html

(13) <https://www.sudouest.fr/pyrenees-atlantiques/bayonne/video-immobilier-au-pays-basque-a-arbonne-une-nouvelle-vente-a-trois-millions-d-euros-qui-ne-passe-pas-12205649.php>

pour les résidences principales, ou la définition d'un zonage spécifique dit « zone tendue » auquel sont attachées des dispositions renforçant l'arsenal législatif existant, force est de constater qu'ils ne sont pas suffisants pour répondre à la crise.

D'abord parce qu'ils ne touchent pas toutes les zones en tension, aussi parce que notre pays porte encore le poids de l'héritage d'une politique de massification de l'offre immobilière touristique qui a donné lieu à des avantages, notamment fiscaux, aux propriétaires, instaurant une inégalité entre locations saisonnières et longue durée.

En parallèle, la loi n'est pas toujours respectée et certains outils sont aujourd'hui détournés au profit des locations touristiques. L'utilisation frauduleuse des baux mobilité (renouvellement illégal, typologie de locataire non conforme ⁽¹⁴⁾) permet, à ce titre, de récupérer un bien pour le louer en période touristique, quant au congé pour vente, il peut être un levier illégal pour changer de locataire en augmentant le loyer ou pour faire de la location touristique. Les congés pour vente sont aussi particulièrement utilisés pour vendre des biens occupés à des acquéreurs souhaitant une résidence secondaire ou un meublé de tourisme. Cela tant à précariser les locataires qui peinent alors à retrouver un logement dans ces zones en tension immobilière.

Par ailleurs, certaines mesures contraignantes sont trop peu dissuasives. C'est le cas de la limitation du nombre de nuitées touristiques autorisées pour les résidences principales, aujourd'hui restreint à 120 par année civile, soit quatre mois de vacances. Une contrainte peu efficace qui engendre à la fois de fausses déclarations sur le nombre de nuitées réellement vendues et sur le statut des logements concernés, qui s'apparente souvent à celui de résidence secondaire. Alors que chez nos voisins européens, comme à Londres ou Amsterdam, la limitation des locations touristiques va plus loin (respectivement 90 et 30 nuits maximum), que les loyers et le prix des logements dans les quartiers ayant le plus grand nombre de locations Airbnb augmenteraient significativement ⁽¹⁵⁾ et qu'à Paris, il y aurait entre 15 000 à 25 000 logements résidentiels perdus à cause des locations à court

(14) Ce bail est encadré et réservé à des personnes en formation professionnelle, études supérieures, contrat d'apprentissage, stage, engagement volontaire dans le cadre d'un service civique, mutation professionnelle, mission temporaire dans le cadre de l'activité professionnelle (article 25-12 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986).

(15) For neighborhoods in the top decile of Airbnb activity distribution, rents are estimated to have increased by 7 %, while increases in transaction (posted) prices are estimated at 17 % (14 %) - Article de 2020 consacré à Barcelone, Miquel-Àngel Garcia-López, Jordi Jofre-Monseny, Rodrigo Martínez-Mazza, et Mariona Segú https://econpapers.repec.org/article/eejuecon/v_3a119_3ay_3a2020_3ai_3ac_3as0094119020300498.htm

terme ⁽¹⁶⁾, il est nécessaire de mettre en place des outils plus efficaces et restrictifs.

Il est aussi indispensable de donner aux communes touchées par la crise du logement les moyens de préserver leur vitalité et de permettre aux habitants de se loger. La possibilité d'une surtaxe d'habitation sur les résidences secondaires établie par décision des conseils municipaux, tout comme la décorrélation des taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont à ce titre des moyens d'action à encourager pour offrir plus de liberté aux acteurs locaux.

L'accès au logement dans nos territoires doit être au cœur de nos politiques publiques face à la crise en cours et les perspectives inquiétantes du mal logement qui ne cessera de progresser dans les prochaines années comme l'a récemment alerté la Fondation Abbé Pierre lors de la remise de son rapport annuel sur le sujet. Un évènement qui a permis une nouvelle prise de conscience des enjeux et l'annonce d'engagements comme celui d'Aurore Bergé, Présidente du groupe Renaissance, qui s'est prononcée en faveur de la suppression de la niche fiscale « Airbnb ». Cette initiative parlementaire portant des mesures d'urgence pourrait ainsi être portée de façon transpartisane, à l'occasion d'une semaine de l'Assemblée nationale.

Cette proposition de loi contient quatre articles pour répondre à la crise du logement en zones tendues.

