

**Note législative n°54/L  
2023/2024**

**OBJET : Proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif**

<b>Commission saisie au fond</b>	: Affaires économiques
Première Assemblée saisie	: Assemblée nationale
Examen à l'Assemblée nationale	: 6 décembre 2023 puis 29 janvier 2024
Rapporteur	: A définir
Examen en commission	: A définir
Lecture Sénat	: A définir

*Procédure accélérée*

**TEXTE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

La PPL, déposée par des députés Renaissance, Socialistes et Horizons, entend **réviser la fiscalité des locations de meublés touristiques, leurs obligations en termes de rénovation énergétique ainsi que le pouvoir des communes pour réguler ce secteur.**

Elle a été adoptée par 100 voix pour et 25 contre (LR et RN).

Le Groupe LR de l'Assemblée nationale s'est **opposé à ce texte** en commission et en séance, considérant que l'impact de plateformes comme *Airbnb* était à relativiser et que l'obligation de soumission des meublés touristiques à un DPE était une mauvaise mesure. Le Groupe a préféré appeler le Gouvernement à mettre en place une vraie politique du logement.

L'examen de la PPL a débuté en décembre 2023 mais n'a pu être achevé faute de temps. La PPL a finalement été adoptée le 29 janvier 2024. L'article 3 de la PPL fait **évoluer la fiscalité des locations touristiques, dans un contexte déjà marqué par de nombreuses propositions d'évolutions** (dispositif voté par les députés dans le PLF pour 2024,

amendement de M. BRISSON adopté au Sénat lors du PLF pour 2024 et retenu dans la loi promulguée, dispositif initial de la présente PPL et modifications adoptées en commission).

Le dispositif fiscal *in fine* retenu est **proche de celui voté au Sénat**, mais diffère pour ce qui relève des seuils.

\*\*\*

## **I. Une PPL visant à réguler le développement des locations de meublés touristiques**

### **I.1. Un contexte de crise du logement préoccupant**

Le secteur du logement connaît une crise sans précédents, avec un grippage du marché de l'immobilier<sup>1</sup> :

- Grippage de l'**offre** avec -28,8 % de mises en vente et -25,6 % de constructions autorisées au deuxième trimestre (T2) 2023 par rapport au T2 2022 ;
- Grippage de la **demande** avec -30,8 % de ventes de logements neufs au T2 2023 par rapport au T2 2022 ;
- Grippage de l'**accession** avec un taux moyen d'emprunt à 3,8 % sur 20 ans (contre 1,2% en janvier 2022) qui a fait décroître les capacités de financement d'un ménage au revenu net mensuel de 3 000 € de 210 000 € (en janvier 2022) à seulement 168 000 € en juin 2023 ;
- Grippage de l'**investissement** immobilier avec une chute de l'investissement dans l'immobilier résidentiel de 83 % au premier trimestre (T1) 2023 par rapport au T1 2022 ;
- Grippage du **financement** avec un effondrement de la production de crédits immobiliers de 40,8 % au T2 2023 par rapport au T2 2022.

### **I.2. Un développement des locations meublées touristiques qui contribue à la crise du logement**

Depuis les années 2000, le marché des hébergements saisonniers proposés au travers de plateformes de location n'a cessé de se développer, pour représenter aujourd'hui près de **20% des nuitées saisonnières réalisées en France**.

Le nombre de **logements touristiques mis en location de courte durée** était évalué à **800 000 en 2021, contre 300 000 en 2016**. Entre 2008 et 2018, la part de résidences principales au sein de l'ensemble du parc a diminué dans des zones touristiques comme la Bretagne, le pourtour méditerranéen ou la Corse. En juin 2021 par exemple, **30% des logements du centre-ville historique de St Malo avaient été placés en location touristique**.

---

<sup>1</sup> Chiffres avancés dans l'exposé des motifs de la PPL de M. Thibault BAZIN (LR, Meurthe-et-Moselle), portant mesures d'urgence pour remédier à la crise du logement

Concernant les zones classées, ADN Tourisme recensait **186 000 meublés classés comptabilisés au 31 décembre 2022**, ce qui constitue une progression de 11 % sur une année. Ces unités, avec une capacité moyenne de 4,9 personnes par meublé, représentent 910 400 lits. Les départements les plus concernés sont, selon ADN Tourisme, deux départements de montagne : la **Savoie**, avec 16 500 unités, et la **Haute-Savoie**, avec 11 400 unités. Suivent trois départements littoraux : le Var, avec 9 300 unités, la Charente-Maritime, avec 8 200 unités, et les Landes, avec 7 300 unités.

Selon la Direction générale des entreprises (DGE), **Airbnb** est la principale plateforme de locations saisonnières en France, avec plus de 600 000 annonces (dont 60 000 à Paris), contre environ 130 000 pour des plateformes comme Abritel ou Cybevasion.

### I.3. Une disparité entre locations classiques et locations de meublés touristiques que la PPL entend corriger

La PPL part du principe que les locations de meublés touristiques parasitent le secteur du logement et **tendent à réduire l'offre de logements pour les habitants locaux**.

Elle entend, pour y remédier, **corriger certaines disparités fiscales et réglementaires** entre location de meublés touristiques et locations classiques de longue durée :

- Sur la **fiscalité** des meublés touristiques, aujourd'hui bien plus avantageuse ;
- Sur les **obligations de rénovation énergétique** des meublés touristiques, qui bénéficient actuellement de dérogations notables par rapport aux locations classiques ;
- Sur les **pouvoirs des communes** en termes de régulation des meublés touristiques

\*\*\*

## II. Modifications adoptées à l'Assemblée nationale

### Article 1<sup>er</sup> A (nouveau) : Généralisation du numéro de déclaration des meublés de tourisme

Introduit en commission à l'Assemblée nationale, l'article **soumet toute location d'un meublé touristique à une obligation de déclaration en mairie**, accompagnée d'un enregistrement auprès d'un téléservice national, qui délivrera un **numéro de déclaration ou d'enregistrement**.

La déclaration indique si le meublé de tourisme constitue ou non la **résidence principale** du loueur.

La commune pourra demander la **transmission du nombre de jours de location dans l'année**, qu'il s'agisse ou non de la résidence principale du loueur. Les plateformes de location en ligne devront également transmettre les informations à la demande de la commune.

### **Article 1<sup>er</sup> : Application des obligations de DPE et de décence énergétique aux locaux meublés de tourisme**

L'article prévoit de soumettre les meublés touristiques aux règles énergétiques en vigueur pour les locations classiques.

A l'Assemblée nationale, les députés ont adopté des amendements visant à réécrire l'article initialement proposé. Le dispositif est désormais **associé au régime du changement d'usage des locaux, soumis à autorisation préalable** des communes :

- Les propriétaires devront présenter un DPE classé entre A et D pour l'obtention de **l'autorisation définitive** (changement d'usage définitif) de location d'un meublé touristique ;
- Les propriétaires devront justifier du respect des exigences énergétiques minimales<sup>2</sup> pour l'obtention de **l'autorisation temporaire** (changement d'usage temporaire) de location d'un meublé touristique ;
- L'obligation ne vaut que pour la France métropolitaine ;
- Les locaux qui ont déjà fait l'objet d'une autorisation définitive de changement d'usage auront 5 ans à compter de la promulgation de la loi pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions.

### **Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau) : Faculté pour la commune d'abaisser le plafond annuel de jours de mise en location des résidences principales**

Introduit en commission, l'article permet à toutes les communes, sur délibération motivée, **d'abaisser le nombre de jours maximal de mise en location de la résidence principale, dans la limite de 90 jours** (contre 120 actuellement).

Il élargit également le régime du changement d'usage, pour viser l'ensemble des locaux qui pourraient être transformés en meublés de tourisme, quel que soit leur usage initial (local commercial ou bureau notamment).

Il crée enfin une **amende administrative pour défaut d'enregistrement** (5000€ maximum), ainsi qu'une nouvelle **amende civile pour faux numéro de déclaration** (15 000€).

### **Article 2 : Extension du champ d'application du régime de changement d'usage et création de servitudes d'usage d'habitation dans les programmes de logement**

L'article vise à **élargir le régime du changement d'usage des locaux**, aujourd'hui applicable :

- **de droit** aux communes de plus de 200 000 habitants et à celles des 3 départements de la petite couronne ;
- **sur délibération de l'organe délibérant** dans les communes de zone tendue, listées par décret ;
- **sur décision du préfet** après proposition du maire dans toutes les autres communes.

L'article a été réécrit en commission. Il prévoit désormais plusieurs séries de mesures :

---

<sup>2</sup> Interdiction de louer des logements G en 2025, F en 2028 et E en 2034.

Extension et simplification du régime de changement d'usage :

- Les communes situées en **zone tendue** et **nouvellement listées dans le décret du 25 août 2023<sup>3</sup>**, pourront être **soumises, sur délibération du conseil municipal, à un régime de changement d'usage sans attendre l'autorisation préfectorale**. Le décret pris fin août a significativement élargi le nombre de communes pour lesquelles le changement d'usage peut être décidé sur délibération municipale. L'article permet de **prendre en compte cette évolution** ;
- Les territoires qui ne sont **pas compris dans une zone tendue** au sens du décret précité pourront également **appliquer le régime du changement d'usage sans attendre la décision préfectorale, à condition que leur organe délibérant adopte en ce sens une délibération motivée** au regard d' « *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* ».

➤ *Ce faisant, le droit passerait de 3 à 2 catégories de communes, en fonction de la situation ou non en zone tendue : soit la commune appartient à la liste du décret d'août 2025 et l'organe délibérant pourra délibérer pour instaurer le changement d'usage ; soit la commune n'appartient pas à la liste du décret mais connaît un déséquilibre offre/demande et alors l'organe délibérant pourra prendre une délibération motivée pour instaurer le changement d'usage.*

Sécurisation de la preuve du changement d'usage :

- L'article clarifie le régime de la preuve de l'usage du local, en disposant **que tout local ayant reçu une affectation à usage d'habitation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1970 conserve cet usage, sauf décision explicite intervenue ultérieurement pour en changer l'usage**.

Extension du règlement de changement d'usage aux personnes morales :

- L'article **supprime la limitation du régime d'autorisation temporaire aux seules propriétaires personnes physiques** et ouvre le régime aux personnes morales (entreprises et SCI notamment).

Création d'un quota d'autorisations temporaires de changement d'usage :

- L'article crée la **faculté, pour les communes, de limiter le nombre d'autorisations de changement d'usage temporaire** pour la location de courte durée. Le conseil municipal définit le nombre d'autorisations de changement d'usage en meublés de tourisme, les périmètres auxquels ils s'appliquent, mais aussi la durée de l'autorisation et la procédure de sélection des candidats.
- A St-Malo par exemple, la commune a été attaquée devant le juge administratif pour cette raison.

---

<sup>3</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047998521>

Vérification de la conformité au bail et au règlement de copropriété :

- L'article permet à l'autorité administrative de s'assurer de la **régularité de la demande de changement d'usage au regard du règlement de copropriété**, via une attestation sur l'honneur du demandeur.

Sanction des intermédiaires participant à la commission des infractions des loueurs :

- L'article prévoit de **sanctionner les intermédiaires participant à la commission des infractions des loueurs (conciergeries, agences de gestion locative par exemple)**, via leur soumission à une amende civile d'un maximum de 50 000€ ;

Institution d'une servitude de résidence principale dans le document d'urbanisme :

- L'article prévoit enfin que l'autorité compétente en matière de PLU (ou de Padduc) pourra **instaurer, dans le règlement, des secteurs où les constructions nouvelles à destination d'habitation seront soumises à une obligation d'usage au titre de résidence principale**.
- Cette disposition n'est applicable qu'aux collectivités où est applicable la taxe annuelle sur les logements vacants et où une majoration de la THRS est permise (soit 3698 communes), et aux communes connaissant un taux de résidences secondaires supérieur à 20% (soit 7672 communes). Le cumul des deux critères permettrait de cibler 9316 communes.
- En cas de méconnaissance de cette obligation, le maire peut mettre en demeure le propriétaire de régulariser la situation. La mise en demeure ne peut excéder un an. Une astreinte peut être prononcée dans la limite de 1000€/jour de retard.

**Article 3 : Modifications de la fiscalité des meublés touristiques**

L'article vise à **modifier la fiscalité applicable aux meublés touristiques**, en prévoyant une baisse de l'abattement fiscal et du plafond de chiffre d'affaires applicable aux régimes micro-BIC pour les meublés classés et non classés :

Le régime du micro-BIC est régi par l'article 50-0 du CGI. Il s'applique aux **propriétaires dont les revenus issus de la location touristique sont inférieurs à 77 700€**, s'il s'agit d'une location meublée **non classée**, ou **188 700€** s'il s'agit d'un meublé de tourisme **classé**. Le régime permet un **abattement fiscal de 50 % des revenus annuels tirés de la location de locaux meublés non classés**. Pour les meublés de tourisme classés, les gîtes ruraux et les chambres d'hôtes, l'abattement fiscal est de **71 % des revenus locatifs annuels**.

**Les locations classiques (non touristique) non meublées de longue durée bénéficient d'un abattement de 30 % et d'un plafond de 15 000€ de revenus fonciers.**

Lors de l'examen du **PLF pour 2024, le Sénat a adopté un amendement de M. BRISSON**, visant à faire évoluer les seuils fiscaux de la location des meublés touristiques. Ces seuils sont les suivants :

- **30% d'abattement et 15 000€ de plafond** pour l'ensemble des meublés touristiques (soit les **taux en vigueur pour les locations classiques**) ;

- 51% d'abattement et 15 000€ de plafond pour les zones rurales.

