

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant celle du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités  
économiques (LEAE)**

et

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

**sur le postulat Jessica Jaccoud et consorts –**

**Airbnb : Combien de logements sont-ils retirés du marché locatif ? (16\_POS\_197)**

et

**sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts –**

**Réglementer les activités d'Airbnb pour une concurrence saine et transparente (16\_POS\_213)**

## **1. PRÉAMBULE**

La commission s'est réunie à 4 reprises, le vendredi 1<sup>er</sup> novembre 2019, de 13h30 à 15h25, à la salle Cité, le vendredi 13 décembre 2019, de 14h00 à 17h00 à la salle du Bicentenaire, le jeudi 5 mars 2020, de 10h30 à 12h00 à la salle du Bicentenaire et le jeudi 17 septembre 2020 de 10h05 à 11h05 à la Salle du Bicentenaire pour traiter de cet objet.

La commission était composée comme suit : Mme Sonya Butera, présidente lors de la séance du 1<sup>er</sup> novembre 2019 puis remplacée par Mme Valérie Schwaar le vendredi 13 décembre 2019 qui a assuré la présidence lors de cette séance et par M. Sébastien Pedrolì les jeudis 5 mars et 17 septembre 2020 ; Mme Laurence Creteigny ; Mme Carole Dubois remplacée par M. Gilles Meystre le vendredi 13 décembre 2019 et le jeudi 17 septembre 2020 et par M. Daniel Meienberger le jeudi 5 mars 2020 ; Mme Circé Fuchs excusée et non remplacée le jeudi 17 septembre 2020 ; Mme Jessica Jaccoud remplacée par M. Stéphane Montangero le jeudi 17 septembre 2020 ; Mme Rebecca Joly remplacée par Mme Nathalie Jaccard le jeudi 17 septembre 2020 ; M. Sergei Aschwanden remplacé par Mme Florence Bettschart-Narbel le jeudi 5 mars 2020 ; M. Marc-Olivier Buffat remplacé par M. Jean-François Cachin le jeudi 17 septembre 2020 ; M. Jérôme Christen ; M. Raphaël Mahaim remplacé par Mme Sylvie Podio le vendredi 13 décembre 2019 et excusé et non remplacé les jeudis 5 mars et 17 septembre 2020 ; M. Maurice Treboux ; M. Marc Vuilleumier remplacé par M. Yvan Luccarini le vendredi 13 décembre 2019 et le jeudi 5 mars 2020 et par M. Hadrien Bucclin le jeudi 17 septembre 2020 ; Mme Muriel Thalmann est devenue présidente de cette commission dès la séance du 5 mars 2020 et rapportrice de majorité.

Ont également assisté aux séances :

M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) (toutes les séances) ; Mme la Conseillère d'État Béatrice Métraux, cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) (séances du 13 décembre 2019 et du 5 mars 2020) ;

Accompagné.e.s de :

- ✂ Mme Andreane Jordan Meier, cheffe du Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) (toutes les séances) ;
- ✂ M. Albert Von Braun, chef de la police du commerce (PCC) (séances du 1<sup>er</sup> novembre 2019 et du 13 décembre 2019) ;

- ⌘ Mme Corinne Martin, cheffe du Service des communes et du logement (SCL) (séance du 13 décembre 2019) ;
- ⌘ Mme Vanessa Marmy, responsable « Politique du logement » à la Division logement du SCL (séance du 13 décembre 2019) ;
- ⌘ M. Florian Failloubaz, chef de la Division logement à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) (séances du 13 décembre 2019, 5 mars 2020 et du 17 septembre 2020) ;
- ⌘ M. Éric Bron, juriste - préservation du parc locatif – à la Division logement à la DGTL (séances du 5 mars 2020 et 17 septembre 2020).

M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC) a tenu les notes de séances, qu'il en soit vivement remercié.

## **2. PRÉSENTATION DE L'EMPD - POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT (CE)**

La commission a examiné le rapport du CE proposant une modification de la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) en réponse aux postulats :

- Jessica Jaccoud et consorts – Airbnb : Combien de logements sont-ils retirés du marché locatif ? (16\_POS\_197) et ;
- Marc-Olivier Buffat et consorts – Réglementer les activités d'Airbnb pour une concurrence saine et transparente (16\_POS\_213).

En préambule, le Conseiller d'État précise les points suivants :

- le rapport du CE relève de deux départements : du Département des institutions et de la sécurité (DIS) pour le postulat de Mme Jaccoud et du Département de l'économie et du sport (SG-DECS) pour le postulat M. Buffat ;
- la taxe de séjour et le parc immobilier étant de compétence communale, le CE a associé les deux associations de communes à ses travaux, soit l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association des communes vaudoises (AdCV), ainsi que la Commune de Lausanne ;
- la Société Airbnb s'est déclarée prête à mettre en place un système permettant de prélever automatiquement la taxe de séjour dans le canton de Vaud et similaire à celui existant dans des cantons alémaniques, pour autant qu'elle n'ait qu'un seul interlocuteur dans le cadre du prélèvement obligatoire de la taxe ;
- l'UCV et l'AdCV ont :
  - adhéré au projet de modification de loi présenté ;
  - accepté que le SPEI mène les négociations relatives aux éléments techniques (prélèvement et répartition de la taxe de séjour) avec Airbnb et ;
  - désigné M. Saïtta, secrétaire général de l'UCV, comme interlocuteur privilégié du CE.

En séance du 5 mars 2020, la commission est informée par la Conseillère d'État que l'UCV a envoyé, le 24 janvier 2020, un courrier à l'ensemble des communes vaudoises, informant qu'Airbnb souhaite avoir un seul interlocuteur, un seul montant de taxe par commune ainsi que l'adhésion des communes à ce projet de loi.

Les commissaires décident de ne pas procéder à l'audition des milieux concernés vu que :

- ⌘ les deux associations représentant les communes vaudoises (UCV et AdCV) ont été associées à la rédaction du rapport ;
- ⌘ les milieux de l'hôtellerie adhèrent aux propositions présentées par le CE ;
- ⌘ l'Association suisse des locataires (ASLOCA) n'est pas l'interlocuteur approprié, la discussion portant sur la soustraction de logements du marché locatif.

Le CE a mandaté un expert externe pour répondre au postulat de Mme Jaccoud relatif à la soustraction de logements du marché locatif et l'essentiel du rapport a été repris dans l'EMPL. Il estime qu'il est nécessaire de légiférer afin de cadrer ce nouveau modèle d'affaires, qui comprend divers acteurs, dont Airbnb, avant qu'il ne prenne trop d'ampleur et relève l'hétérogénéité de la situation dans les différentes communes. Le CE est d'avis que le projet présenté permet de garantir la saine concurrence entre les différents acteurs, car il traite les questions relatives à la location et à la sous-location de type Airbnb ainsi que celle relative au

prélèvement de la taxe de séjour, et permet de répondre à l'ensemble des questions juridiques relatives à l'affectation d'un logement ; il répond ainsi aux demandes exprimées par les deux postulants.

### **3. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS**

#### **2. Introduction**

Le CE précise qu'il ne s'agit pas ici d'interdire l'émergence de nouveaux acteurs commerciaux, la Constitution fédérale garantissant la liberté de commerce, mais de réglementer cette branche, comme cela a été fait pour le transport de personnes, en veillant, d'une part, à appliquer les législations en vigueur à tous les acteurs et, d'autre part, à garantir une saine et loyale concurrence.

#### **3. Données quantitatives**

##### *a. Méthodologie et définitions*

Les diverses questions des commissaires appellent les précisions suivantes :

- on constate une croissance de l'offre entre 2017 et 2018, suivie d'un aplanissement pour 2019 ;
- les communes sont favorables à cet EMPL : elles perçoivent la taxe de séjour, qui alimente le budget communal et finance les moyens nécessaires au contrôle ;
- l'utilisation des données fournies par Inside Airbnb à des fins de contrôles doit faire l'objet d'un accord entre la commune et les propriétaires du site ;
- cet EMPL ne réglemente pas les appartements ou parties d'appartements qui sont loués par d'autres biais que par celui d'une plateforme collaborative ;
- il convient de considérer la proportion et non le nombre absolu de logements entiers soustraits du marché locatif pour évaluer l'importance de ce phénomène.

##### *b. Logements mis à disposition sur la plateforme Airbnb dans le canton de Vaud*

Le Canton a choisi de mandater une plateforme américaine non commerciale, Inside Airbnb, qui est la référence dans le domaine, pour effectuer l'analyse du marché. Son modèle se base sur des algorithmes dont les données sont publiques ; il permet d'estimer l'offre d'appartements annoncés sur la plateforme Airbnb (ce qui induit une sous-estimation systématique de l'offre de l'ordre de 5 à 10%, vu qu'il existe d'autres plateformes collaboratives). Le modèle présente l'avantage de localiser les logements, par district et par commune, mais ne permet pas de :

- localiser les logements ;
- différencier entre logements en propriété et logements en location.

Le nombre d'objets mis à disposition sur Airbnb a été réactualisé au fil des séances et se montait à :

- 3'672 objets en novembre 2018 ;
- 4'222 objets en novembre 2019 (+ 15% en un an) ;
- 4'403 objets en février 2020.

L'analyse statistique permet de tirer les constats suivants :

- 550 objets sont considérés comme étant des objets potentiellement retirés du marché du logement en 2019, ce qui correspond à une progression de 20% en 1 an ;
- la location à l'aide de plateformes collaborative n'est pas uniquement un phénomène urbain puisqu'il est également présent dans les régions touristiques de montagne (70% des annonces concernent les districts de Lausanne, de la Riviera-Pays-d'Enhaut et d'Aigle) ;
- la durée de location est en moyenne inférieure à trente nuitées par an - plus du 50% des logements mis à disposition sur ces plateformes sont loués moins de trente nuitées par an - et seuls quelque 20% affichent une durée moyenne de location de plus de nonante jours par an ;
- il n'existe pas de corrélation entre la pénurie de logements et l'utilisation d'Airbnb ;
- l'ampleur du phénomène est à relativiser puisque le ratio<sup>1</sup> est inférieur à 1% ; il a enregistré une très légère augmentation entre 2018 (0,6%) et 2019 (0,7%) ;

---

<sup>1</sup> Ratio = nombre d'annonces Airbnb / nombre de logements dans le parc vaudois

- il y a une tendance à la professionnalisation et à la commercialisation : le nombre de multiloueurs, soit de loueurs administrant au minimum deux objets, est passé de 30% à 39% de l'offre globale en deux ans (état novembre 2018), et présente une augmentation dans les districts à forte pénurie (le district de Lausanne par exemple), les multiloueurs y administrant la moitié des objets, contre une moyenne cantonale de 30%.

Cette analyse amène la Conseillère d'État à conclure qu'il convient de modifier le Règlement d'application de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL) à l'art. 15, al. 2, afin de répondre à l'intérêt public et de régler uniquement dans les districts soumis à pénurie en prévoyant une sanction. Ces modifications visent à :

- tolérer « une offre occasionnelle ou de brève durée » ;
- exiger un changement d'affectation après 90 jours de soustraction du marché locatif : « *constitue notamment un tel changement d'affectation la soustraction totale ou partielle de logements du parc standard de la location par leur mise à disposition sous forme de location meublée avec services ou sur des plateformes d'économie collaborative lorsqu'elle excède 90 jours par année civile* », la limite de nonante jours ayant fait l'objet d'une discussion avec les communes et représentant une moyenne recommandée par la jurisprudence fédérale.

Il est apporté des précisions quant à la notion de « changement d'affectation » : les 90 jours permettent de faire la distinction entre une affectation dévolue à l'habitation et une utilisation commerciale : un logement, qu'il soit en PPE ou en location, doit être utilisé conformément à son affectation ; il passe du statut de « logement ordinaire » à celui d'« exploitation commerciale » au moment où il est mis en location plus de 90 jours sur une plateforme collaborative. La décision (refus ou autorisation) se prend toujours sur la base d'un préavis communal et après avoir réalisé une pesée d'intérêts. La division logement prend en considération les critères quantitatifs et qualitatifs ; elle peut limiter le changement d'affectation dans le temps (quelques semaines ou années) ou à la survenance d'un événement particulier admis, par exemple, lorsqu'un hôtel est en cours de travaux. Dans la pratique, le refus de prononcer un changement d'affectation est rare.

La discussion permet de clarifier les points suivants :

- l'analyse porte uniquement sur les logements offerts par la plateforme Airbnb, qui est le principal prestataire dans le domaine des plateformes collaboratives ;
- le même logement peut être offert simultanément sur deux plateformes, par exemple sur Airbnb et sur une autre ;
- il n'est pas possible de différencier entre les logements qui sont en propriété privée et les logements qui sont offerts en location de manière pérenne ;
- les agences immobilières ou de location identifiées sont actives dans les logements de vacances en région de montagne ; il s'agit donc probablement de lits froids ;
- les agences intermédiaires sont plutôt présentes dans les grandes villes et offrent davantage de logements locatifs ;
- la progression semble fléchir sur toutes les plateformes, même s'il y a une progression du nombre d'objets sur Airbnb ;
- il est rare que le DIS refuse d'accorder un changement d'affectation permettant de passer du statut de « surface commerciale » à celui de « logement » vu qu'il ne manque pas de zones commerciales ; les premiers cas ont été enregistrés avec l'entrée en vigueur de la LPPPL, qui permet de le faire sur une certaine durée avec une possibilité de retour sans être inquiété par les mesures de protection du parc locatif ;
- le terme « avec services » figurant dans l'article 15 du projet de loi va au-delà du meublé : il comprend le blanchiment du linge ou le ménage, le service repas concernant d'autres dispositions légales ;
- c'est celui qui est à l'origine de l'action, donc qui a mis l'appartement en location sur une plateforme collaborative, qui est responsable d'une éventuelle infraction ; ainsi dans le cas d'une sous-location c'est au sous-locataire d'annoncer la mise en location sur une plateforme collaborative, le propriétaire étant de bonne foi (cf. droit du bail qui régit la sous-location et ses conditions d'application) ; dans l'hypothèse où un propriétaire serait amendé alors qu'il s'agit d'une sous-location non autorisée,

- ce dernier aurait la possibilité de résilier le bail avec effet immédiat, moyennant un délai de trente jours, et de faire valoir une prétention en dommage auprès de son locataire en reportant l'amende<sup>2</sup> ;
- le modèle utilisé pour estimer l'offre ne permet pas d'identifier une entité touristique qui sert de relais et met les appartements en location, p. ex. sur Airbnb ou Booking.

#### *c. Logements entiers soustraits au marché du logement*

Il n'existe pas de lien de causalité entre le nombre de logements entiers mis à disposition sur Airbnb et le taux de pénurie, bien qu'il semble que la présence de plateformes collaborative y contribue dans les zones à forte pénurie (Lausanne et l'Ouest lausannois), zones où l'on trouve le taux le plus élevé de logements entiers mis à disposition sur Airbnb.

### **4. Contexte légal actuel**

#### *a. Législation fédérale*

Le postulant rappelle que le modèle économique d'Airbnb pose de nombreuses difficultés qui ont fait l'objet de plusieurs interventions de sa part et estime que le projet présenté ne permet pas de répondre à toutes les questions soulevées par ce modèle d'affaire ; ainsi le projet du CE :

- se contente de reprendre la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) en ce qui concerne l'affectation du logement ;
- ne traite pas les problématiques liées :
  - o aux logements subventionnés ;
  - o aux aspects sanitaires et sécuritaires (location d'espaces non habitables) ;
  - o à la vérification de la conformité des locaux et du délai des nonante jours ;
  - o au droit du bail ;
  - o aux problèmes de voisinage, l'essentiel des plaintes émanant des voisins, le dispositif légal devrait être complété en ce sens.

En ce qui concerne l'aspect économique, le postulant estime que le projet de loi va dans le bon sens.

Un membre de la commission regrette que le Conseil fédéral (CF) ait abandonné l'idée de modifier l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) afin de faciliter l'annonce au bailleur d'une mise en location ponctuelle de son logement sur Airbnb ; il estime que la pratique actuelle n'est pas en adéquation avec la location ponctuelle offerte par les plateformes collaboratives, le défaut d'annonce ne constituant pas forcément un motif de résiliation la sous-location

Le CE rétorque que le projet présenté permet de règlementer un nouveau modèle d'affaires (appartements loués par le biais de plateformes collaboratives) et non de résoudre les nombreuses questions relatives aux problématiques relevées par le postulant, qui relèvent d'autres législations (droit du bail, droit du travail, droit fiscal, etc.). Il amène les précisions suivantes :

- permis d'habiter : la conformité d'un logement est réglée dans le cadre de la délivrance du permis d'habiter par l'autorité communale qui définit l'affectation (parties habitables ou non), ce indépendamment de l'usage (résident-propriétaire ou locataire Airbnb) et ne nécessite pas de législation spécifique ; ainsi le loueur d'une cave non habitable commettrait une infraction similaire à celle d'un propriétaire logeant des personnes dans son garage. Le contrôle est une prérogative communale et peut être délégué, par exemple à un bureau technique. Il convient du fait que le contrôle peut être lacunaire, car le logement ne fait généralement plus l'objet de contrôles spécifiques une fois le permis d'habiter délivré, à la fin des travaux, à moins que le processus ne soit réactivé par une nouvelle demande de permis de construire. En conclusion, il rend les commissaires attentif.ve.s au fait que l'introduction d'une obligation de contrôle dans le cadre d'une relation commerciale (mise en location d'une pièce de son logement sur Airbnb) créerait une contrainte bureaucratique démentielle

---

<sup>2</sup> Le locataire a l'obligation d'annoncer la sous-location et le propriétaire ne peut s'y opposer qu'à certaines conditions (location abusive, inconvénients majeurs au propriétaire). Lorsqu'un locataire perçoit un loyer supérieur au loyer de base, qui va au-delà de la prime le meublé, cela tombe dans le cas d'un abus permettant la résiliation (enrichissement illégitime).

- pour les communes et impliquerait une responsabilité, notamment en cas d'accident, ainsi qu'une iniquité de traitement (aucune autorisation demandée pour un logement identique dans lequel séjournerait un enfant) ;
- la nouvelle réglementation donne un moyen de contrôle direct et le bailleur est protégé par le mécanisme du consentement nécessaire en cas de sous-location ;
  - il est toujours possible de contacter la gérance ou le propriétaire en cas de sous-location et de problèmes de voisinage ;
  - l'autorité ne vient jamais vérifier le respect des normes dans le régime de location et de sous-location ;
  - les loueurs qui ne se sont pas annoncés auprès des communes sont passibles des sanctions applicables (violation des dispositions prévues par la loi), ce qui peut entraîner la résiliation du bail et une amende allant jusqu'à CHF 60'000.- ; s'y ajoute une éventuelle créance compensatoire prononcée par le préfet ;
  - à la crainte exprimée de voir des loueurs renoncer à l'annonce vue l'exigence d'introduire une demande de changement d'affectation au-delà de nonante jours, il est répondu que le risque d'infraction est constant dans toute législation (asile, circulation routière, etc.) et que renoncer à adopter de lois pour éviter que des gens ne se réfugient dans l'illégalité poserait des problèmes de cohésion sociale ;
  - soumettre toutes les locations de type Airbnb à la même loi permet de garantir le paiement de la taxe de séjour, ce qui assure des recettes supplémentaires pour les communes et permet de les doter des ressources nécessaires pour effectuer les contrôles et les adapter à la réalité du phénomène.

#### *i. Droit du bail et sous-location*

La discussion permet de préciser les points suivants :

- ⌘ la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) s'applique à tout employeur et n'est donc pas une problématique spécifique à l'objet traité dans cet EMPL, que ce soit dans le contexte d'une location par le biais d'une plateforme collaborative<sup>3</sup> ou dans un contexte privé (engagement de personnel) ;
- ⌘ le projet de loi permet de recenser les loueurs et les appartements faisant l'objet d'une location par le biais d'une plateforme collaborative ; les communes pourront alors procéder à des contrôles du marché du travail comme c'est le cas dans la restauration ;
- ⌘ les produits d'une sous-location relèvent du revenu et figurent dans la déclaration d'impôt, que ce soit en tant qu'activité accessoire ou principale (individu ou société (p. ex. gérance immobilière)) ; une société sera imposée dans le cadre de l'imposition sur le bénéfice ;
- ⌘ le DEIS écrira tant à l'Association suisse des locataires, section Vaud (ASLOCA Vaud), qu'à la Chambre vaudoise immobilière (CVI), afin qu'ils informent leurs membres des conséquences de cet EMPL (par exemple obligations pour les locataires).

### **5. Encadrement des activités des plateformes de type Airbnb**

#### *vi. canton de Genève*

Le projet soumis ne prévoyant pas l'interdiction stricte de la location d'un logement subventionné comme c'est le cas dans le canton de Genève, il est précisé qu'un projet de réglementation allant dans ce sens sera discuté au sein du CE dans le courant de l'année 2020.

### **6. Projet de modification du RLPPPL**

#### *a. Durée de location*

La discussion porte sur le droit transitoire (passage d'un district en pénurie, où la demande de changement d'affectation pour une location d'une durée de nonante jours s'applique, à un district sorti de la pénurie, et vice-versa). Le CE précise qu'il n'y aura aucune demande de changement d'affectation dans les districts qui ne connaissent pas la pénurie de logements vu que la LPPPL ne s'y applique pas et que dans le cas contraire (demande introduite dans un district connaissant la pénurie et considéré comme

---

<sup>3</sup> Par exemple, un multiloueur n'effectuant pas lui-même le ménage ou qui offrirait d'autres services, comme la restauration ou le service en chambre, prestations qui ne sont par ailleurs généralement pas offertes dans le cadre d'un contrat de type Airbnb.

tel durant trois ans), il est donné une limite dans le temps pour refuser. Il précise qu'une information générale sera adressée aux communes une fois cet EMPL adopté par le Grand Conseil (GC) et rappelle que le nouveau régime d'autorisation inscrit dans la LEAE prévoit que la police des activités économiques échoit d'abord aux communes.

## **7. Prochaines étapes**

### *a. Automatisation du prélèvement de la taxe de séjour*

La taxe de séjour sera prélevée automatiquement par Airbnb, qui la reversera aux communes concernées ; les discussions sont en cours et Airbnb n'aura qu'un seul interlocuteur, M. Saita qui a été mandaté par l'UCV et l'AdCV.

## **II EXPOSE DES MOTIFS**

1 Projet de modification de la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE ; BLV 930.01)

À la question de savoir comment réguler un modèle d'affaires en constante évolution, les plateformes collaboratives développant d'autres activités, qui font concurrence à d'autres types d'activités (par exemple les expériences culinaires qui font concurrence à la restauration), il est répondu que :

- ⌘ il n'existe pas de vide juridique, vu l'existence d'autres lois qui régissent ces problématiques, comme la loi sur les auberges et débit de boissons (LADB) ;
- ⌘ le droit suisse a opté pour une conception du droit qui fixe les règles sur la base de l'existant (photographie de la société) et ne conçoit donc pas le droit comme le moteur de transformation de la société (anticipation de l'évolution de la société).

### **a. Obligation pour les loueurs de s'annoncer aux autorités communales**

Il est rappelé que l'objectif du projet de loi est de cadrer une activité économique et non de résoudre les nombreuses questions relatives au droit du bail ou au parc locatif.

La discussion porte sur les sujets suivants :

L'interactions de trois lois qui régissent différents intérêts publics :

- ⌘ la LADB régit la location de logements de plus dix lits et dont le contrôle revient au Canton (PCC) pour autant que la commune l'annonce au canton, l'application de la LADB induisant un contrôle communal ; le CE précise qu'il est prévu de remettre une directive aux communes comprenant les instructions relatives à l'annonce des logements qui relèvent des législations cantonales à la PCC, une fois la modification de ce projet adoptée ;
- ⌘ la LEAE régit la location occasionnelle de tout ou parties de logements de moins de 10 lits sur une plateforme collaborative pour moins de 90 jours ; le projet de loi n'a pas pour objectif de « tuer » la location de type Airbnb, mais de réglementer cette nouvelle forme de location, afin de respecter les principes de la saine concurrence ainsi que le droit supérieur et de faire l'objet d'une déclaration de revenus ;
- ⌘ la RLPPPL vise à éviter la soustraction de logements entiers dans les districts qui connaissent une pénurie de logements, étant entendu qu'il n'est pas possible de changer l'affectation d'une partie de l'appartement (chambre).

L'obligation d'annonce dans le cas d'une location ponctuelle sur une plateforme collaborative (article 74c LEAE) versus l'obligation d'annonce d'une sous-location (article 262 du Code des obligations - CO<sup>4</sup>), notamment le fait que le propriétaire doit tolérer la sous-location, à l'exception de quelques justes motifs, alors qu'il doit veiller à l'utilisation de son bien conformément à l'affectation prévue.

Le CE explique que l'article 74c LEAE est une disposition de droit administratif qui a pour objectif de défendre un intérêt public tout en garantissant la saine concurrence ; en effet, le projet de loi introduit un

---

<sup>4</sup> La sous-location est tolérée (légale, mais doit impérativement être annoncée au bailleur). L'article 262 al. 2 du CO prévoit que le bailleur ne peut refuser son consentement que s'il existe de justes motifs (refus de communiquer les conditions de la sous-location ; conditions de sous-location abusives ; sous-location présente des inconvénients majeurs pour le bailleur).

devoir d'annonce du loueur afin de faciliter le travail des communes, les contrôles représentant une certaine difficulté, notamment pour les petites communes. Le loueur doit fournir spontanément toutes les indications nécessaires permettant de vérifier si les exigences posées à l'article 15, alinéa 2 nouveau RLPPPL, sont respectées. A contrario, l'information due au bailleur (article 262 du CO) relève du droit privé et vise à défendre des intérêts privés, ceux du propriétaire, afin d'éviter que le locataire ne s'enrichisse ou ne cause des dérangements ou des nuisances dont il aurait à répondre alors qu'il n'a pas de relation contractuelle avec lui.

La limite des nonante jours, limite au-delà de laquelle il convient de demander un changement d'affectation :

La RLPPPL prévoit dans son article 15, alinéa 2, qu'« Une offre occasionnelle ou de brève durée est tolérée » ; le projet de loi fixe simplement la durée de la notion « offre de brève durée » à nonante jours. Il s'agit d'un critère objectif, simple et compréhensible qui simplifie la vie de tous les acteurs. Retenir le critère de la mise à disposition d'un appartement à la location sur une plateforme collaborative, sans garantie de location, permet de lutter contre la soustraction d'appartements du marché locatif indigène dans une région à pénurie. Concrètement, si un appartement est mis à disposition pendant cent dix jours sur Airbnb et qu'un client le loue pour quarante jours, l'appartement est tout de même soustrait plus de nonante jours du marché locatif indigène. Il s'agit d'une règle générale en ce qui concerne l'affectation des surfaces, indépendamment du fait qu'elles soient louées ou non ; il en va de même pour un bien affecté à l'usage commercial dans un immeuble locatif (p. ex. cabinet d'avocat ou de médecin), même si le propriétaire n'arrive pas à le louer. L'obligation de définition de l'affectation d'une surface à du « logement », respectivement à du « commercial », est une obligation fédérale.

L'EMPL régit la mise à disposition de tout ou partie d'un logement contre rémunération, à compter d'une nuitée au minimum (article 74b, alinéa 1, LEAE) ; la personne qui décide de mettre sur le marché de la sous-location un appartement au-delà des nonante jours doit demander un changement d'affectation. Il est précisé que seul le propriétaire, respectivement le bailleur par délégation de compétence, peut demander une modification de l'affectation, et que tout locataire qui sous-loue son bien plus de nonante jours, sans demander le changement d'affectation, s'expose aux sanctions prévues par la loi, vu qu'il est au bénéfice d'un contrat de bail d'habitation et qu'il n'est pas habilité à changer unilatéralement les termes fondamentaux d'une relation contractuelle écrite.

L'obligation pour le loueur d'annoncer au moins dix jours avant la première nuitée auprès de la commune (article 74c)

L'annonce concerne la première disponibilité du bien mis à disposition pour une période donnée sur une plateforme collaborative, étant entendu qu'il est impossible de savoir ce qu'une année nous réserve (mutation professionnelle, etc.). Il s'agit d'un délai d'ordre comme il en existe d'autres dans l'administration, p. ex. pour le renouvellement d'un permis B qui doit s'effectuer avant son échéance : une vacance d'un mois entre l'échéance et le renouvellement du permis ne met pas nécessairement le titulaire en situation irrégulière, cela dépend des circonstances. Le CE précise que l'EMPL prévoit, en principe, une annonce de dix jours au préalable et qu'il n'y aura pas de sanction en cas d'annonce tardive, si les circonstances le justifient. Il précise qu'un bilan de la mise en œuvre de cette loi sera effectué après trois ans et rappelle que la mise en place de cette réglementation a été faite aussi à la demande des communes.

Y a-t-il soustraction de biens du marché de logement lorsque la location concerne uniquement une partie de l'appartement, soit une ou plusieurs chambres ?

La CE précise que le règlement d'application de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL) répond clairement à cette question : « Constitue notamment un tel changement d'affectation la soustraction totale ou partielle de logements du parc standard de la location par leur mise à disposition sous forme de location meublée avec services ou sur des plateformes d'économie collaborative » et rappelle que le projet de loi permet de régler deux intérêts publics différents :

- ⌘ la soustraction de logements au marché locatif facilitée par les plateformes de type Airbnb et ;
- ⌘ la perception de la taxe de séjour, d'où l'accord d'Airbnb sur ce volet de la taxe.



Faut-il demander le changement d'affectation pour la location respectivement la sous-location d'une seule pièce de plus de nonante jours (p. ex. un couple âgé, propriétaire d'un appartement de cinq pièces, qui décide de louer deux chambres à des étudiants) ?

Le CE précise que toute personne qui loue une chambre plus de 240 jours par an sans demander le changement d'affectation, viole le droit fédéral et cantonal, car il s'agit d'une activité commerciale. Les questions relatives à l'affectation commerciale font l'objet d'appréciation au cas par cas, la loi restant générale et ne fixant pas tous les cas de figure : ainsi, il n'y a pas de relation commerciale si une personne héberge gratuitement sa grand-maman qui a besoin d'un soutien toute une année ou un copain ; a contrario le paiement du petit-déjeuner rentrerait déjà dans une zone grise (activité commerciale ou non ?) ; le cas d'une veuve louant trois chambres alors qu'elle en occupe une pourrait être considéré comme de l'activité commerciale. Il y a donc l'image sympathique de la personne âgée qui loue une ou deux chambres dans son appartement et où un changement d'affectation n'est pas à l'ordre du jour, mais il y a aussi celle, moins sympathique, de la sous-location avec le développement d'activités telle que la prostitution. Il convient aussi de s'interroger sur le moment où débute l'activité commerciale p. ex. dans le cas où un avocat habite son logement tout en y déployant son activité professionnelle. Il est enfin précisé que le résultat de l'activité ne définit pas le type d'activité : un magasin qui vend à perte durant les soldes continue à exercer une activité commerciale. Le CE conclut en indiquant que la décision relative à un éventuel changement d'affectation est le fruit d'une appréciation, qui prend en compte différents critères et qu'elle est susceptible de recours devant les tribunaux.

La discussion amène aussi à préciser les points suivants :

- ⌘ la sous-location d'une chambre à des étudiants ne s'effectue généralement pas par le biais de plateformes d'économie collaborative et ne concerne donc pas ce projet de loi ;
- ⌘ la taxe de séjour est prélevée uniquement en cas de location effective ; ainsi en cas de location effective de dix jours, la taxe sera payée pour dix nuitées indépendamment du type d'activité (commerciale ou non) et de la durée de location (supérieure ou non à nonante jours) ;
- ⌘ le Canton a déjà refusé de procéder à un changement d'affectation pour une partie de logement (une ou deux chambres), estimant qu'il s'agissait d'une soustraction au marché du logement, mais que cette problématique n'est pas forcément liée au modèle d'affaires utilisé par les plateformes collaboratives.

#### **d. Déclaration par les loueurs des revenus tirés de la location de leur bien (hors LEAE)**

Un commissaire informe que l'Italie a publié un décret fiscal concernant les locations occasionnelles qui exige que l'intermédiaire, donc Airbnb, encaisse la taxe fiscale fixée à 21% ; il précise que ce décret est contesté devant les tribunaux transalpins. Le CE précise que la Suisse ne connaît pas le système de l'imposition sectorielle (p. ex. perception par Airbnb de 21% du loyer), mais qu'elle pratique l'imposition de progressive la personne physique, chaque contribuable étant tenu de déclarer tous ses revenus et de payer ses impôts.

### **4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT CELLE DU 31 MAI 2005 SUR L'EXERCICE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DU 28 AOUT 2019 ET VOTES**

#### **Article 2 Principe**

L'article 2 est adopté à l'unanimité des membres présents, sans commentaire.

#### **Art. 4a Activités soumises à annonce**

L'article 4a est adopté à l'unanimité des membres présents, sans commentaire.

#### **Article 74b Définition**

L'amendement suivant est déposé : « *Constitue une location ou une sous-location d'un hébergement, au sens de l'article 4a alinéa 1 et du présent chapitre, la mise à disposition ~~de tout ou partie~~ d'un logement contre rémunération, à compter d'une nuitée au minimum ».*

Le CE rend attentif au fait que cette modification :

- ⌘ ne respecte le droit supérieur, vu que la demande de changement d'affectation porte sur tout ou partie d'un logement ; ainsi, si une personne affecte durablement une pièce de son logement à une étude d'avocats ou un cabinet médical, le SCL doit être saisi d'une demande de changement d'affectation. L'adoption de cet amendement consacrerait une inégalité de traitement, la personne louant quatre pièces de son appartement de cinq pièces sur une plateforme collaborative n'étant pas soumise à cette disposition alors que cela serait le cas pour une personne louant son studio ;
- ⌘ elle amènerait à rouvrir la LPPPL et son règlement, puisqu'elle ne permettrait plus d'atteindre les objectifs visés par la LPPPL, soit d'éviter la soustraction de logements du marché locatif ;
- ⌘ les chambres partagées ne représentent que 1% des annonces recensées sur AirBnB, contre les chambres privées (34%) et les logements entiers (65%) (cf. page 8 de l'EMPL) et que l'amendement proposé ne permettrait plus de cadrer les 99% des objets qui font l'objet de transactions sur les plateformes collaboratives et donc de cette modification de loi.

Par 2 voix pour et 10 voix contre, l'amendement est refusé.

L'article 74b est adopté par 10 voix pour et 2 abstentions.

### **Article 74c Obligations du loueur**

Deux amendements sont déposés :

Le premier amendement propose de modifier l'alinéa 1 de l'article 74c comme suit : « *La personne physique ou morale qui met en location ou en sous-location un hébergement s'annonce auprès de la commune du lieu de situation du logement et lui communique les données nécessaires à la tenue du Registre des loueurs ~~au moins dix jours avant la première nuitée~~ dès l'annonce de son inscription auprès des associations, sociétés, Internet, etc., mais au plus tard dix jours avant la première nuitée* ».

Considérant que :

- ⌘ une seule annonce suffit ;
- ⌘ le contrôle communal doit s'effectuer pour tout type de location et non se limiter à celles transitant sur les plateformes collaboratives et que ;
- ⌘ le CE s'engage à revenir devant le GC avec une modification légale si le système mis en place par cette loi devait se révéler inefficace.

L'amendement est refusé par 4 voix pour, 5 voix contre et 3 abstentions.

Les alinéas 1 et 2 de l'article 74c sont adoptés à l'unanimité des membres présents.

Le second amendement propose de modifier l'alinéa 3 en vue de ne pas encombrer les archives des communes et de soumettre loueurs et hôteliers aux mêmes exigences, la LADB et le Règlement d'exécution de la loi sur les auberges et les débits de boissons (RLADB) exigeant que ces derniers gardent les documents pendant trois ans à disposition des autorités cantonales et communales :

Article 74c, alinéa 3 : « ***Les documents sont conservés en bon ordre pendant au moins trois ans et mis à la disposition des autorités communales et cantonales à tout moment pour consultation*** ».

Le CE relève qu'un hôtel présente une bien plus grande stabilité qu'un loueur Airbnb, généralement un locataire, et rend les commissaires attentif.ve.s au fait que la modification proposée obligerait une commune à partir à la recherche d'un locataire qui aurait déménagé pour lui demander les documents et ce pendant 3 ans.

La discussion continue et porte sur :

- ⌘ la fréquence avec laquelle le loueur doit remettre les documents, le projet de loi du CE prévoyant que le loueur remette chaque mois une copie du registre prévu à l'alinéa 2 à l'autorité communale compétente ;
- ⌘ la possibilité de remplacer les documents en format papier par les documents en format électronique, tout en tenant compte de la problématique de la protection des données ;
- ⌘ la problématique engendrée par un éventuel déménagement du locataire ou une cessation d'activité.

Considérant que les problématiques relatives à la transmission des documents par le biais de l'informatique et à la traçabilité du loueur (déménagement ou cessation d'activité) devraient plutôt être réglées dans le cadre du règlement, il est proposé d'amender l'article 74c, alinéa 3 comme suit :

« *Le loueur remet tous les six mois une copie du registre prévu à l'alinéa 2 à l'autorité communale compétente. Pour le surplus, le règlement fixe les modalités* ».

L'amendement est accepté à l'unanimité des membres présents.

L'article 74c est adopté tel que modifié par 10 voix pour et une abstention.

#### **Article 74d Registre des loueurs**

Il est déposé l'amendement suivant à l'alinéa 1 :

« *Les communes tiennent un registre répertoriant les personnes physiques ou morales mettant en location ou en sous-location un hébergement situé sur leur territoire, sous réserve des exceptions définies à l'article 74e. Les communes peuvent déléguer la tenue du registre à l'entité prélevant la perception de la taxe* ».

Considérant que les communes vaudoises sont libres de s'organiser comme elles le souhaitent, notamment de déléguer sans passer par une délégation formelle - par exemple aux associations intercommunales - et que cette précision pourrait amener plus de confusion que de clarification, les communes pouvant en déduire qu'il n'existe pas de possibilités de délégation là où ce n'est pas prévu.

L'amendement à l'alinéa 1 est refusé par 3 voix pour et 8 voix contre.

Par 9 voix pour et 2 abstentions, l'article 74d est adopté tel que présenté.

#### **Article 74e Exception**

La discussion porte sur la contrainte des nonante jours qui déclenche la demande de changement d'affectation, ainsi que sur la location de chambres dans un appartement occupé par le loueur ou le propriétaire, étant argumenté que ce type de location ne correspondrait pas à une soustraction au marché du logement, vu leur faible nombre et leur durée moyenne de location (< soixante à septante jours par an). Elle amène un commissaire à déposer l'amendement suivant, soit l'ajout d'un alinéa 2 nouveau :

Art. 74, al. 2 (nouveau) « *Dans le cas de locations de chambres dans un appartement dans lequel réside le propriétaire ou le locataire, le changement d'affectation au sens de la LPPPL n'est pas nécessaire* ».

Considérant que cet amendement vide la loi de sa substance (risque de distorsion de concurrence - par exemple un couple qui louerait un studio à l'extérieur pour leur fils aux études afin de louer sa chambre sur Airbnb - et risque de soustraction de logements, vu l'abandon de l'obligation de changer d'affectation).

L'amendement est refusé par 1 voix pour et 10 voix contre.

Par 10 voix pour et 1 abstention, l'article 74e est adopté tel que présenté.

#### **Article 89 Principe**

À l'unanimité des membres présents, l'article 89 est adopté sans commentaire.

#### **Vote final sur le projet de loi**

La commission adopte le projet de loi tel qu'amendé par 9 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

#### **Entrée en matière sur le projet de loi**

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi par 10 voix pour et 1 voix contre.

**5. RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT JESSICA JACCOUD ET CONSORTS – AIRBNB : COMBIEN DE LOGEMENTS SONT-ILS RETIRÉS DU MARCHÉ LOCATIF ? (16\_POS\_197) ET SUR LE POSTULAT MARC-OLIVIER BUFFAT ET CONSORTS – RÉGLÉMENTER LES ACTIVITÉS D'AIRBNB POUR UNE CONCURRENCE SAINTE ET TRANSPARENTE (16\_POS\_213)**

La postulante ayant annoncé accepter le rapport à son postulat moyennant la communication de chiffres plus récents, liés à la cartographie permettant de consulter le nombre d'objets disponibles sur la plateforme Airbnb pour chaque commune vaudoise (voir annexe), la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport au postulat Jaccoud par 10 voix pour et 1 abstention.

Le postulant ayant fait savoir que le projet de loi répond à sa demande, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport au postulat Buffat par 10 voix pour et 1 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé et la commission décide ne pas rédiger de communication officielle.

Pully, le 4 janvier 2021

La rapportrice de majorité :  
(*Signé*) Muriel Thalmann

Annexe numéro 1 : Mise à jour des données quantitatives, état au 17 août 2020.



**SEPTEMBRE 2020**

**ANNEXE AU**

(162) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (août 2019)

sur le postulat Jessica Jaccoud et consorts « Airbnb – Combien de logements sont-ils retirés du marché locatif ?  
(16\_POS\_197)

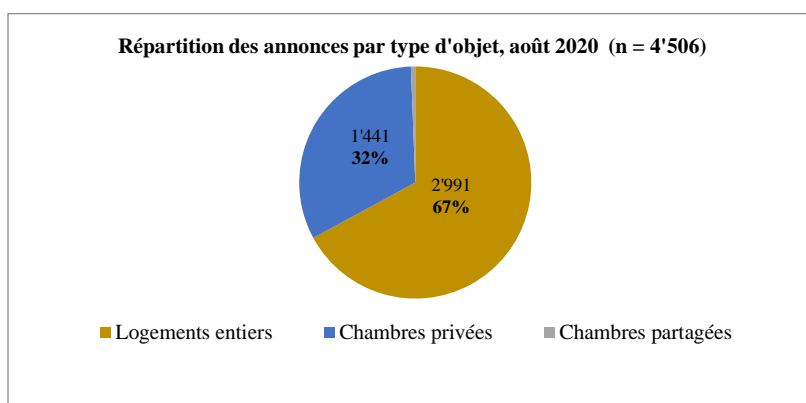
et

sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts « Réglementer les activités d'Airbnb pour une concurrence saine  
et transparente (16\_POS\_213)

**MISE A JOUR DES DONNEES QUANTITATIVES**

**état au 17 août 2020**

## 1. Répartition des annonces par type d'objets, Vaud, août 2020

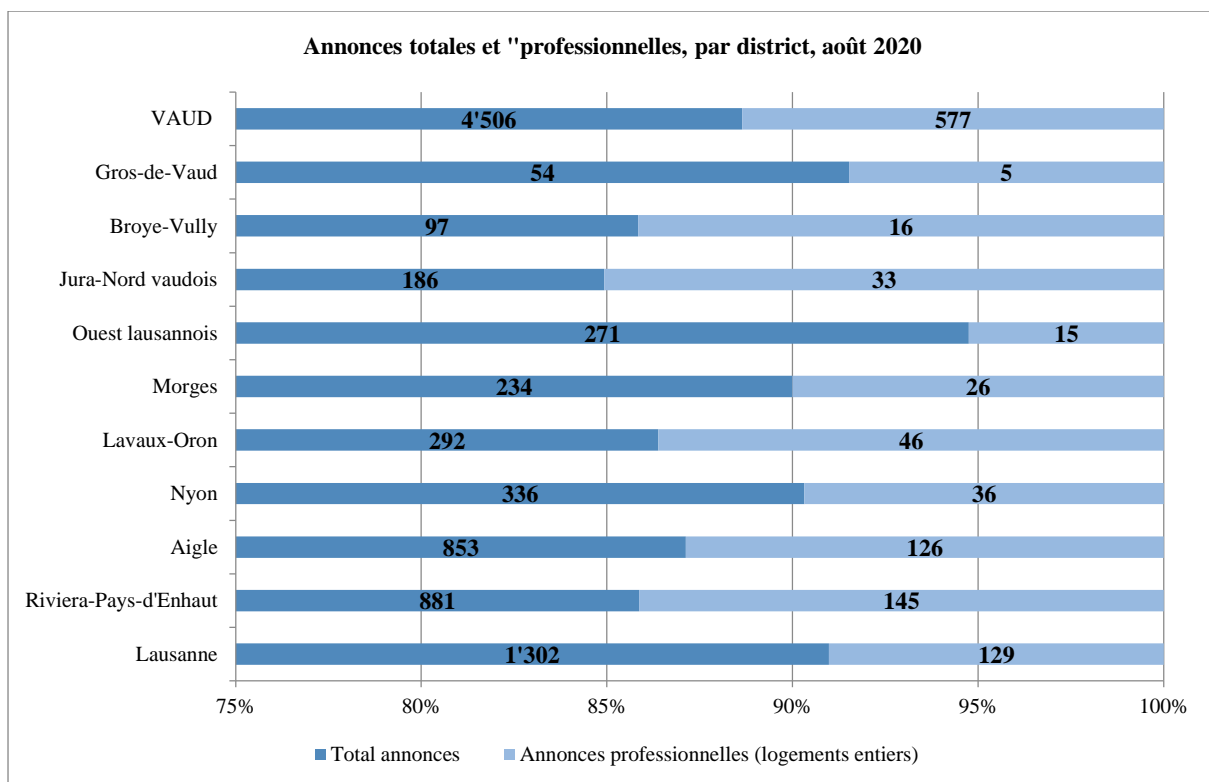


**Commentaire :** La répartition des annonces par type d'objet n'a pas significativement évolué depuis novembre 2018. Les logements entiers représentent un tiers des annonces.

## 2. Annonces (total) et annonces « professionnelles », par district, août 2020

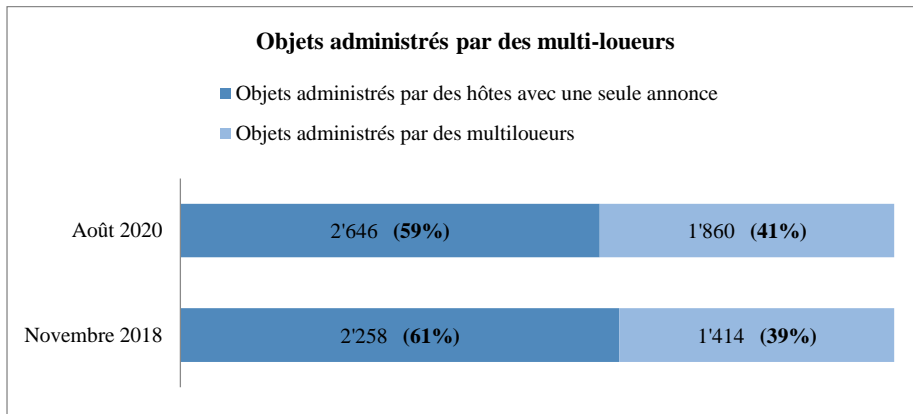
Pour rappel : annonces « professionnelles » = annonces potentiellement retirées du marché locatif.

Critères : logements entiers, affichant une haute disponibilité (disponibles plus de 60 nuits par année), loués récemment (habitations ayant eu des commentaires dans les 6 derniers mois), loués fréquemment (habitations ayant plus de 60 nuits réservées par année)



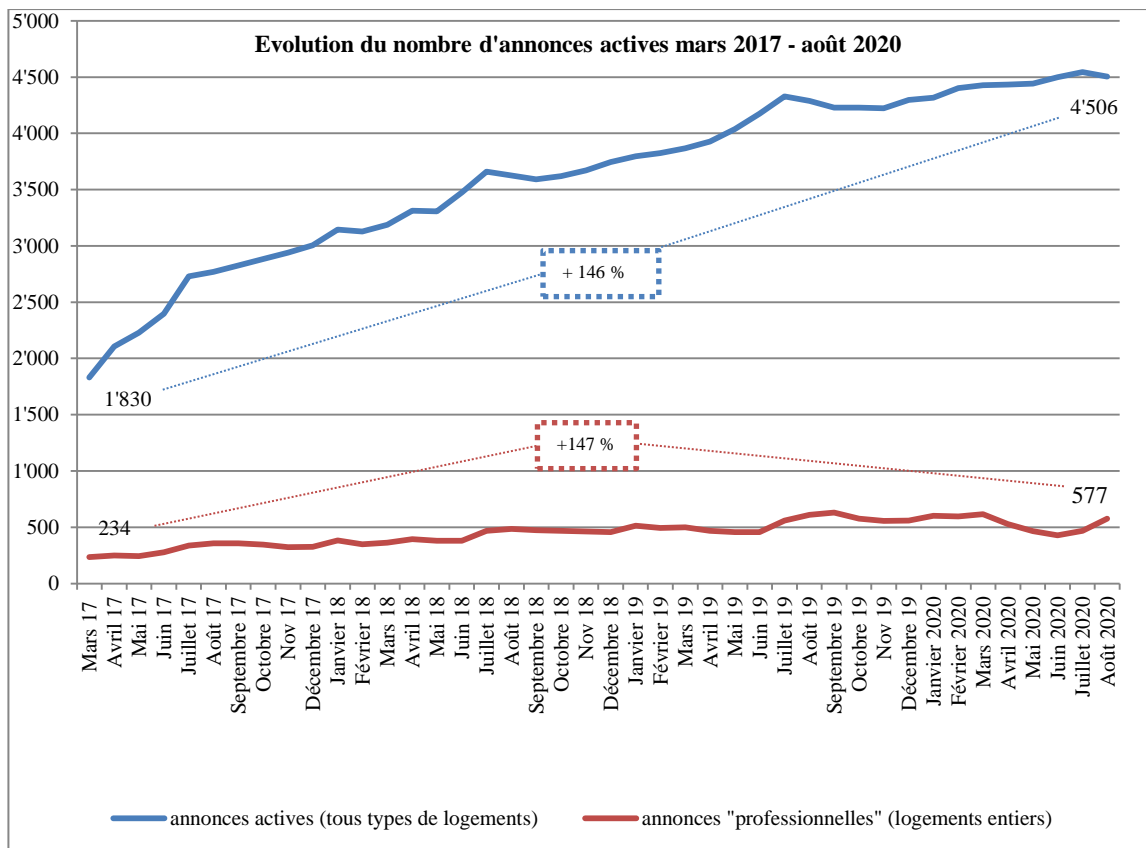
**Commentaire :** Au niveau cantonal, 13% des annonces peuvent être qualifiées de « professionnelles ». Cette proportion reste identique à celle de 2018. Les districts de Lausanne, Aigle et Riviera-Pays-d'Enhaut continuent à afficher le plus d'annonces « professionnelles » : 70 % des annonces « professionnelles » se concentrent dans ces trois districts.

### 3. Multiloueurs, août 2020



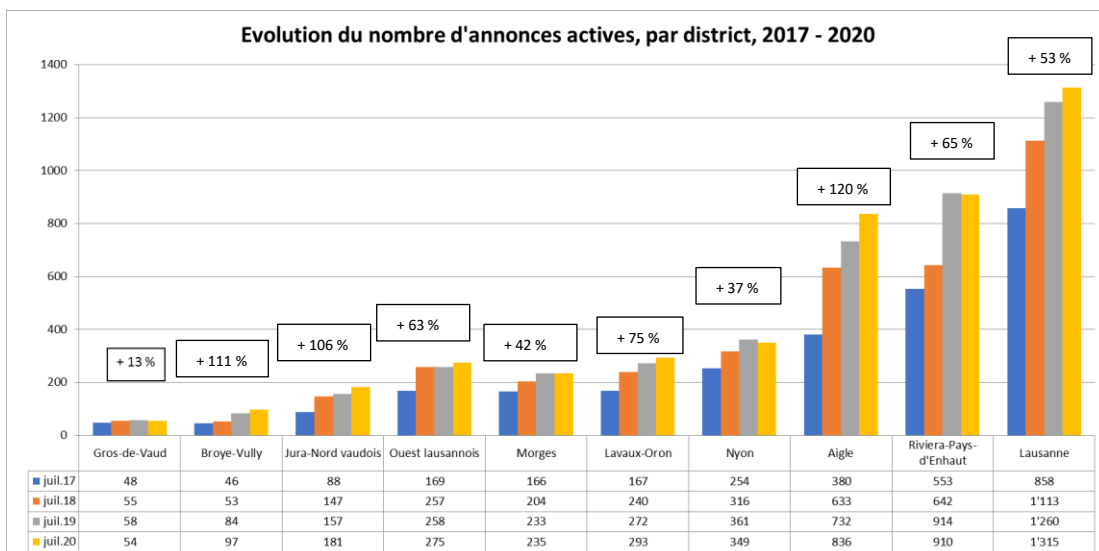
**Commentaire :** En août 2020, 41 % des annonces actives sont gérées par des multiloueurs. Cela représente une augmentation de deux points de pourcentage en l'espace de moins de deux ans. La tendance vers une professionnalisation de la plateforme Airbnb se maintient, même si celle-ci s'opère de manière plus lente.

### 4. Evolution entre 2017 et 2020



**Commentaire :**

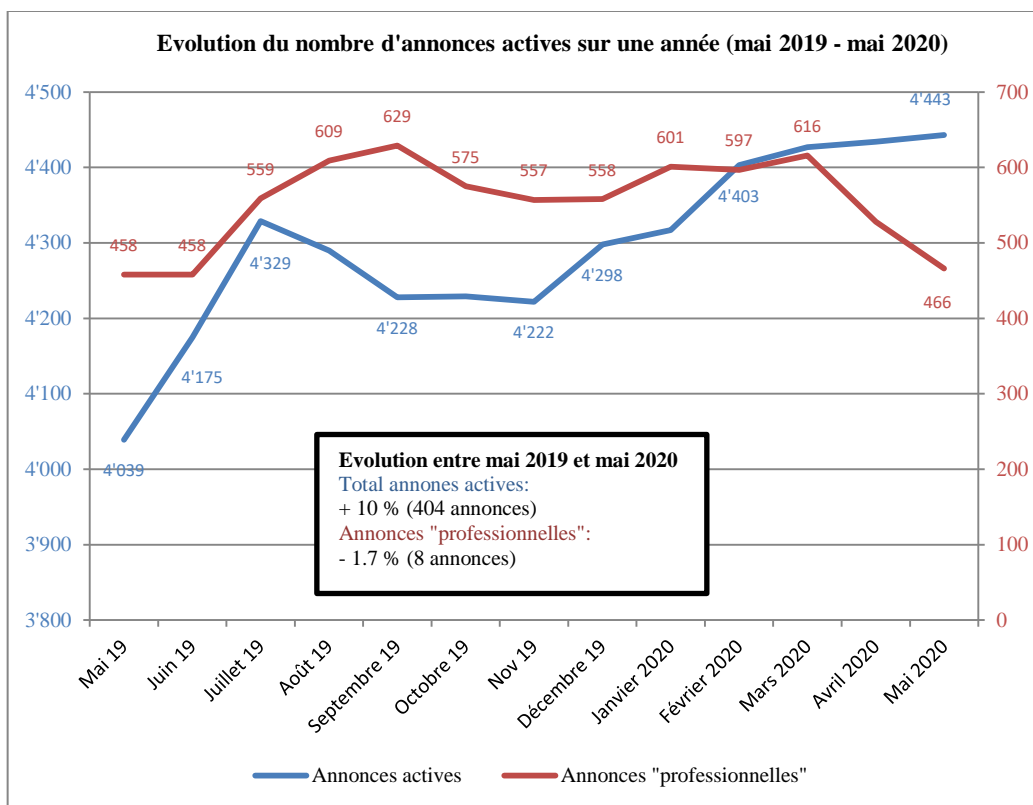
En un peu plus de trois ans, le nombre d'annonces a augmenté de 146 %, en passant de 1830 annonces à plus de 4'500 annonces. Les annonces « professionnelles » suivent une évolution identique (+ 147 %).



**Commentaire :**

Sur une période de trois ans, l'augmentation la plus significative est enregistrée dans le district d'Aigle. Cette augmentation est linéaire et ne semble pas être en lien avec la période de semi-confinement liée au covid-19.

**5. Effet de la crise sanitaire covid-19**

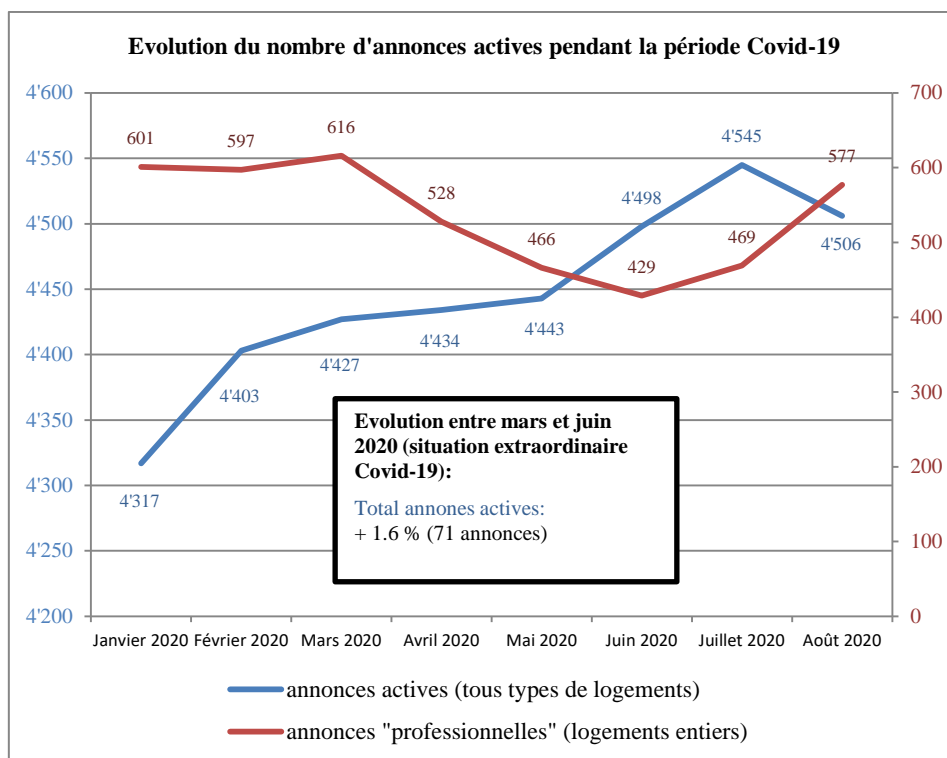


**Commentaire :**

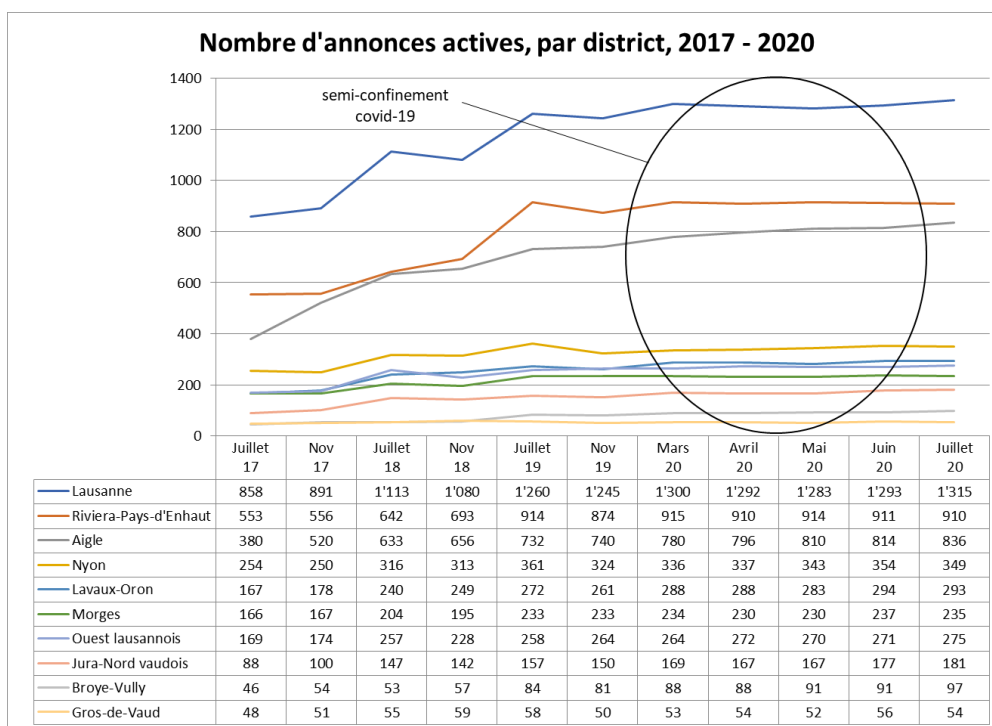
Selon une étude réalisée par la banque Raiffeisen<sup>1</sup> analysant l'effet de la pandémie sur l'utilisation de la plateforme Airbnb, 20% des offres ont disparu entre mai 2019 et mai 2020 dans les cantons urbains tels que Zurich, Genève ou Bâle. Cette diminution sur la même période n'a pas pu être constatée dans le canton de Vaud. Seules les annonces « professionnelles » sont concernées par une légère diminution (-1.7%).

<sup>1</sup> Banque Raiffeisen, « Immobilier Suisse – 3T20. Coronavirus : plus de peur que de mal », août 2020





**Commentaire :** Bien que dans une moindre mesure, le nombre d'annonces publiées sur Airbnb continue d'augmenter durant la période de semi-confinement liée au covid-19 (mars – juin 2020). Il n'en va pas de même pour les annonces « professionnelles » (potentiellement retirées du marché locatif), ou l'on enregistre une diminution de 30%.



**Commentaire :** La période covid-19 a un effet d'aplatissement de la courbe et ceci pour l'ensemble des districts (seul le district d'Aigle enregistre une très légère augmentation des annonces).