

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Anne Baehler Bech - Les conséquences des plateformes comme airbnb sur le marché du logement

Rappel de l'interpellation

Les plateformes via internet, telles que par exemple airbnb.com, transforment progressivement notre société en générant de nouveaux modes d'agir et d'interagir. Airbnb est un site spécialisé dans la sous-location en offrant des logements chez des particuliers. Cela permet d'une part pour les uns de gagner de l'argent en mettant occasionnellement ou régulièrement une chambre, un appartement ou une maison à disposition et d'autre part pour les autres de voyager différemment, à des prix abordables.

Toutefois, le phénomène airbnb prend de l'ampleur dans notre canton et est en passe de créer ce que l'on appelle un marché parallèle, par ailleurs déjà dénoncé par les associations faîtières hôtelières pour cause de concurrence déloyale.

Sur le plan du logement, airbnb pourrait faire exploser le prix des sous-locations, provoquer dans notre canton qui connaît une pénurie aiguë une hausse générale des loyers et aggraver encore la tension sur le marché du logement, en réduisant notamment l'offre d'appartements destinés à une location durable. S'il n'est bien sûr pas question de vouloir interdire de telles plateformes, il s'agit d'en mesurer les impacts afin de pouvoir le cas échéant les cadrer voire les réguler afin de se prémunir contre des conséquences collatérales préjudiciables pour le canton.

Je me permets ainsi de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1) Le Conseil d'Etat suit-il l'évolution de ce marché parallèle ?
- 2) Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il ses conséquences sur le marché du logement ?
- 3) On ne peut exclure qu'un logement, voire un immeuble, ne se transforme à terme en objet quasi hôtelier et sorte ainsi du marché du logement. Dans de tels cas, le Conseil d'Etat peut-il assurer que le cadre législatif visant à préserver le parc locatif est respecté et les règles liées au changement d'affectation de logement observées ?
- 4) Comment le Conseil d'Etat considère-t-il les répercussions possibles du phénomène *airbnben* matière d'aménagement du territoire, et plus particulièrement sur la règle concernant le maximum de 20% de résidences secondaires dans les communes ?
- 5) Enfin, le Conseil d'Etat entend-il réguler pour cadrer les activités de telles plateformes ? Anne Baehler Bech, 26 août 2014

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule :

L'économie de partage, autrefois confinée au secteur de l'industrie, s'invite désormais de manière plus

soutenue dans le domaine des services. Nombre de plateformes mettant en relation des particuliers ont vu le jour ces dernières années. Et le tourisme n'y échappe pas. Airbnb est ainsi devenue la plateforme de référence dans le domaine de la location d'hébergements touristiques entre privés. Fondée en 2008 et basée en Californie, la plateforme propose des logements d'appoint pour de courtes durées. Sa particularité est de mettre en relations les particuliers, contrairement à d'autres sites comme booking.com ou Expedia qui sont des sites commerciaux de location de logements en ligne.

1) Le Conseil d'Etat suit-il l'évolution de ce marché parallèle ?

Bien qu'il n'y ait pas de statistique officielle et qu'aucune étude n'ait été encore entreprise dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat suit bien entendu attentivement l'évolution du phénomène, d'autant plus que les grands centres urbains, tels que Lausanne, sont les pôles d'attractions majeurs d'Airbnb en Suisse. Airbnb s'est implantée sur un marché quelque peu délaissé par les autres acteurs du secteur et propose des logements de vacances qui n'existaient pas auparavant. Les options offertes sont plus personnalisées, permettent des expériences inédites et sont généralement assez bon marché. En outre, le mode de fonctionnement est tout autre de celui de l'hôtellerie : les utilisateurs, autant le loueur que le locataire, assument tous les risques liés à la réservation des logements (fausse annonce, réservation annulée à la dernière minute, utilisation inappropriée du logement, etc.). Il s'agit donc de marchés assez différents.