L'article 1^{er} vise à exclure les meublés de tourisme, autres que les gîtes ruraux, du bénéfice du régime des micro bénéfiques industriels et commerciaux non professionnels qui permet de bénéficier d'un abattement de 71 % du montant des revenus locatifs en-deçà de 176 200 euros de chiffre d'affaires en cas de meublé de tourisme classé ou 50 % en deçà de 72 600 euros de chiffre d'affaires pour les meublés non classés. D'une part ces plafonds sont bien supérieurs à toute notion d'activité accessoire et, d'autre part, la dépense fiscale correspondant à cet abattement est manifestement incompatible avec les objectifs de la politique du logement.

L'article 2 vise à durcir les conditions de location des meublés de tourisme en rendant obligatoire leur enregistrement sur l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, dans un registre national. Il abaisse en outre le nombre de nuitées autorisées s'agissant

(16) Platform Failures : How Short-Term Rental Platforms like Airbnb fail to cooperate with cities (2020)-) The left in the European Parliament - file:///Users/c80393/Downloads/Platform-Failures-Airbnb-1.pdf

des résidences principales à 60 nuitées. D'une part ce nombre met fin à l'hypocrisie qui laisse à penser qu'il est commun que les loueurs puissent être absents jusqu'à 120 jours par an de leur résidence principale et, d'autre part, il permet de limiter *de facto* les revenus locatifs qui sont tirés de cette activité afin de limiter, voire d'effacer, l'avantage comparatif avec la mise à bail sur le marché locatif classique. Il procède enfin aux coordinations nécessaires.

L'article 3 vise à lutter contre la fraude croissante aux baux mobilités dans les zones touristiques en tension.

En effet de nombreux bailleurs, souvent encouragés par des agences immobilières peu scrupuleuses, imposent ce type de baux à leurs locataires afin de pouvoir récupérer le logement pendant la période estivale pour en optimiser le potentiel sur de la location de type « AirBnB », avant de leur accorder un nouveau bail de même type à la rentrée de septembre. Au regard de la tension sur le marché locatif, il est parfois difficile de refuser malgré les contraintes imposées au locataire.

Ainsi cet article prévoit l'obligation de déclaration de l'identité du locataire auprès de l'autorité administrative, selon des modalités prévues par décret et l'instauration d'une amende pénale pouvant aller jusqu'à 10 000 € pour un particulier et 50 000 € pour une personne morale. Il étend également ces peines aux professionnels de l'immobilier qui inciteraient ou prêteraient leur concours à une telle fraude. Une peine complémentaire d'interdiction temporaire ou définitive d'exercer pouvant par ailleurs être prononcée par le juge. Enfin par coordination, il aligne le montant de l'amende déjà prévue pour renouvellement d'un bail mobilité régulier sur celle prévue par l'article.

L'article 4 vise, afin de compléter ces restrictions par un levier fiscal à la main des collectivités territoriales concernées, à étendre le bénéfice de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à l'ensemble des communes connaissant une tension importante entre l'offre et la demande de logements, aux communes littorales et aux communes dites « de Montagne ». Il relève en outre le taux plafond de cette taxe de 60 % à 100 % afin de renforcer ses effets. Il propose, également, de supprimer la règle de liaison des taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les communes littorales et limitrophes, de montagne et plus largement dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

Enfin **l'article 5** comporte les gages de recettes et de charges pour l'État et les collectivités, notamment du fait des dispositions de l'article 2.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – L'article 50-0 du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du 1° du 1, les mots : « mentionnés aux 2° et 3° du III de l'article 1407 », sont remplacés par les mots : « qui ne constituent pas l'habitation principale ou secondaire du locataire et qui sont classés « gîte de France » dans les conditions prévues à l'article L. 324-1 du code du tourisme et que les chambres d'hôtes au sens de l'article L. 324-3 du même code ».
- ③ 2° Le 2 est complété par un k ainsi rédigé :
- ④ « k. Les contribuables qui perçoivent des revenus de la location directe ou indirecte de meublés de tourisme au sens du I de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, qu'ils soient classés dans les conditions prévues à l'article L. 324-1 du code du tourisme ou non, à l'exception des logements meublés qui ne constituent pas l'habitation principale ou secondaire du locataire et qui sont classés « gîte de France » dans les conditions prévues à l'article L. 324-1 précité. »
- ⑤ II. – Les dispositions du I entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024.