A la suite d'un oubli du Gouvernement lors de l'adoption du texte via l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **ces seuils ont été retenus dans la loi de finances initiale pour 2024, promulguée fin décembre 2023.** Les seuils de l'amendement BRISSON sont donc ceux actuellement en vigueur. **Le Gouvernement a cependant annoncé ne pas appliquer la loi.**

A l'Assemblée nationale, la commission a modifié (contre l'avis du Gouvernement) l'évolution des seuils initialement envisagée par les auteurs de la PPL, pour retenir *in fine* un **taux de 30% pour les meublés touristiques en zone classée et non classée**, mais avec application d'un **plafond de 30 000€ pour les zones classées et 15 000€ pour les zones non classées.**

Des avantages s'appliquent pour les communes très peu denses (**zones rurales**) ou en station classée de **sport d'hiver et d'alpinisme**, avec un abattement porté à **71% pour un plafond de recettes de 50 000€.**

**Ces seuils votés en première lecture à l'Assemblée nationale reviendraient donc, si la PPL était adoptée en l'état à l'issue de la navette parlementaire, sur les seuils dits « Brisson » actuellement en vigueur.**

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale correspondent ainsi à la dernière colonne du tableau :

	Dispositif en vigueur avant la promulgation du PLF pour 2024		Dispositif retenu par le Gouvernement dans le PLF 2024 / Dispositif BRISSON en vigueur		Dispositif de la PPL après adoption par l'AN	
	Seuil	Abattement	Seuil	Abattement	Seuil	Abattement
<b>Location touristique classée</b>	188 700€	71%	15 000€	30% (51% pour les meublés classés en zone détendue)	<b>30 000€</b> (50 000€ en zone rurale ou sport d'hiver)	<b>30%</b> (71% en zone rurale ou sport d'hiver)
<b>Location touristique non classée</b>	77 700€	50%	15 000€	30%	<b>15 000€</b>	<b>30%</b>
<b>Location longue durée classique</b>	15 000€	30%	Inchangé	Inchangé	Inchangé	Inchangé

➤ *A noter que les députées Annaïg LE MEUR (Finistère, Renaissance) et Marina FERRARI (Savoie, MODEM) ont été chargées d'une mission temporaire sur la fiscalité locale. Le Gouvernement compte reprendre leurs recommandations au cours de la navette de la PPL.*

**Article 4 (nouveau) : Suppression de la double déduction des amortissements dans l'imposition des revenus de la location des meublés**

Introduit en commission à l'Assemblée nationale, l'article vise à **réintégrer les amortissements déduits de la location meublée non professionnel (LMNP) dans le calcul des plus-values de la cession soumise à l'IR.**

☞ *La LMNP est soumise par défaut au régime des BIC (qui n'ouvre pas droit à déduction pour les charges « réellement » supportées par le bailleur pour l'exploitation de son bien mais qui prévoit un **abattement de 50% sur les recettes locatives**).*

☞ *Le bailleur, s'il dépasse le plafond de chiffres d'affaires du régime micro-BIC (72 600€ en location classique) ou s'il change de régime, est soumis au **régime réel simplifié**. L'imposition au réel permet de **déduire une part des dépenses liées à la location** (charges de copropriété, frais d'acquisition, taxe foncière ou intérêts d'emprunt).*

☞ *La LMNP au réel simplifié permet par ailleurs au bailleur de déduire les amortissements de la location au cours de celle-ci et **au moment de la cession du bien lors du calcul de la plus-value** (imposée, elle, au titre de l'IR).*

☞ *La location **nue** ne permet pas de bénéficier de ces avantages fiscaux. Les rapporteurs de l'Assemblée nationale considèrent que la double déduction des amortissements **renforce l'attractivité de la location meublée**.*

**Article 5 (nouveau) : Information obligatoire du syndic de copropriété en cas d'autorisation de changement d'usage d'un des lots**

Introduit en commission, l'article prévoit **l'information préalable systématique du syndic de copropriété lorsqu'un meublé de tourisme fait l'objet de la déclaration obligatoire prévue et renforcée à l'article 1<sup>er</sup>A de la PPL, ainsi que l'inscription d'un point d'information à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale de copropriété.**

---

Note établie par Nicolas KIMMEL ([n.kimmel@republicains.senat.fr](mailto:n.kimmel@republicains.senat.fr) / poste 26.50)