Cependant et bien qu'il n'ait pas eu pour l'heure connaissance de cas manifestement abusifs de sous-location d'appartements selon le système Airbnb, le Conseil d'Etat ne peut ignorer le succès de telles plateformes et ne peut donc exclure, à l'avenir, certaines dérives liées à l'utilisation de tels sites internet. Il pense notamment au risque de voir des immeubles entiers échapper à la location traditionnelle au profit de la location récurrente de courte durée à des fins touristiques. Cela entraînerait des conséquences néfastes sur le marché du logement, comme l'aggravation de la pénurie dans des régions déjà tendues en la matière et une contribution à la spirale de hausse des loyers dans ces régions. Un certain nombre de villes internationales, touchées de plein fouet par le phénomène, ont d'ailleurs décidé de prendre des mesures. On peut notamment citer Madrid, qui a adopté un décret limitant la location de biens immobiliers pour des séjours touristiques aux résidences secondaires et pour une période ne dépassant pas 5 jours, ou New York qui a mis en vigueur il y a 3 ans déjà une loi sur les " hôtels illégaux " réglementant strictement la question. Par ailleurs, de nombreuses autres villes européennes ou américaines (Paris, Barcelone, San Fransisco, etc.) ont engagé un bras de fer avec airbnb concernant la question de la taxe de séjour ou sont en train de mettre en place des lois encadrant la location temporaire de logements.

Si des abus avérés devaient être constatés, le Conseil d'Etat prendrait bien entendu lui aussi les mesures qui s'imposent.

2) Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il ses conséquences sur le marché du logement ? Voir réponse sous point 3 ci-dessous, les questions 2 et 3 étant traitées ensemble. 3) On ne peut exclure qu'un logement, voire un immeuble, ne se transforme à terme en objet quasi hôtelier et sorte ainsi du marché du logement. Dans de tels cas, le Conseil d'Etat peut-il assurer que le cadre législatif visant à préserver le parc locatif est respecté et les règles liées au changement d'affectation de logement observées ?

La problématique de la sous-location d'appartements loués, plus spécifiquement celle du changement d'affectation de tels appartements pour les louer en la forme para-hôtelière, est régie à la fois par les dispositions du droit privé fédéral en matière de bail à loyer (CO) et par le droit administratif public cantonal visant à la préservation du parc locatif existant, à savoir la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR) et son règlement d'application du 6 mai 1988 (RLDTR).

Sur le plan cantonal, la LDTR soumet à une autorisation l'utilisation de logements, ou de parties de logements, à d'autres fins que l'habitation sous la forme ou aux conditions existant au moment de la demande d'autorisation (art. 1 al. 1 LDTR). Cette disposition vise l'affectation de logements en bureaux ou en surface administrative ou commerciale, ou le changement de destination de locaux par rapport à leur vocation initiale. Tel est notamment le cas d'appartements loués qui sont transformés en locaux hôteliers ou para-hôteliers, avec facturation aux occupants de prestations hôtelières.

A cet égard, il sied de constater que les sites Internet qui permettent à des particuliers de louer tout ou partie de leur propre habitation comme logement d'appoint ou de vacances en offrant une plateforme de recherche et de réservations online entre la personne qui offre son logement et le vacancier qui souhaite le louer s'apparentent à une offre para-hôtelière.

Historiquement, il convient également de relever que le changement d'affectation de logements à d'autres fins que l'habitation sous la forme ou aux conditions existant au moment de la demande a été introduite dans la législation vaudoise (art. 1 al. 1 LDTR) dans les années soixante pour traiter de la question des garnis, soit un mode d'hébergement hôtelier qui permettait au titulaire de la patente ad hoc de loger des hôtes et de ne leur servir que le petit déjeuner, à l'exception de toutes boissons alcooliques.

Pour que la LDTR s'applique, il faut toutefois qu'il s'agisse d'un réel changement d'affectation, à savoir que les lieux soient affectés de manière pérenne ou pour le moins durable à une destination autre que celle initialement prévue de logement " standard " en location.

Cela vise donc essentiellement la situation d'un particulier, voire d'un intermédiaire ou d'une société, qui mettrait à disposition, de manière constante et réitérée, un ou des objets immobiliers jusqu'alors loués à la disposition de tiers, au travers de sites " touristiques " tels que airbnb, et ce, pour en faire une activité semblable à une profession indépendante et en tirer un revenu régulier.

A l'inverse, cette démarche administrative ne vise pas la situation d'un locataire qui, de manière extrêmement ponctuelle, aurait recours à de tels sites de partage pour mettre à disposition son logement de manière temporaire, sans le soustraire réellement à la substance locative, en cas de séjour ponctuel à l'étranger, par exemple, avec la claire intention d'occuper son logement dès son retour dans le canton.

L'appréciation de ce phénomène dépend donc de son ampleur et des moyens que les communes sont en mesure d'affecter à sa surveillance.