Article 2

- ① Le code du tourisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 324-1-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Le deuxième alinéa du II est supprimé.
- ④ b) Le III est ainsi modifié :
- ⑤ – le premier alinéa est supprimé ;
- ⑥ – la fin de la seconde phrase du troisième, les mots : « par tout autre moyen de dépôt prévu par la délibération susmentionnée » sont remplacés par les mots : « en mairie de la commune où est situé le meublé sur un formulaire administratif réglementé dont les modalités sont fixées par arrêté du ministre chargé du logement » ;

- ⑦ – à la fin de l'avant dernier alinéa, les mots : « de déclaration » sont remplacés par les mots et la phrase : « unique d'enregistrement. Ce numéro est renseigné dans un registre national. » ;
- ⑧ – au dernier alinéa est complété par les mots : « et les modalités de fonctionnement du registre national précité et d'accès à ses données, notamment par l'administration fiscale » ;
- ⑨ c) Le IV est ainsi modifié :
- ⑩ – Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ⑪ – au début, les mots : « Dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement de la déclaration préalable mentionnée au III, toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme qui est déclaré » sont remplacés par les mots : « Toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme qui est enregistré » ;
- ⑫ – les mots : « cent vingt » sont remplacés par le mot : « soixante » ;
- ⑬ – À la fin de la seconde phrase du deuxième alinéa, les mots : « de déclaration », sont remplacés par les mots : « unique d'enregistrement ».
- ⑭ d) Au début du IV *bis* les mots : « Sur le territoire des communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement prévue au III, » sont supprimés.
- ⑮ 2° L'article L. 324-2-1 est ainsi modifié :
- ⑯ a) Le I est ainsi modifié :
- ⑰ – à la première phrase, les mots : « , le cas échéant, » sont supprimés.
- ⑱ – à la première phrase, la dernière occurrence des mots : « de déclaration », est remplacée par les mots : « unique d'enregistrement ».
- ⑲ – la dernière phrase est ainsi rédigée : « Ce numéro unique d'enregistrement est publié dans toute annonce relative à ce meublé. »
- ⑳ – est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ce dernier constitue la résidence principale du loueur, chaque annonce est renseignée au sein du registre national prévu à l'article L. 324-1-1. »
- ㉑ b) Au début du premier alinéa du II, les mots : « Dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement mentionnée au III de

l'article L. 324-1-1, la commune peut », sont remplacés par les mots : « Les communes peuvent ».

- ⑫ c) À la première phrase de l'avant dernier alinéa du II, les mots : « cent vingt », sont remplacés par le mot : « soixante ».

Article 3

- ① La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi modifiée :
- ② 1° Au premier alinéa du III de l'article 25-8, le montant : « 6 000 € », est remplacé par le montant : « 10 000 € » et le montant : « 30 000 € », est remplacé par le montant : « 50 000 € ».
- ③ 2° L'article 25-12 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « La violation manifeste, par le bailleur, des dispositions du présent titre I^{er} *ter* est puni d'une amende pénale dont le montant ne peut être supérieur à 10 000 € pour une personne physique et à 50 000 € pour une personne morale.
- ⑤ « L'incitation ou le concours à la commission d'une telle violation par un professionnel soumis à la réglementation spéciale des activités d'entremise et de gestion des immeubles ou des fonds de commerce prévue à l'article 3 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce est punie des mêmes peines. Elle peut être assortie d'une peine complémentaire temporaire, sans pouvoir excéder cinq ans ou, en cas de récidive, définitive, d'exercice des activités prévues à l'article premier de la même loi. »
- ⑥ 3° L'article 25-13 est complété par un III ainsi rédigé :
- ⑦ « III. – Le bailleur est chargé de déclarer à l'autorité administrative, l'identité du titulaire du bail mobilité, selon des modalités précisées par décret. »

Article 4

- ① Le code général des impôts est ainsi modifié :

- ② 1° Le premier alinéa de l'article 1407 *ter* est ainsi modifié :
- ③ a) Les mots : « les zones géographiques mentionnées au I de l'article 232 », sont remplacés par les mots : « une zone géographique se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement dans le parc résidentiel existant listée par arrêté du ministre chargé du logement, ainsi que dans les communes mentionnées à l'article L. 321-2 du code de l'environnement et les communes limitrophes de celles-ci et dans les communes situées en zones de montagne définies au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ».
- ④ b) Le taux : « 60 % », est remplacé par le taux : « 100 % ».
- ⑤ 2° Après le 1° du b du 1 du I de l'article 1636 B *sexies*, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « 1° *bis* Par dérogation aux dispositions du 1°, dans les communes classées dans une zone géographique se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement dans le parc résidentiel existant listée par arrêté du ministre chargé du logement, ainsi que dans les communes mentionnées à l'article L. 321-2 du code de l'environnement et les communes limitrophes de celles-ci et dans les communes situées en zones de montagne définies au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, le taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale est fixé librement. »

Article 5

La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