A ce titre, le Conseil d'Etat rappelle que l'application de ces règles de droit public se fait en concertation et en collaboration étroite avec les communes du lieu de situation du logement, autorités de proximité, auxquelles l'art. 19 RLDTR confère un important rôle de surveillance. En effet, dans leurs tâches en la matière, elles " signalent notamment au département les interventions entreprises sans autorisation, se prononcent sur l'opportunité d'exiger la suspension des travaux, contrôlent l'exécution des travaux ayant fait l'objet d'une autorisation ". Ce rôle de surveillance concerne aussi bien les travaux que les affectations d'appartements. A ce stade, le Conseil d'Etat n'a pas eu de signalement de la part de communes pour des cas manifestement abusifs de sous-location d'appartements selon le système airbnb ou d'autres modes de location analogues par le biais de plateformes Internet.

Le Conseil d'Etat précise encore, qu'indépendamment des règles de droit public cantonal, les dispositions du droit privé fédéral du bail à loyer (Code des Obligations) sont aussi de nature à mettre un frein à d'éventuelles pratiques abusives, puisque les règles de la sous-location s'applique à ce type de pratique. Le locataire ne peut ainsi sous-louer son logement qu'avec l'accord du bailleur, qui peut refuser son consentement pour diverses raisons (art. 262 al. 2 CO). Si la sous-location n'est pas annoncée au bailleur, le locataire s'expose aussi au risque d'une résiliation anticipée du contrat de bail (art. 257f al. 3 CO).

4) Comment le Conseil d'Etat considère-t-il les répercussions possibles du phénomène *airbnb* en matière d'aménagement du territoire, et plus particulièrement sur la règle concernant le maximum de 20% de résidences secondaires dans les communes ?

Comme déjà mentionné ci-dessus, le fondement d'Airbnb est la **sous-location** (d'un locataire ou d'un propriétaire) d'une chambre, d'un appartement ou d'une maison. L'objet sous-loué a le même statut que l'appartement ou la maison déclaré au Registre fédéral des bâtiments et logements (RegBL). Ainsi, si la sous-location est issue d'un logement occupé en permanence par le propriétaire/locataire, elle entre dans le même registre et ne peut être considérée comme une résidence secondaire. Si la sous-location est issue d'un chalet/appartement déjà déclaré comme résidence secondaire alors la sous-location en fera aussi partie.

La sous-location ne peut donc pas faire varier ou impacter le taux de résidences secondaires d'une commune. Par conséquent, le phénomène Airbnb n'a pas d'impact sur l'application de l'ordonnance sur les résidences secondaires, ni en matière d'aménagement du territoire. A noter que, pour autant que les règles soient respectées, la sous-location de résidences secondaires peut avoir un certain avantage dans les régions touchées par les "lits froids" notamment : sous-louer chambres, appartements, chalets permet de "réchauffer" les lits en augmentant le taux d'occupation, ce qui est également recherché dans le projet de loi. Cela, sous réserve que le loueur ou le sous-loueur se déclare au registre communal des entreprises et s'acquitte de la taxe de séjour.

5) Enfin, le Conseil d'Etat entend-il réguler pour cadrer les activités de telles plateformes ?

Louer ou sous-louer son appartement, même de manière occasionnelle, nécessite une inscription dans le registre communal des entreprises, comme le prévoit la loi vaudoise sur l'exercice des activités économiques (LEAE). Une révision de la loi, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2014, permet désormais de sanctionner celui qui a négligé de la faire, par le biais d'une amende pouvant aller jusqu'à CHF 20'000, voir jusqu'à 50'000 en cas de récidive (art. 99 LEAE).

Sous l'angle du logement, le Conseil d'Etat rappelle, comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, que la LDTR soumet à autorisation " *l'utilisation de logements, ou de partie de logements à d'autres fins que l'habitation sous la forme ou aux conditions existant au moment de la demande d'autorisation* ". La personne qui enfreint cette loi est passible des sanctions pénales prévues, soit d'une amende pouvant s'élever à CHF 40'000.- (art. 14 LDTR).

Enfin, concernant la taxe de séjour, la taxe cantonale n'existe plus depuis le 1er janvier 2008 suite à l'abrogation de la loi sur le tourisme et à l'entrée en vigueur de la loi sur l'appui au développement économique (LADE). Concernant la taxe communale, l'article 3 bis de la loi sur les impôts communaux permet aux communes qui le souhaitent de prélever une taxe de séjour. Il s'agit donc, aujourd'hui, d'une affaire purement communale. Néanmoins, le Conseil d'Etat va prendre contact avec l'Union des communes vaudoises afin d'avoir une discussion et, le cas échéant, une action coordonnée sur cette problématique. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que l'arsenal législatif est suffisant actuellement pour cadrer l'impact de plateformes telles qu'Airbnb.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 avril 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean