



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant celle du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT 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)

I RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

Rappel du postulat Jaccoud

Airbnb est une plateforme communautaire de location et de réservation de logements de particuliers. Elle permet à tout un chacun de mettre à disposition des internautes la location de son logement, dans son entier ou uniquement en partie, contre le paiement d'une somme d'argent convenue à l'avance.

Souvent inscrite dans la catégorie « économie de partage », Airbnb est avant tout un modèle économique capitaliste qui permet à des propriétaires ou locataires d'obtenir un revenu par la location d'un bien immobilier.

En Suisse, la présence d'appartements disponibles à la location sur la plateforme Airbnb pose d'intéressantes questions, notamment relatives au prélèvement de certaines taxes (par exemple, taxes de séjour), à la déclaration des revenus issus de la mise à disposition des biens immobiliers, aux conditions de sous-location prévues par le droit du bail ou au changement d'affectation de certains appartements. Sur ces nombreuses questions, l'on peut se référer à la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Anne Baehler Bech intitulée « Les conséquences des plateformes comme airbnb sur le marché du logement ».

En temps de pénurie, comme notre canton le vit depuis plusieurs années, se pose également la question de savoir combien de logements échappent durablement, par leur mise à disposition quasi permanente sur la plateforme Airbnb, au marché locatif traditionnel.

Le magazine Bilan a mandaté et publié, en août de cette année¹ une étude de la plateforme indépendante InsideAirbnb² sur la situation locative d'Airbnb à Genève (canton et communes).

Basée sur un algorithme développé par la ville de San Francisco, la plateforme InsideAirbnb offre un outil d'analyse de la location de logements par des particuliers via Airbnb.

Le résultat est impressionnant ! A sa lecture³, l'on constate que, en ce qui concerne la seule ville de Genève :

- **378 logements entiers échappent de manière permanente au marché locatif** par leur mise à disposition sur la plateforme Airbnb. Ce nombre se porte à 463 lorsqu'il s'agit de l'ensemble du canton⁴.
- **En tout et pour tout, 1'837 logements entiers ou chambres** sont proposés à la location sur la plateforme Airbnb⁵.

Avant d'envisager d'éventuelles restrictions à la mise à disposition des logements via Airbnb, à l'instar des villes comme San Francisco, Berlin ou Paris, il y a lieu d'obtenir une cartographie de la situation dans notre canton ainsi que dans les communes qui le composent.

A l'heure où les pouvoirs publics agissent afin de construire et faire construire des logements adaptés et abordables pour toutes les Vaudoises et tous les Vaudois, il y a lieu de déterminer quelle quotité d'entre eux est soustraite du marché locatif.

Tant les milieux locataires que les milieux immobiliers ont intérêt à ce que l'ensemble des logements à disposition de marché locatif y soit maintenu.

Au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat, par le présent postulat, d'établir un rapport à l'attention du Grand Conseil reprenant au moins les éléments suivants :

- le nombre de logements entiers soustraits au marché locatif dans le canton de Vaud, par leur mise à disposition quasi permanente sur la plateforme Airbnb ;
- le nombre de logements mis à disposition à la location via la plateforme Airbnb directement par des agences immobilières ou de location.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

(Signé) Jessica Jaccoud
et 29 cosignataires

¹ <http://www.bilan.ch/entreprises-plus-de-redaction/airbnb-prive-geneve-de-300-logements>

² <http://insideairbnb.com>

³ <http://insideairbnb.com/geneva>

⁴ <http://insideairbnb.com/geneva/index.html?neighbourhood=Commune%20de%20Genève&filterEntireHomes=true&filterHighlyAvailable=true&filterRecentReviews=true&filterMultiListings=false>

⁵ <http://insideairbnb.com/geneva/index.html?neighbourhood=Commune%20de%20Genève&filterEntireHomes=false&filterHighlyAvailable=false&filterRecentReviews=false&filterMultiListings=false>

Rappel du postulat Buffat

La plate-forme communautaire Airbnb pour la location et la réservation de logements/nuitées fait beaucoup parler d'elle. Le Grand Conseil a déjà été saisi d'un postulat de notre collègue Jessica Jaccoud (16_POS_197). L'hôtellerie suisse s'inquiète également de cette concurrence « sauvage » ; la plate-forme Airbnb est valorisée à quelques 30-40 milliards, tout en ne disposant en réalité d'aucune infrastructure hôtelière.

L'accueil au coup par coup chez des particuliers qui mettent en ligne des offres de nuitées pose d'innombrables problèmes par rapport à la gestion hôtelière traditionnelle. Citons par exemple la question de la présence sur place ou de l'accueil, de l'hygiène et salubrité, des taxes de séjour, de la sécurité — incendie, de la déclaration de ces revenus, cas échéant du prélèvement de la TVA. La liste n'est pas forcément exhaustive.

Rappelons que les activités de la plate-forme Airbnb ont été strictement et drastiquement limitées dans la ville de Berlin, par exemple. Des mesures ont été prises également dans la ville de New York, et même dans la ville de San Francisco où a été créée la plate-forme Airbnb. Parmi les mesures prises dans ces villes figure l'interdiction de louer ou de sous-louer des chambres pour une durée inférieure à 30 jours lorsque le propriétaire n'habite pas lui-même réellement sur place.

En Suisse, les principales villes sont confrontées à une hausse très importante de l'offre et s'interrogent sur les mesures à prendre. La ville de Berne fait figure de précurseur. Elle a adopté en 2014 un règlement imposant à ceux qui offrent des nuitées sur la plate-forme Airbnb de s'annoncer et de payer la taxe de séjour. La ville de Berne fait également des contrôles en appelant directement les gens qui mettent des offres en ligne sur Airbnb. Les infractions sont poursuivables d'amende.

Au Grand Conseil du canton du Valais, un postulat a été adopté le 9 septembre 2016, demandant un contrôle fiscal et administratif de l'offre touristique liée à Airbnb.

Tant Berne que le canton du Valais entendent mener une étude sur la réglementation générale de l'économie de partage.

Bien qu'en chiffres nets, les nuitées ne représenteraient « que » 5 % du marché total — pour ce que l'on en sait — il n'en demeure pas moins que cette activité ne saurait se dérouler hors d'un quelconque cadre légal. Cela pose également un problème dans l'application du Code des obligations vis-à-vis du régime de location pour des durées inférieures à un mois.

On peut imaginer, par exemple, un registre des particuliers affiliés à Airbnb avec des catégories selon le type d'accueil. Bien entendu, cette réglementation devrait se faire en collaboration avec les communes, qui disposent de compétences en la matière.

La commission qui a déjà été saisie du postulat Jessica Jaccoud demandant un rapport sur le nombre de logements affectés à cette activité pourrait également se prononcer sur le présent postulat. L'on rappelle également que le Grand Conseil a décidé de légiférer également sur les activités des chauffeurs de taxis qui utilisent la plate-forme Uber.

Dès lors, le présent postulat demande au Conseil d'Etat de proposer un projet de loi ou de règlement visant à légiférer sur les conditions-cadres des activités de la plate-forme d'Airbnb dans le canton de Vaud, respectivement pour les particuliers affiliés à cette plate-forme.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Marc-Olivier Buffat
et 32 cosignataires*

1. Préambule

a. Traitement des postulats

Le postulat Jessica Jaccoud et consorts - *Airbnb : Combien de logements sont-ils retirés du marché locatif ?* (16_POS_197) a été déposé le 27 septembre 2016. Cosigné par 29 députés, il a été renvoyé directement à l'examen d'une commission chargée de préavis sur sa prise en considération et son renvoi au Conseil d'Etat.

Il en va de même pour le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts - *Réglementer les activités d'Airbnb pour une concurrence saine et transparente* (16_POS_213), développé le 22 novembre 2016 et cosigné par 32 députés.

b. Travaux de commission

Les deux postulats précités ont été examinés simultanément par la commission ad hoc, le 30 janvier 2017.

À cette occasion, il a été rappelé que le postulat Jaccoud questionne l'ampleur de l'utilisation et de l'implémentation de la plateforme Airbnb dans le canton de Vaud. Les cas visés ne sont pas les familles qui mettent leur logement en location pour une courte durée dans l'année, mais les locataires habitant peu ou plus dans leur logement et qui le sous-louent en permanence via la plateforme Airbnb, créant ainsi un marché parallèle à la location dans un canton qui souffre déjà d'une pénurie de logements.

Le postulat Buffat requiert davantage de démarches de la part du Conseil d'Etat que le postulat Jaccoud, en ce sens qu'au-delà d'un état des lieux, il l'invite à légiférer sur les conditions-cadres des activités de la plateforme Airbnb dans le canton de Vaud.

Les députés membres de la commission ont invité le Conseil d'Etat à établir un rapport commun aux deux postulats, qui doit notamment comprendre :

- un état des lieux de la situation, qui peut être réalisé sous la forme d'un mandat externe (le Département des institutions et de la sécurité (DIS) ne disposant pas des ressources nécessaires à son élaboration) ;
- une clarification des aspects liés à la fiscalité pour les personnes mettant à disposition leur logement via Airbnb ;
- un encadrement des problématiques liées au prélèvement de la taxe de séjour, dont une partie échappe aujourd'hui aux autorités ;
- une analyse du lien avec les législations en vigueur, notamment la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15), qui a repris la loi 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), citée par les membres de la commission.

Les membres de la commission ont également relevé que, dès lors que le Canton et les communes mettent en place une politique publique du logement par le biais de la mise à disposition de logements à loyers abordables (logements d'utilité publique, LUP), il existe un risque que ceux-ci soient mis à disposition sur la plateforme Airbnb et échappent à leur but premier. La Cheffe du DIS a déclaré que cette problématique particulière ferait l'objet d'un règlement qui sera discuté au sein de la Commission consultative du logement avec l'ensemble des partenaires de l'immobilier ; les communes se saisiront de cette problématique, l'Etat n'en discutant que des bases¹.

Les députés ont en outre insisté sur la nécessité pour le Conseil d'Etat de collaborer avec les communes et les associations de promotion touristique pour la rédaction du rapport, celles-ci disposant d'une connaissance plus fines de leurs terrains respectifs.

Enfin, il a été relevé que les problématiques liées à l'activité d'Airbnb sur le territoire cantonal ne devaient pas être réduites à des impacts forcément négatifs pour l'économie hôtelière locale, celle-ci accueillant des clients au profil différent de ceux tournés vers la parahôtellerie. La commission a considéré nécessaire de questionner l'activité d'Airbnb par rapport à l'activité hôtelière professionnelle (encadrée par de nombreuses réglementations en termes de sécurité, d'hygiène, etc.), sans perdre de vue l'importance touristique de cette plateforme (par exemple dans le Lavaux, qui manque de chambres disponibles pour le tourisme).

Les conclusions du rapport de la commission, soit la prise en considération des postulats et leur renvoi au Conseil d'Etat, ont été acceptées à l'unanimité par le Grand Conseil lors de sa séance du 7 mars 2017.

¹ Comme cela sera précisé dans la suite du présent rapport, la problématique Airbnb a effectivement été intégrée au projet de règlement d'application de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL ; BLV 840.15.1), mis en consultation auprès de la Commission cantonale consultative du logement (CCCL) en juin 2017.

c. Objet parlementaire lié

Le Conseil d'Etat a répondu le 25 mars 2015 à une interpellation de Mme la députée Anne Baehler Bech – *Les conséquences des plateformes comme Airbnb sur le marché du logement* (14_INT_277).

Celle-ci s'inquiétait des potentiels effets liés à l'arrivée d'Airbnb dans le canton de Vaud, qui « *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* ».

Le Conseil d'Etat s'était alors déclaré conscient du 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* ». Il relevait toutefois ne pas avoir connaissance de cas manifestement abusifs de sous-location via la plateforme Airbnb, indiquant être prêt à prendre des mesures si de telles situations devaient être constatées.

En outre, le gouvernement vaudois annonçait déjà son intention d'ouvrir la discussion avec les communes vaudoises quant au prélèvement d'une taxe de séjour pour les nuitées effectuées via la plateforme Airbnb, soulignant l'importance d'une action coordonnée sur cette problématique.

2. Introduction

a. Economie de plateforme

Depuis les années 2000 se développent de nouvelles formes de consommation et d'échanges, reposant sur l'expansion continue des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui bousculent les structures et marchés établis.

Ces nouveaux modèles d'économie de plateforme reposent sur la mise en réseau, via des plateformes informatiques exclusives de demandeurs et d'acheteurs de biens et services – tout en réservant un profit à l'entreprise qui organise cette mise en relation via la plateforme.

Qu'il s'agisse d'hébergement – comme dans le cas présent, avec Airbnb –, de transport, de finance, de restauration, de commerce ou de mutualisation des compétences, rares sont les secteurs d'activité qui ne sont pas encore concernés par ce phénomène galopant.

Il est intéressant de constater que la plupart des modèles à succès qui tiennent aujourd'hui le devant de la scène – à l'instar d'Airbnb – ont été fondés au cœur de la crise économique mondiale des années 2007-2012, dans un contexte de défiance envers les acteurs institutionnels du système traditionnel et d'émergence, parmi les consommateurs, d'une volonté de rentabilisation des biens et services dont ils disposaient.

À l'heure où la mondialisation de la technologie semble s'accélérer de façon exponentielle, c'est l'ensemble de la société qui se voit bouleversée par une numérisation à large échelle. Il paraît aujourd'hui illusoire de chercher à freiner un processus inévitable dont il faut reconnaître qu'il répond à une véritable demande et permet l'utilisation efficace de nombreuses ressources tout en renforçant la concurrence.

Toutefois, comme il l'a déjà déclaré dans le cadre de l'exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE) et la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR), ainsi que dans son rapport sur le postulat Mathieu Blanc et consorts – *pour une loi/réglementation cantonale du service de transport de personnes* (15_POS_131), le Conseil d'Etat considère qu'il est de son devoir d'accompagner ce changement en offrant un cadre légal adapté aux innovations tout en veillant à ne pas mettre en péril les modèles d'affaires traditionnels.

Ainsi, le Conseil d'Etat poursuit l'objectif de concilier les intérêts des acteurs traditionnels de la branche de l'hôtellerie-restauration et ceux des consommateurs par une régulation pragmatique et pensée pour l'intégration harmonieuse des nouvelles formes d'hébergement collaboratif dans le paysage économique vaudois.

b. Airbnb

Le concept d'Airbnb est simple : permettre à des particuliers, via une plateforme internet qui comprend des fonctions de recherche et de réservation, de louer tout ou partie de leur propre logement à des touristes ou des voyageurs d'affaires pour une durée déterminée.

Le site internet a été officiellement lancé le 11 août 2008, après que deux entrepreneurs américains aient eu l'idée de louer une chambre de leur logement à San Francisco – dont l'offre d'hébergement était alors saturée à l'occasion d'un congrès –, en fournissant un matelas gonflable (*airbed*) et un petit-déjeuner (*breakfast*).

Rapidement, le concept s'est imposé comme une alternative aux modèles d'hébergement traditionnels, offrant notamment la possibilité – selon les dires des utilisateurs – de bénéficier de tarifs préférentiels et de vivre une expérience différente, plus authentique et proche du mode de vie local que du tourisme de masse.

S'il est relativement complexe d'estimer les chiffres réels relatifs à Airbnb, la société se targue aujourd'hui de proposer près de 4 millions d'hébergements dans 65'000 villes de quelque 191 pays différents. Elle revendique également 300 millions de réservations depuis sa création et vise, en plus de son introduction en Bourse prévue pour 2019-2020, 1 milliard de voyageurs par années dès 2028. La société aurait réalisé un chiffre d'affaires de \$2,6 milliards en 2017, pour un bénéfice net de \$93 millions.

Le financement de la plateforme est assuré par les frais de réservation (entre 6 et 12%) et par une commission de service (3%) facturée à l'hôte.

S'agissant de la Suisse, Airbnb a déclaré près de 900'000 nuitées en 2018 et 2,3 millions depuis l'introduction du service en 2009.

Si le présent rapport se concentre de fait sur les activités de cette société sur le territoire vaudois, il est cependant à noter que de nombreux autres sites de location de logements entre particuliers (certes bien moins importants qu'Airbnb¹) sont apparus sur le marché, à l'instar de CouchSurfing, HouseTrip, Sweet Inn, e-domizil, Samundo, Booking.com, HomeAway ou TripAdvisor, par exemple. L'analyse de l'utilisation de plateformes collaboratives dans le canton de Vaud se base ainsi uniquement sur les chiffres se référant à Airbnb.

La branche touristique suisse se voit confrontée à un certain nombre de défis liés à l'essor fulgurant des plateformes d'hébergement en ligne telles qu'Airbnb. Le fait qu'elle soit une industrie à forte intensité de capital, notamment, implique que la majorité des acteurs de la branche doivent opérer avec des marges faibles, tant le développement et l'entretien des infrastructures impactent leurs finances. La concurrence que représentent ces plateformes pourrait entraîner un manque à gagner pour les acteurs traditionnels, augmentant ainsi le risque de manquer de financement pour la conservation et l'expansion des ressources touristiques locales. Les problèmes liés à l'encaissement des taxes touristiques et taxes de séjour contribuent également à accroître ce risque.

Néanmoins, il y a aussi lieu de relever les potentielles opportunités liées au développement des plateformes en ligne, qui accroissent l'offre d'hébergement et stimulent le potentiel touristique des régions concernées. Ceci peut notamment profiter à d'autres prestataires de services touristiques, tels que les restaurateurs, exploitants d'infrastructures, musées et lieux culturels, etc.

La diversification de l'offre qu'implique le «système» Airbnb en termes de tarifs (souvent plus bas que ceux proposés par les offres hôtelières classiques) permet également d'attirer de nouveaux profils de touristes, qui ne feraient peut-être pas le déplacement vers la Suisse en l'absence d'une telle offre. Ainsi, des visiteurs au budget plus restreint se voient ouvrir des horizons qu'ils pensaient alors inatteignables. Par ailleurs, certains touristes peuvent être amenés à prolonger la durée de leur séjour – car leur budget leur permet d'augmenter le nombre de nuitées passées en Suisse – ou à consacrer les moyens économisés sur l'hébergement à d'autres types de dépenses (excursions, achats de souvenirs, visites culturelles, restauration, etc.).

Sur le plan géographique, Airbnb et les plateformes similaires impliquent aussi la diversification des destinations proposées sur sol suisse. Ainsi, certaines régions moins fréquentées ou moins bien loties en lits hôteliers s'ouvrent à la découverte touristique, ce qui peut en outre avoir pour effet de décongestionner le centre des villes et des pôles d'intérêt habituels.

Enfin, il y a lieu de mentionner l'intérêt que revêt Airbnb en tant que vecteur promotionnel de l'image de la Suisse et de ses régions. L'ampleur du phénomène confère en effet une visibilité mondiale aux offres parahôtelières enregistrées sur la plateforme, ce qui permet de toucher une grande diversité de nouveaux touristes potentiels.

Compte tenu de ce qui précède, l'Etat ne souhaite pas interdire ces développements qui correspondent à une demande avérée, mais compte veiller à les encadrer afin qu'ils respectent notre cadre légal et notre ordre institutionnel.

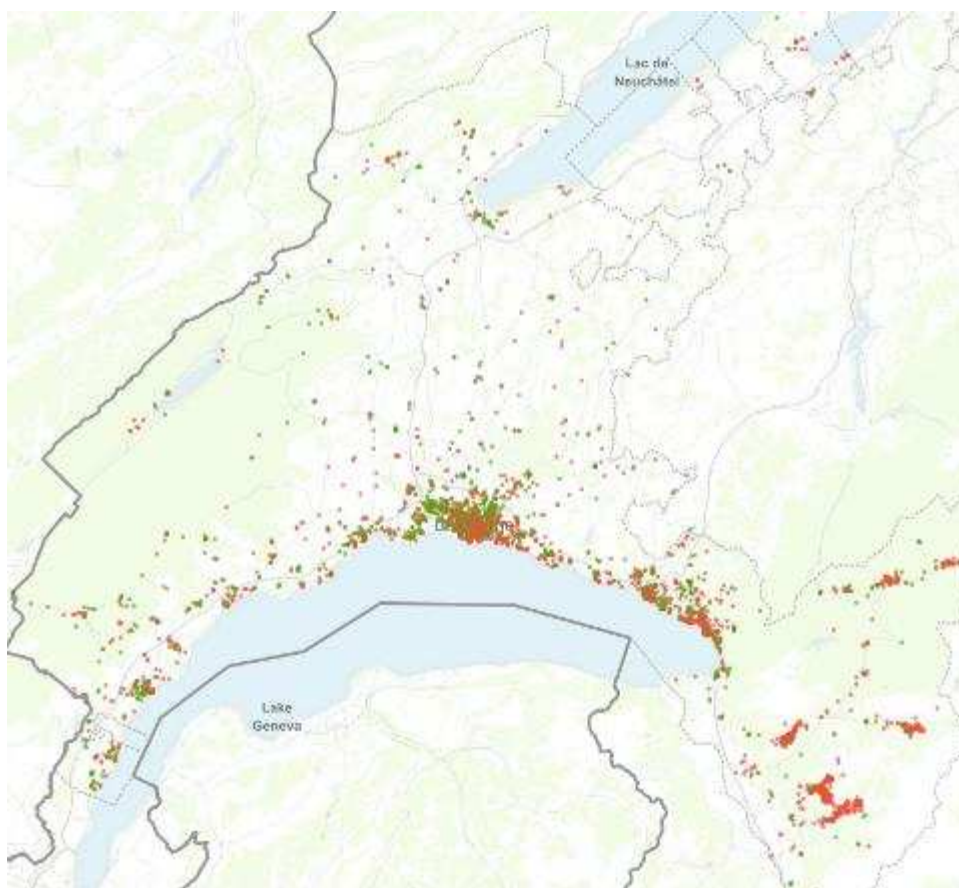
¹ Pour la Suisse: Airbnb (32'761 objets) ; E-domizil (14'944 objets); Casamundo (14'070 objets); Booking.com (13'681 objets); HomeAway (9'691); TripAdvisor (7'345). Chiffres de l'Observatoire valaisan du tourisme (OVT), voir l'article «Airbnb & Co. : l'engouement des acteurs globaux de la location entre particuliers pour le marché Suisse » du 30 juin 2018

3. Données quantitatives

a. Méthodologie et définitions

Afin de produire les données quantitatives sur l'utilisation d'Airbnb dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat a choisi de mandater la plateforme indépendante et non-commerciale «InsideAirbnb»¹. Les données produites se basent sur l'extraction de toutes les informations publiquement accessibles sur la plateforme Airbnb, notamment le calendrier montrant les disponibilités des objets sur les 365 jours à venir et les évaluations faites par les voyageurs pour chaque annonce. A partir de ces données, des algorithmes ont été développés, permettant d'analyser l'utilisation d'Airbnb. La justesse de ces résultats a été testée en les confrontant, d'une part, à un jeu de données fourni à l'Etat de Vaud par la plateforme Airbnb en mars 2017² et, d'autre part, à des données produites en janvier 2017 par l'Observatoire valaisan du tourisme (OVT)³, qui recense périodiquement l'utilisation d'Airbnb dans les cantons suisses⁴.

D'une manière générale, l'algorithme développé par «InsideAirbnb» sous-estime volontairement l'utilisation de la plateforme et reste, comme tout autre outil d'extraction de données de plateformes collaboratives, une estimation. L'avantage de la plateforme «InsideAirbnb» est qu'elle permet une analyse fine au niveau des districts, voire même des communes. La cartographie interactive élaborée par «InsideAirbnb» permet de consulter le nombre d'objets disponibles sur la plateforme Airbnb pour chaque commune vaudoise et d'activer divers paramètres en vue d'estimer la fréquence et la durée de (sous-)location ou encore le prix moyen par nuitée. Cette cartographie peut être consultée via le lien suivant : <http://insideairbnb.com/vaud> et donne une vue d'ensemble de la situation sur le territoire vaudois au 26 novembre 2018.



¹ <http://insideairbnb.com/>

² Airbnb, « Overview of the Airbnb Community in the Canton of Vaud », Berlin, mars 2017

³ Observatoire valaisan du tourisme, « L'offre Airbnb en Suisse et en Valais », juin 2017

⁴ Nombre d'objets mis à disposition sur Airbnb dans le canton de Vaud: selon Airbnb : 2000 (mars 2017) ; selon InsideAirbnb : 1'830 (mars 2017) ; selon l'Observatoire valaisan du tourisme : 2'585 (janvier 2017) et 3'163 (juin 2017).

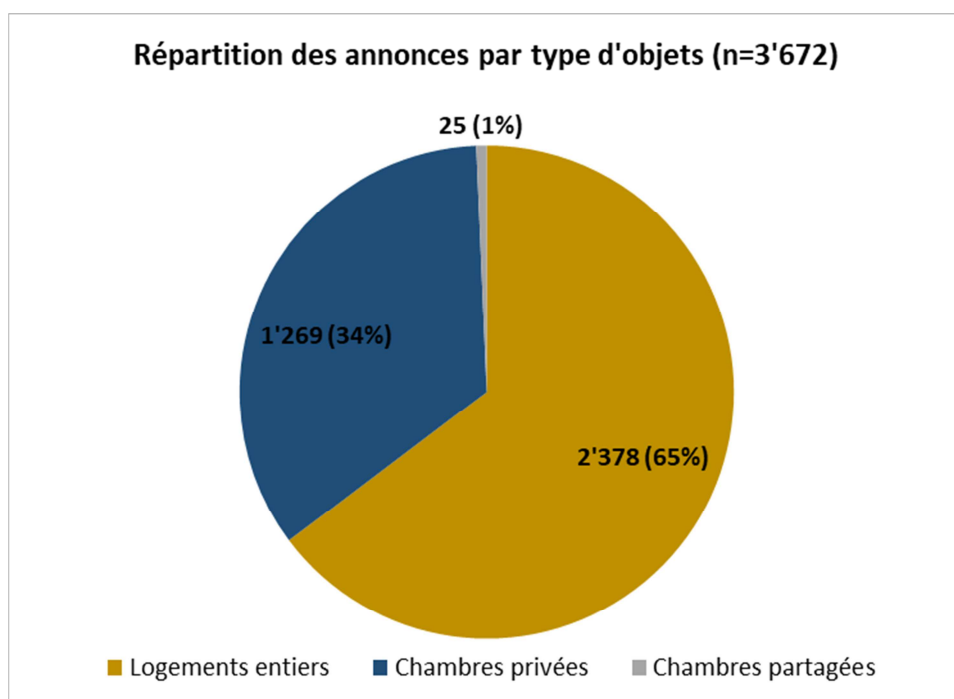
L'algorithme développé par «InsideAirbnb» considère l'annonce d'un logement sur Airbnb comme étant soustraite au marché locatif standard lorsque celle-ci enregistre une activité récente (annonces pour lesquelles un hôte a laissé un commentaire au courant des 6 derniers mois), fréquente (annonces ayant plus de 60 nuits réservées par année) et présentant une haute disponibilité (annonces présentent des disponibilités pour plus de 60 jours par année).

Il convient ici de préciser que les données ne permettent pas de faire la distinction entre logements locatifs ou en propriété. Nous parlerons donc de logements soustraits au marché du logement. Il peut toutefois être admis qu'il s'agit majoritairement de logements locatifs dans les centres urbains et que les logements en propriété mis à disposition sur la plateforme Airbnb concernent davantage les résidences secondaires dans les régions de montagne.

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

Le dernier inventaire établi à fin janvier 2018 par l'Observatoire valaisan du tourisme (OVT) permet d'établir une comparaison intercantonale, plaçant le canton de Vaud en troisième place (3'340 objets), après le canton du Valais (6'284 objets) et de Zurich (4'335 objets). Il est suivi de près par le canton de Genève (3'090 objets) et de Bâle (2'808 objets)¹.

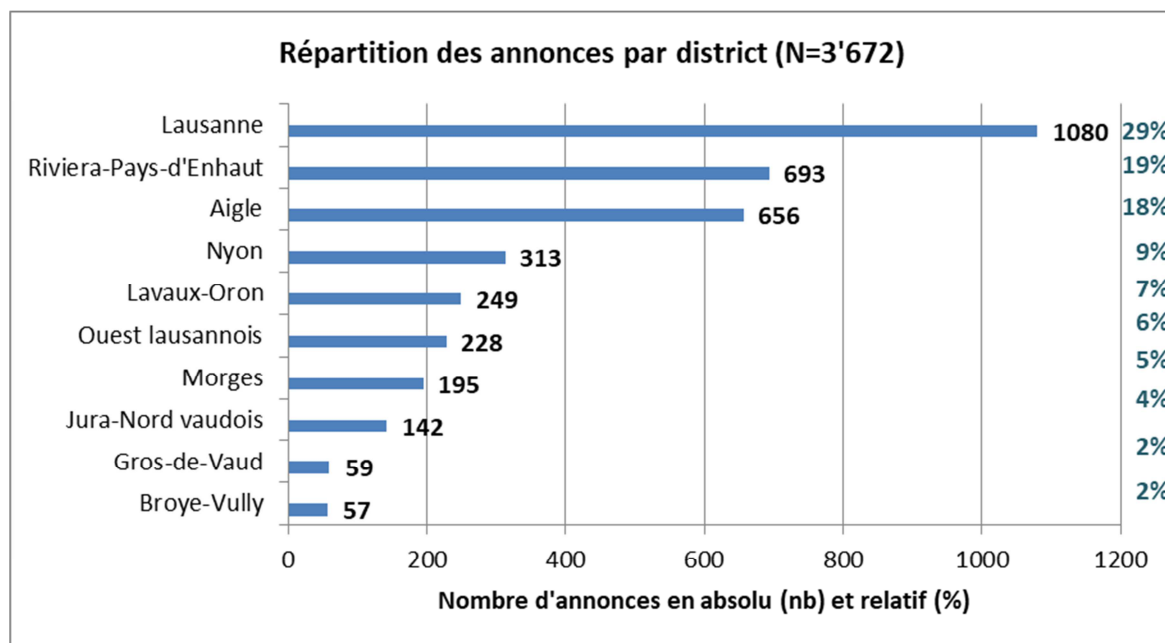
Au mois de novembre 2018, le nombre total d'objets mis à disposition sur la plateforme Airbnb dans le canton de Vaud était de 3'672, tout type de logements confondus (logement entier, chambre individuelle, chambre partagée), sachant que les logements entiers représentent 65% de l'offre globale (soit 2'378 logements).



A noter toutefois que cette répartition par type de logements peut évoluer en fonction des caractéristiques urbaines ou non des localités. Alors que les villes telles que Lausanne, Yverdon-les-Bains, Morges ou Renens affichent des proportions de logements entiers entre 50% et 60%, la proportion de logements entiers dans les communes de montagne telles qu'Ollon, Leysin ou Gryon se situent entre 90% et 96%.

¹ Observatoire valaisan du tourisme, Inventaire de l'offre Airbnb en Suisse, janvier 2018. <https://www.tourobs.ch/fr/articles-et-actualites/articles/?id=6683>

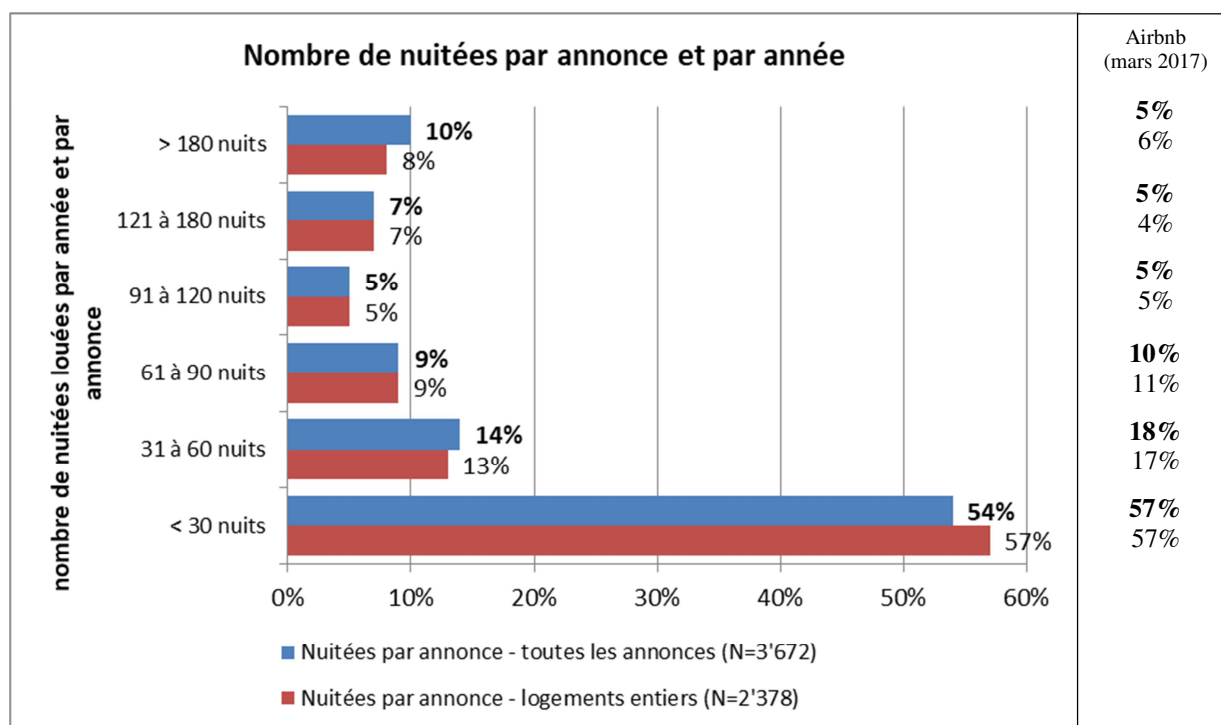
Près d'un tiers des objets offerts sur la plateforme Airbnb se situe à Lausanne (district). Le district de la Riviera-Pays d'Enhaut est également fortement représenté sur la plateforme (19% de l'offre), avant tout par les communes de Montreux (310 objets), Vevey (101 objets) et Château-d'Oex (66 objets). Puis, le district d'Aigle, avec ses régions touristiques de montagne, vient en troisième place du palmarès des districts, avec 656 objets représentant 18% de l'offre globale. Les communes d'Ollon (259 objets), Gryon (118 objets) et Leysin (99 objets) en constituent la majeure partie. A elles seules, ces trois régions englobent près de 70% de l'offre Airbnb dans le canton de Vaud.



L'algorithme développé par «InsideAirbnb» permet d'estimer le nombre de jours durant lesquels un objet a été sous-loué au cours de l'année écoulée¹. Plus de la moitié des objets ayant été sous-loués via la plateforme Airbnb l'auraient ainsi été pour moins de 30 jours. Au total, 10% des objets auraient par contre été mis à disposition sur la plateforme pour plus de 180 jours². Un objet sur cinq est loué plus de 90 jours par année.

¹ Le nombre de nuitées par année est estimé à partir du séjour minimum indiqué par l'hôte, du prix et du nombre de commentaires laissés par les invités après leur visite.

² Selon les données transmises par Airbnb à l'Etat de Vaud en mars 2017, 5% des objets sont loués plus de 180 jours par année.

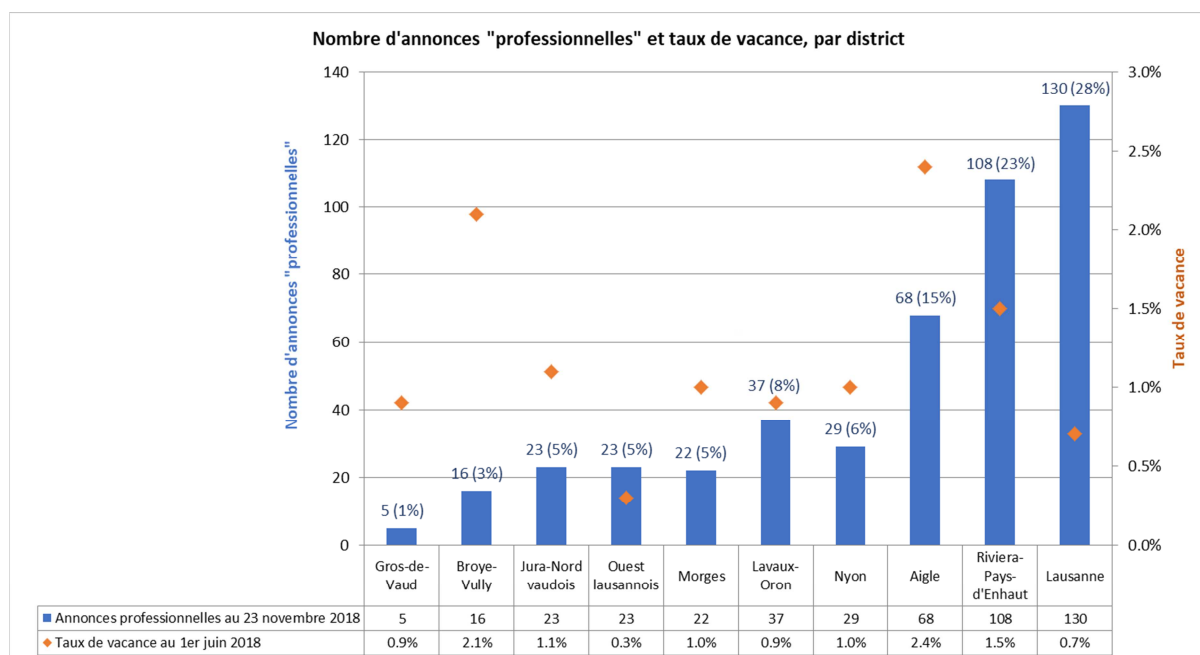


Ces données mettent en évidence que le type de logement (entier, chambre individuelle, chambre partagée) n'influence guère le nombre de jours de location d'un objet sur une année.

c. Logements entiers soustraits au marché du logement

Sur l'ensemble des 3'672 objets proposés sur la plateforme Airbnb dans le canton de Vaud à fin novembre 2018, 461 concernaient des logements entiers affichant une haute disponibilité, loués récemment et de manière fréquente (plus de 60 jours par année). Ces logements entiers que l'on peut considérer comme étant loués de manière «professionnelle» et potentiellement soustraits au marché locatif représentent 13% de l'offre Airbnb sur le territoire vaudois. Bien que l'on ne puisse pas différencier les logements locatifs de ceux en propriété, on peut supposer qu'il s'agit principalement de logements locatifs dans les centres urbains et de résidences secondaires dans les régions de montagne.

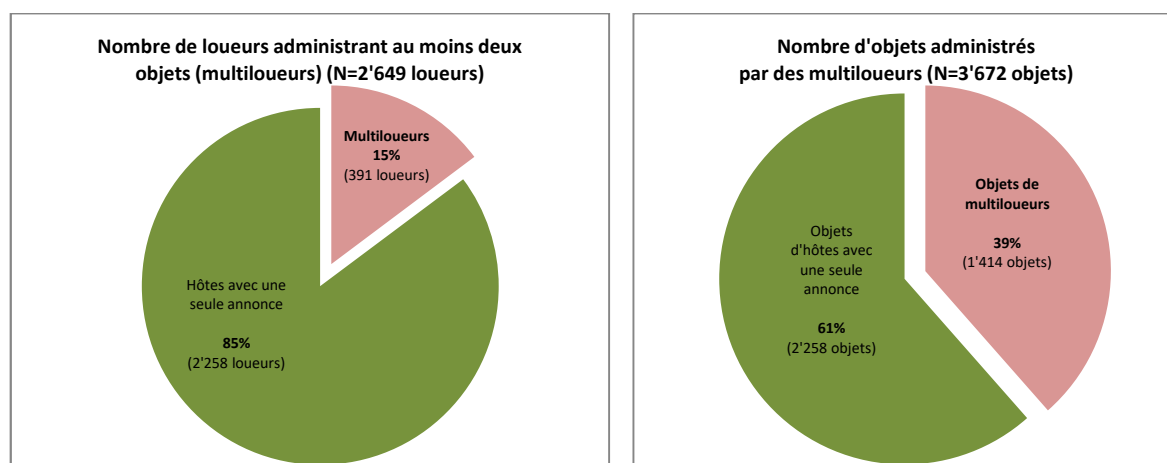
Les districts les plus concernés par ces annonces sont les mêmes que ceux touchés de manière globale par le phénomène Airbnb. Il s'agit ainsi du district de Lausanne qui comptabilise 130 logements potentiellement soustraits du marché locatif. Le district de la Riviera-Pays d'Enhaut suit de près avec 108 logements, dont la moitié se situe à Montreux (55 objets). Puis, le district d'Aigle comptabilise 68 logements qui se distribuent principalement sur les communes d'Ollon (22) et de Leysin (14).



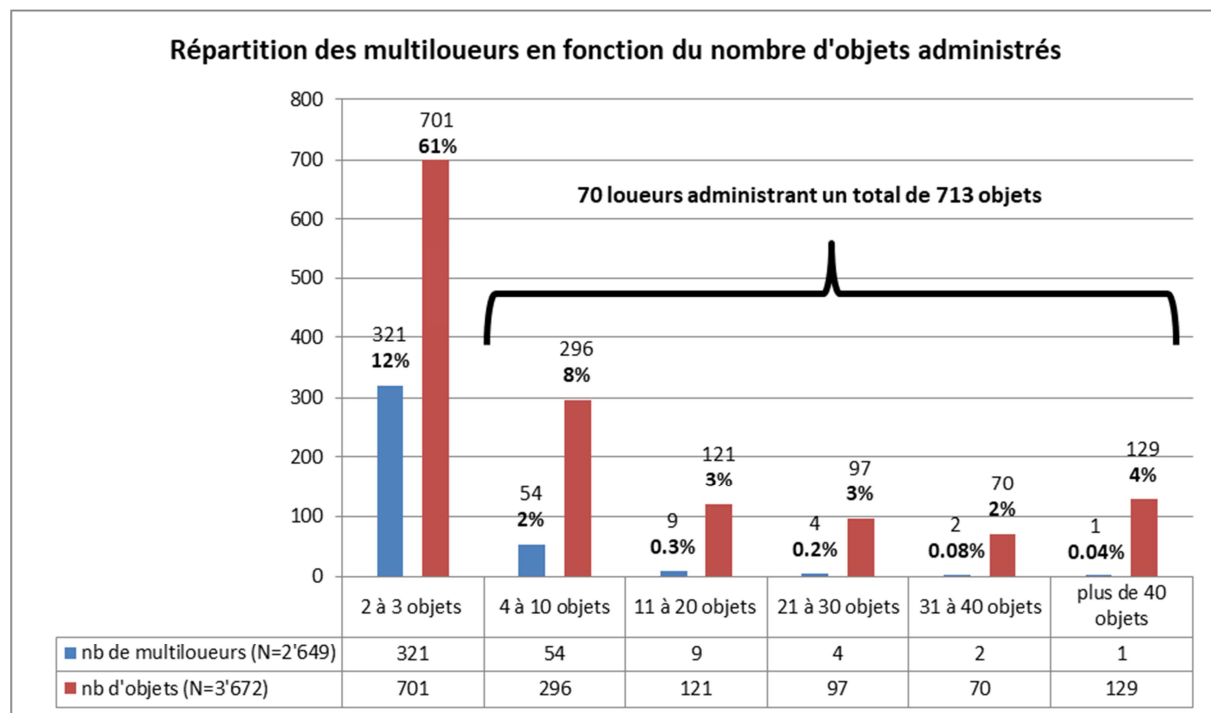
L'analyse sous l'angle des districts permet de mettre en évidence qu'aucun lien systématique ne peut être établi entre l'utilisation de la plateforme et le taux de vacance. Ainsi, parmi les districts les plus représentés sur la plateforme Airbnb, celui d'Aigle n'est plus soumis à pénurie de logement depuis le 1^{er} juin 2018 alors que celui de Lausanne y est confronté depuis de nombreuses années. En effet, le district d'Aigle représente 15% des annonces « professionnelles » identifiées dans le canton, alors qu'il enregistre un taux de vacance de 2.4%. A l'inverse, le district de Lausanne, qui se place en pole position avec 28% des annonces « professionnelles » du canton, est quant à lui soumis à une pénurie de logement persistante avec un taux de vacance au 1^{er} juin 2018 de 0.7%. Les 130 logements que l'on peut considérer comme étant soustrait au marché du logement lausannois ne sont dès lors pas négligeables, car en ajoutant ces logements aux 624 logements vacants enregistrés au 1^{er} juin 2018, le nombre de logements vacants pourrait hypothétiquement être amené à 754 (pour un parc comptabilisant 89'864 logements) et augmenter le taux de vacance de 0.15 points (soit de 0.7% à 0.85%). Certes, cela ne résoudrait pas la pénurie de logement à Lausanne, mais permettrait tout de même de l'atténuer.

d. Logements mis à disposition via Airbnb par des agences immobilières ou de location

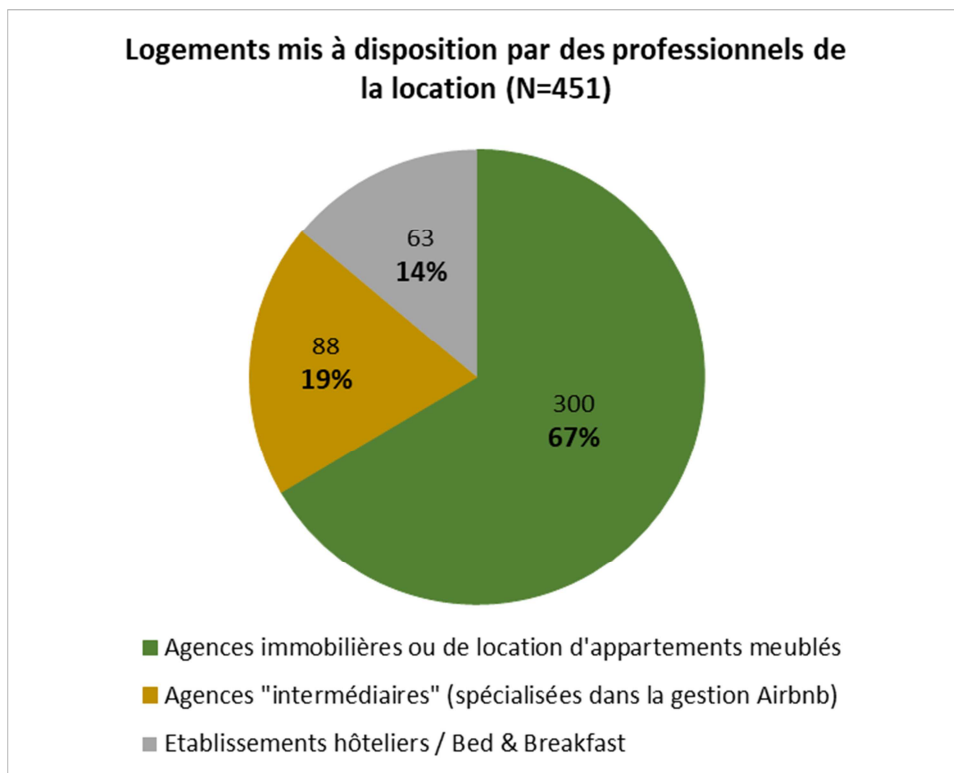
Les 3'672 objets Airbnb dans le canton de Vaud sont gérés par 2'649 loueurs différents. Parmi ceux-ci, 391 peuvent être considérés comme des multiloueurs, gérant au moins deux objets sur la plateforme Airbnb. Ils représentent donc 15% de l'ensemble des loueurs actifs sur la plateforme Airbnb dans le canton de Vaud. En termes d'objets, 39 % des annonces publiées sur la plateforme Airbnb (1'414 objets) sont administrées par des multiloueurs.



Sur l'ensemble des loueurs, 12% administrent entre 2 et 3 objets (soit 321 loueurs). Les 3% de multiloueurs restants représentent ensemble 70 loueurs. Ces 70 profils gèrent un total de 713 objets, soit près de 20% de l'offre Airbnb sur territoire vaudois.



L'analyse des hôtes administrant 4 objets et plus sur la plateforme Airbnb (soit 70 loueurs) nous a permis d'identifier les agences immobilières ou de locations professionnelles utilisant la plateforme en tant que canal supplémentaire, voire principal, de distribution. A la lecture des profils de ces loueurs et des commentaires laissés par les voyageurs, il a été possible d'identifier 23 «professionnels» de la location que nous proposons de diviser en trois principales catégories.



Les agences immobilières ou de location d'appartements meublés utilisant Airbnb comme canal supplémentaire de distribution sont les plus présentes sur la plateforme Airbnb. Nous avons pu en identifier huit, dont l'acteur le plus important est Interhome, avec 156 objets. Cette agence de location de logements de vacances qui appartient à Hotelplan Group (société affiliée à la Fédération des coopératives Migros) est active dans la région d'Aigle, plus particulièrement à Ollon (113 objets). Cette catégorie de «professionnels» de la location est la plus importante et totalise 300 objets, soit 67% des objets administrés par des multiloueurs de quatre objets ou plus.

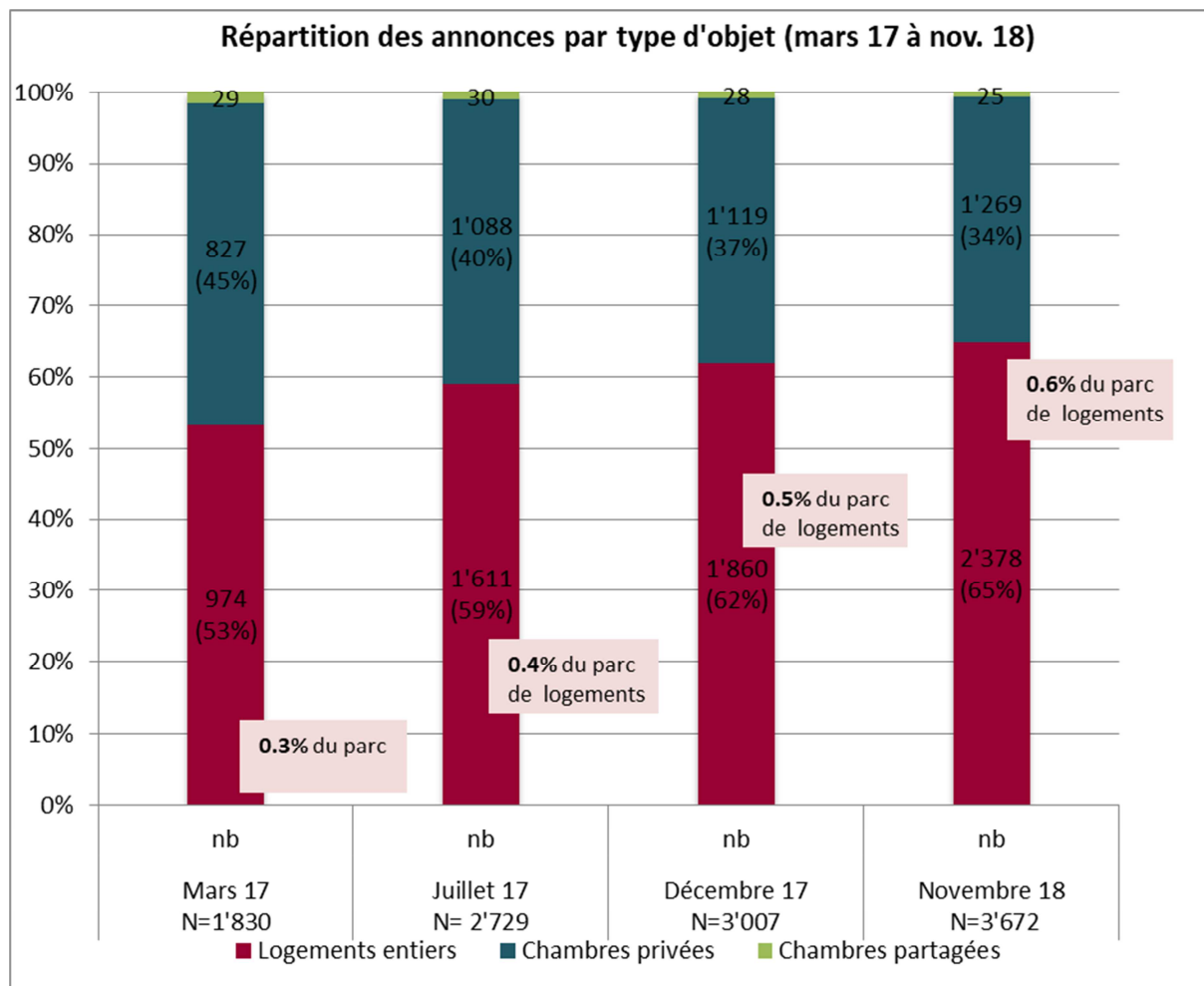
Airbnb a également ouvert un marché de niche à des agences dites «intermédiaires». Ces dernières gèrent des annonces de particuliers sur la plateforme Airbnb et leur offrent des solutions clés en main de conciergerie, nettoyage, décoration ou ameublement. L'analyse des données extraites par «InsideAirbnb» a permis d'en identifier quatre, qui pour la plupart se désignent comme «Airbnb Management Solution». Ensemble, elles administrent 88 objets. Finalement, la plateforme d'Airbnb offre également un canal de distribution supplémentaire à des hôtels classiques et «Bed & Breakfast». Les dix établissements identifiés offrent entre quatre et treize chambres. Ensemble, ils totalisent 63 objets sur la plateforme Airbnb.

e. Evolution des chiffres

i. Ampleur du phénomène

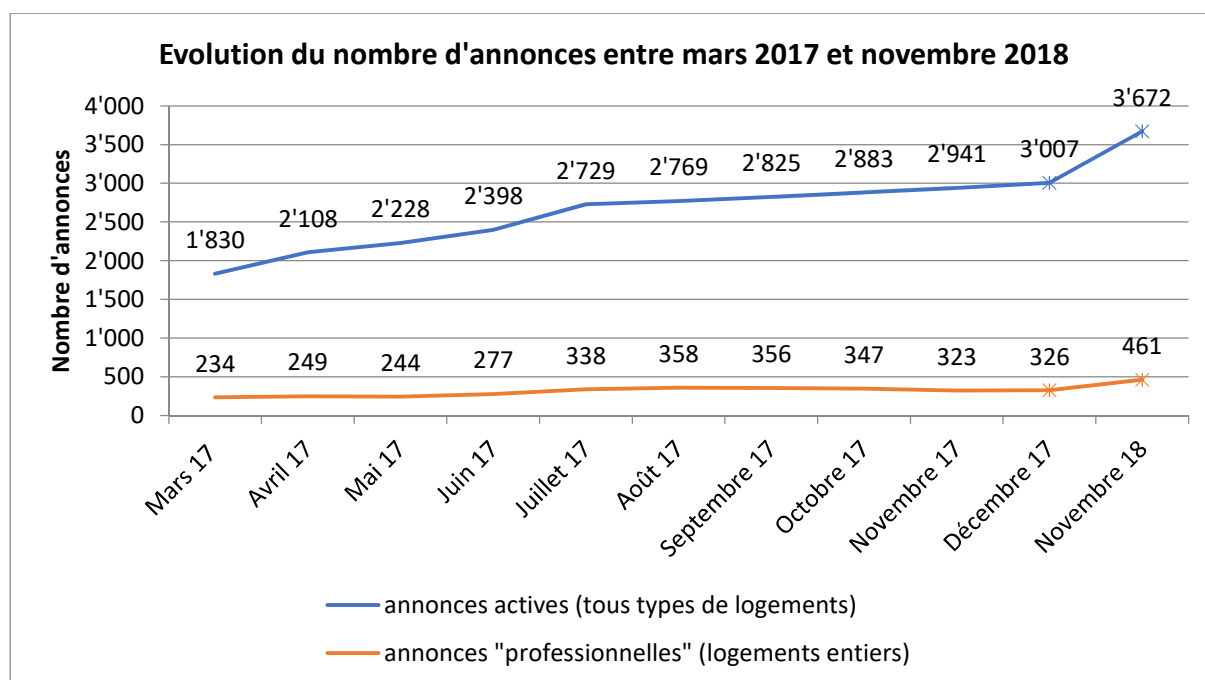
En termes absolus, le nombre de logements entiers disponibles sur la plateforme Airbnb (2'378 logements) représente 0.6% du parc de logements vaudois¹ et est en constante progression.

¹ Le parc de logements vaudois (locatif et propriété confondus) est de 400'395 logements, StatVaud, 31.12.2016.

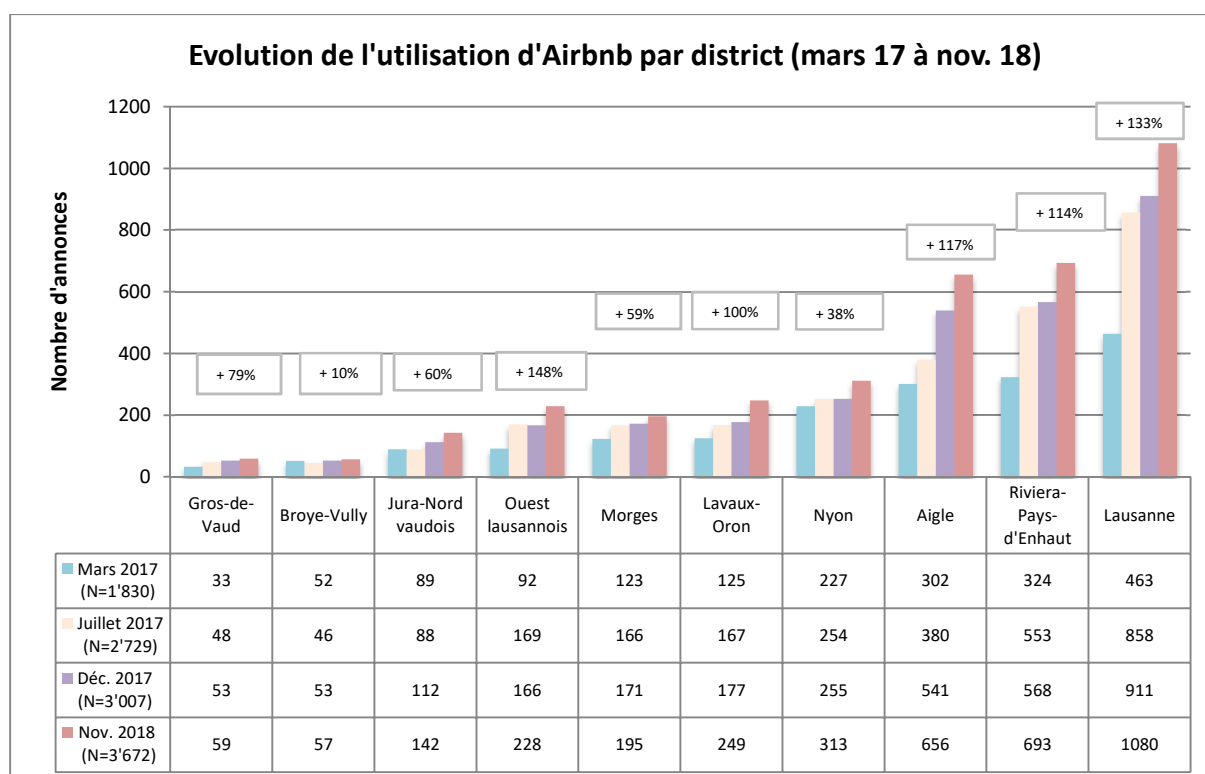


Si l'on considère uniquement les logements entiers soustraits au marché du logement standard (soit les 461 logements actifs affichant une haute disponibilité et loués plus de 60 jours par année), cette proportion diminue à 0.1% du parc de logements.

Ces chiffres qui, considérés dans leur globalité, ne semblent pas alarmants en tant que tels, doivent toutefois être mis en perspective avec l'évolution du phénomène Airbnb. Afin de prendre en compte ce paramètre important, plusieurs pointages ont été effectués entre mars 2017 et novembre 2018. En l'espace de ces 21 mois, 1'842 annonces supplémentaires ont été publiées sur la plateforme, ce qui représente une augmentation de 100%. Le volume d'objets mis à disposition sur la plateforme Airbnb dans le canton de Vaud a donc doublé en l'espace d'un peu moins de deux ans. Proportionnellement, cette augmentation est identique pour les annonces concernant les logements entiers qualifiés de «professionnels» et potentiellement soustraits au marché locatif (+227 logements).



L'évolution de l'utilisation de la plateforme collaborative varie en fonction des districts. Ainsi, la croissance la plus marquée a eu lieu dans le district de l'Ouest lausannois (+148% entre mars 2017 et novembre 2018), soit dans le district qui connaît le taux de vacance le plus bas de tout le canton (0.3% au 1^{er} juin 2018). L'évolution dans les trois districts les plus représentés sur la plateforme Airbnb reste également soutenue, alors qu'elle semble moins marquée dans les districts de Nyon et de la Broye-Vully.

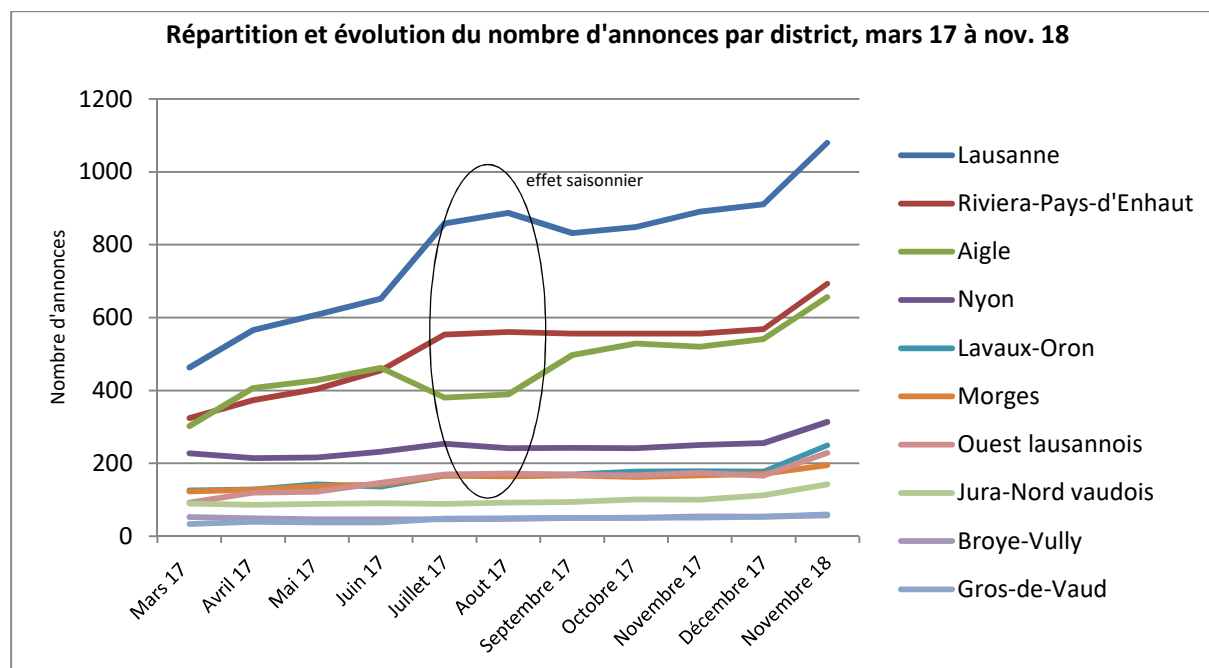


L'évolution du nombre d'objets mis à disposition sur Airbnb dans le canton de Vaud rejoint la tendance indiquée par les chiffres publiés par Airbnb pour la Suisse au mois de novembre 2018¹⁶. Ces derniers montrent que le nombre de logements actifs¹⁷ continue à croître de manière ininterrompue depuis

2012. Ce constat est toutefois à nuancer au regard d'une récente étude de la banque américaine selon laquelle la concurrence accrue d'acteurs tels que Booking Holding ou Expedia ralentirait la croissance d'Airbnb sur les marchés les plus matures aux Etats-Unis et en Europe¹⁸.

ii. Effet saisonnier

Sur la période d'observation, un pic saisonnier a pu être enregistré en juillet/août dans les trois districts les plus représentés sur la plateforme Airbnb. Il est intéressant de constater que ce pic saisonnier est positif pour les districts de Lausanne, Riviera-Pays d'Enhaut et Nyon, mais négatif pour le district d'Aigle qui enregistre une nette baisse d'annonces pendant les mois d'été.



Au niveau cantonal, l'offre globale a augmenté de 14% entre les mois de juin 2017 (2'398 objets) et juillet 2017 (2'729 objets), alors que la progression d'un mois à l'autre est plus faible pour le reste de l'année, soit en moyenne de +2%.

iii. Professionnalisation

Une certaine tendance à la professionnalisation des bailleurs utilisant la plateforme Airbnb peut être observée au regard de la proportion de multiloueurs (soit des loueurs qui administrent au moins deux objets) parmi les utilisateurs d'Airbnb. En novembre 2018, les multiloueurs représentent 39% (1'414 objets) de l'offre globale, alors qu'ils n'administraient pas plus de 30% de l'offre globale 21 mois plus tôt. Corollairement, la proportion de loueurs qui ne louent qu'un seul objet baisse légèrement, mais continuellement au fur et à mesure des recensements effectués par «InsideAirbnb» entre mars 2017 (88% des hôtes) et novembre 2018 (85% des hôtes). Cette tendance, bien qu'encore faible dans le canton de Vaud, rejoint les constats de l'OVT concernant l'offre en Suisse, pour laquelle le nombre de bailleurs qui administrent un seul objet aurait diminué de 60% en janvier 2017 à 56.8% en juin 2017¹⁹.

Si l'on se focalise uniquement sur les 461 logements loués de manière professionnelle et pouvant être considérés comme étant soustraits au marché du logement, il peut être constaté que ceux-ci sont davantage le fait de monoloueurs. Il s'avère en effet que 33% des logements soustraits au marché du logement (soit 151 logements) sont du fait de multiloueurs et 67% (soit 310 logements) du fait de monoloueurs administrant un seul et unique

¹⁶ «Airbnb Reisebericht Schweiz 2018», novembre 2018,

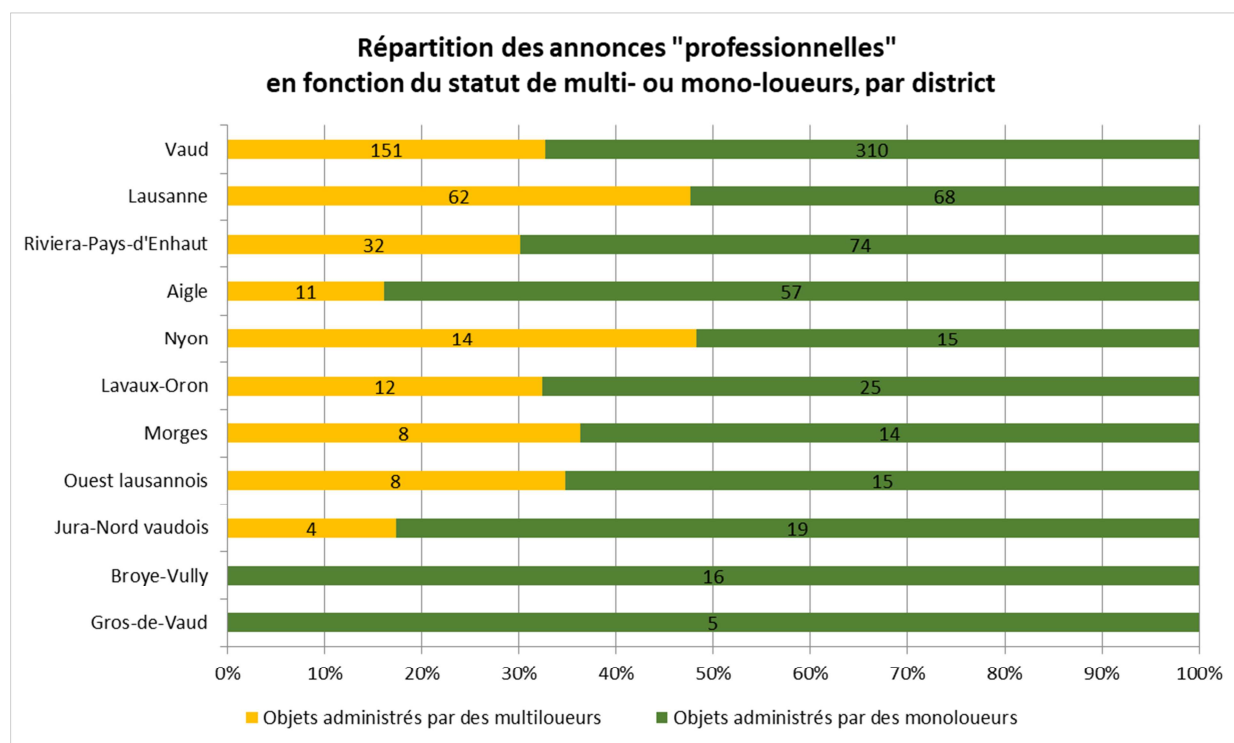
<https://press.airbnb.com/wp-content/uploads/sites/4/2018/11/Airbnb-Reisebericht-Schweiz-2018.pdf>

¹⁷ Pour Airbnb, les «logements actifs» sont ceux qui apparaissent lors d'une recherche générale sur le site.

¹⁸ Skift, „Airbnb's growth is slowing amid increasing competition from Booking and Expedia: report“, novembre 2018

¹⁹ <https://www.tourobs.ch/fr/articles-et-actualites/articles/?id=6683>

logement. La proportion de multiloueurs augmente dans les districts soumis à forte pénurie de logements tels que Lausanne, où 48% des logements soustraits au marché du logement sont issus de multiloueurs.



Finalement, un indice supplémentaire de professionnalisation pourrait être la proportion de logements entiers, en nette augmentation sur la période observée. La part de logements entiers est ainsi passé de 53% de l'offre globale en mars 2017 à 65% en novembre 2018.

4. Contexte légal actuel

a. Législation fédérale

i. Droit du bail et sous-location

En Suisse, la sous-location est autorisée depuis 1990 conformément à l'article 262 du Code des obligations (CO ; RS 220) et est un droit impératif du locataire. De manière générale, le locataire est en droit de sous-louer son logement à travers la plateforme Airbnb. Le bailleur ne peut ainsi pas l'interdire par avance. L'article 262 CO impose toutefois au locataire désirant sous-louer son logement d'obtenir l'aval de son bailleur, qui ne peut refuser qu'à des conditions clairement énoncées.

Premièrement, le locataire doit pouvoir fournir, sur demande du bailleur, les termes et conditions de la sous-location (identité du sous-locataire, durée de la sous-location, montant du loyer, nombre d'occupants, etc.). Deuxièmement, les conditions de la sous-location ne doivent pas être abusives vis-à-vis du bail principal. La doctrine juridique considère comme admissible que le locataire perçoive une marge financière de maximum 3% par rapport au montant du loyer, cette marge ne se référant toutefois qu'à l'utilisation des locaux²⁰. Une marge supplémentaire d'environ 15% en plus du loyer est tolérée lorsque des prestations supplémentaires sont offertes par le locataire (par ex. la mise à disposition de mobilier).²¹ Troisièmement, la sous-location ne doit pas représenter un inconvénient majeur pour le bailleur (par exemple fêtes bruyantes organisées dans les appartements sous-loués).

En Suisse romande, l'hôte est tenu d'informer spontanément le bailleur des éléments essentiels dès qu'il requiert le consentement de ce dernier. Le bailleur doit quant à lui se déterminer par écrit dans un délai de 30 jours (le non-respect de ce terme ou le silence du bailleur n'équivalent pas à une acceptation tacite de la sous-location).

²⁰ Irene Spirig Mitetverband Zürich, «Airbnb – mietrechtliche Regeln», 26.09.2017

²¹ Arrêt du tribunal des baux du Canton de Zurich du 09.02.2017

Tout locataire qui ne respecte pas ses obligations s'expose à la résiliation de son bail, voire à l'obligation de verser la différence perçue lorsqu'il y a eu un profit abusif. Dans le contexte des plateformes d'hébergement, les dispositions actuelles du droit du bail posent des écueils pratiques étant donné que l'hôte est tenu d'obtenir à nouveau l'aval du bailleur pour chaque changement de sous-locataire²². Or, les plateformes d'hébergement prévoient généralement des délais très courts pour répondre aux demandes de réservations.

Au regard du contexte actuel du droit du bail et des modalités de la plateforme Airbnb, les démarches à effectuer par les locataires souhaitant y mettre leur logement à disposition présentent ainsi des embûches, principalement au niveau des délais à respecter de part et d'autre. Les résiliations de bail par le propriétaire pour cause d'une sous-location non autorisée sur la plateforme Airbnb sont un phénomène bien connu des commissions de conciliation.

En novembre 2017, le Conseil fédéral a publié un rapport sur «la réglementation dans le secteur de l'hébergement»²³ (à ce sujet, voir aussi le point V.a.ii du présent rapport) dans lequel il constate que, de manière générale, la législation fédérale couvre les prestations d'hébergement via les plateformes en ligne et qu'aucune adaptation réglementaire n'est nécessaire, hormis en matière de droit du bail. Le Conseil fédéral a dès lors élaboré un projet de modification de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF ; RS 221.213.11) visant à introduire un article sur la sous-location répétée et de courte durée. Par ce projet, il entendait apporter une solution à la problématique du consentement du bailleur à la sous-location qui, sous le régime actuel de l'article 262 du Code des obligations (CO), veut que le locataire demande à chaque sous-location l'autorisation du bailleur. En offrant la possibilité au bailleur de donner son consentement général à plusieurs sous-locations sur une durée à déterminer, le Conseil fédéral entendait procéder à une simplification administrative.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le Canton de Vaud avait salué cette adaptation du droit aux pratiques contemporaines, tout en jugeant le projet insuffisant en ce sens que des mesures supplémentaires devraient être prises afin d'éviter la disparition de logements, particulièrement dans les agglomérations où le recours aux plateformes d'hébergement doit être régulé²⁴.

Toutefois, le Conseil fédéral a finalement décidé d'abandonner son projet visant à compléter l'OBLF, prenant ainsi en compte le résultat de la procédure de consultation. En effet, « *la majorité des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, des autres organisations intéressées et des autres participants s'est prononcée contre l'introduction d'une disposition concernant la sous-location répétée de courte durée. Le projet du Conseil fédéral a reçu en revanche l'approbation de la majorité des cantons et d'une partie des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national et des associations faîtières de l'économie qui œuvre au niveau national* »²⁵. Le locataire continuera ainsi à avoir le droit de sous-louer son logement, mais devra à chaque fois obtenir l'aval de son bailleur

b. Législation cantonale vaudoise

i. Loi sur le logement (LL ; BLV 840.11) : sous-location de logements subventionnés

En ce qui concerne les logements construits ou rénovés avec une aide financière des pouvoirs publics, le droit administratif public cantonal en autorise la sous-location, sur le principe en tout cas, pour autant que le sous-locataire respecte les règles cantonales spéciales en matière d'occupation d'un tel logement (limite de revenus, degré d'occupation). Il existe donc des règles restrictives visant à s'assurer que ces logements subventionnés restent destinés au public cible visé et ces règles sont difficilement compatibles avec une sous-location «touristique» de type Airbnb où il est matériellement impossible de vérifier les conditions de revenu du «sous-locataire». En cas de sous-location non autorisée, le locataire qui sous-loue son logement s'expose à des sanctions telles que la perte ou la diminution des aides des pouvoirs publics, voire même la résiliation de bail.

²² Marguccio Orlando, « Airbnb et le droit du bail », Extrait du mémoire de master en droit du 23.12.2016 – Université de Neuchâtel, Cahiers du bail 3/17 ; p.65

²³ Conseil fédéral, «La réglementation dans le secteur de l'hébergement : Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.3625 de la CER-E du 18.08.2016 et au mandat d'examen du 11.01.2017 concernant le droit du bail», Berne, 15.11.2017

²⁴ Réponse du Conseil d'Etat vaudois à la consultation fédérale sur la modification de l'OBLF, nouvel article 8a OBLF sur la sous-location répétée de courte durée, Lausanne, 27.06.2018.

²⁵ Conseil fédéral, « Rapport sur les résultats de la consultation concernant la modification de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux », Berne, février 2019

ii. Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15)

Avec la loi vaudoise du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15) et son règlement d'application du 25 octobre 2017 (RLPPPL ; BLV 840.15.1), le Canton de Vaud dispose d'ores et déjà d'un dispositif de droit public visant à lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population. Ainsi, le changement d'affectation d'appartements jusqu'alors loués en la forme «classique» moyennant la conclusion d'un bail à loyer standard en un autre mode de location est soumis à une autorisation administrative de droit public cantonal.

Lorsqu'il s'agit de la mise à disposition sur des plateformes collaboratives de type Airbnb de logements jusqu'alors loués, une autorisation cantonale est nécessaire à partir du moment où l'offre n'est plus occasionnelle ou de brève durée.

C'est en effet ce qu'envisage l'article 15 al. 2 RLPPPL : *« 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. Une offre occasionnelle ou de brève durée est tolérée ».*

Une autorisation administrative n'est dès lors nécessaire que lorsque la mise à disposition d'un bien immobilier sur une plateforme de type Airbnb revient à en changer l'affectation.

L'article 12 LPPPL précise que *« le changement d'affectation consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation »*. Le terme « habitation » doit s'interpréter en l'espèce comme visant des logements loués au sens de l'article 4 LPPPL, soit *« les locaux d'habitation loués en dernier lieu, qu'ils soient occupés ou vacants au moment de la requête d'autorisation »*. Il sied de préciser que les dispositions concernant le changement d'affectation s'appliquent uniquement dans les districts où sévit la pénurie de logements (soit ceux où le taux de vacance est inférieur à 1.50% sur une période de trois ans).

Ainsi, sur la base des chiffres de StatVD fondés sur l'analyse au 1^{er} juin 2018, les districts d'Aigle et de Broye-Vully ne sont plus à pénurie pour l'année 2019 et, dès lors, pas soumis aux dispositions de la LPPPL en matière de préservation du parc locatif.

iii. Loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31)

La loi du 26 mars 2002 sur les auberges et débits de boissons (LADB ; BLV 935.31) s'applique, notamment, *« au logement d'hôtes contre rémunération »* (art. 2 al. 1 let. a LADB). Cependant, elle prévoit en son article 3 une liste d'exceptions, par lesquelles elle ne soumet pas à licence certains modes d'exploitation.

Sont notamment concernés par ces exceptions *« les établissements permettant de loger professionnellement et avec service hôtelier des hôtes, dans des chambres, appartements ou chalets meublés (à l'exclusion du service des petits déjeuners, des mets et des boissons) »* (art. 3 al. 1 let. b LADB), ainsi que *les établissements « comprenant moins de dix lits ou accueillant moins de dix personnes »* (art. 3 al. 1 let. h LADB).

Les offres de location proposées sur les plateformes collaboratives de type Airbnb concernent fréquemment des locaux d'une capacité d'accueil inférieure à dix personnes ou dix lits. Elles bénéficient ainsi de l'exception susmentionnée. Quant au mode d'exploitation propre aux offres figurant sur ces sites, qui usuellement n'incluent pas le service des petits déjeuners, des mets et des boissons, il entre également dans le champ des exceptions à l'obligation de disposer d'une licence.

Il est à relever que *« les titulaires d'une licence permettant de loger des hôtes doivent tenir un registre permettant le contrôle des personnes qu'ils logent »* (art. 48 LADB). Ce devoir n'est dès lors pas imposé aux personnes proposant une offre de location sur une plateforme collaborative de type Airbnb, ce mode d'exploitation n'étant pas soumis à licence.

iv. Loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE ; BLV 930.01)

La loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE) soumet à autorisation plusieurs types d'activité économique. La mise en location d'un logement par le biais d'une plateforme de type Airbnb n'est pas soumise à autorisation au sens de cette législation.

Il sied de relever que la LEAE prévoit un enregistrement des entreprises dans un registre cantonal ad hoc. Toutefois, les personnes qui mettent en location des logements par l'intermédiaire d'une plateforme de type Airbnb ne correspondent pas systématiquement à la définition d'une entreprise au sens de cette législation, notamment lorsqu'elles ne mettent un logement en location que de manière sporadique, voire unique.

v. Autres dispositions du droit cantonal

S'agissant des devoirs imposés aux logeurs actifs dans le canton de Vaud, il convient de rappeler deux normes applicables aux personnes mettant en location un logement sur une plateforme collaborative. La première est posée par l'article 6 de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers du 18 décembre 2007 (LVLEtr ; BLV 142.11). Elle prévoit que « *celui qui loge un étranger à titre lucratif doit le déclarer au bureau communal de contrôle des habitants* » (art. 6 LVLEtr). De par son domaine d'application, cette norme n'impose cependant aucun devoir à celui qui logerait des ressortissants suisses.

Quant à la loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants (LCH ; BLV 142.01), qui prévoit que « *celui qui loge des tiers contre rémunération est tenu d'annoncer immédiatement leurs arrivées et leurs départs* », elle précise également que « *dans les hôtels, les pensions et autres établissements similaires, le contrôle s'effectue conformément à la loi sur la police des établissements publics* » (art. 14 al. 1 et 4 LCH). Dès lors que la location d'un logement via une plateforme de type Airbnb correspond aux « établissements similaires » aux hôtels et pensions, elle échappe tant au champ d'application de la LCH qu'à celui de la LADB.

5. Encadrement des activités des plateformes de type Airbnb

a. En Suisse

i. Confédération

Le Conseil des Etats a adopté le 27 septembre 2016 le postulat 16.3625 – *Développement de nouvelles formes d'hébergement. Examen du droit fédéral*, déposé par sa Commission de l'économie et des redevances (CER-E). Celui-ci reprenait bon nombre de considérations exprimées par le canton du Valais, qui avait déposé le 14 janvier 2015 l'initiative *Adapter le droit fédéral aux nouvelles offres en matière d'hébergement*.

Celle-ci était formulée comme suit : « *Le canton du Valais, touristique s'il en faut, invite les Chambres fédérales à établir un inventaire des normes fédérales incompatibles avec les nouvelles formes d'hébergement touristique organisées entre particuliers par l'intermédiaire de plateformes internet. Il demande un assouplissement généralisé de ces normes en faveur de toutes les offres, dans un esprit non bureaucratique* ».

Comme cela est précisé au point IV.a.i, le rapport du Conseil fédéral « sur la réglementation dans le secteur de l'hébergement » - paru le 15 novembre 2017 en réponse au postulat précité -, considère qu'aucune adaptation réglementaire n'est nécessaire, à l'exception des questions relatives au droit du bail.

Les tableaux ci-après sont issus du rapport précité et dressent l'inventaire des normes fédérales pertinentes ainsi que leur appréciation, par le Conseil fédéral, sous l'angle des plateformes en ligne :

Logement Loi	Champ d'application et exécution	Appréciation sous l'angle des plateformes en ligne
CO, titre huitième (Du bail à loyer) ²⁰	Selon l'art. 262, al. 1, CO, le locataire peut sous-louer tout ou partie de la chose avec le consentement du bailleur. Les dispositions concernant les baux d'habitations et de locaux commerciaux ne sont pas applicables aux appartements de vacances loués pour trois mois ou moins. En cas de litige, les autorités de conciliation en matière de baux à loyer et le juge civil sont compétents.	L'application du droit du bail en vigueur selon le CO à la sous-location par le biais de plateformes en ligne soulève des questions de faisabilité, notamment en ce qui concerne les modalités de consentement. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : La plupart des questions peuvent être réglées par voie d'interprétation du droit en vigueur. Une révision ne s'avère nécessaire que pour préciser ce qu'il faut entendre par appartement de vacances, pour fixer les modalités de la demande de consentement des bailleurs et pour en définir les motifs de refus (cf. chap. 6).
CC, art. 641 ss. (De la propriété) ²¹	Le propriétaire d'un logement peut céder de façon répétée et à titre temporaire l'usage d'espaces privés faisant partie de son logement. Dans le cas d'une propriété de plusieurs sur une chose, ses membres sont liés par des rapports juridiques. En outre, ce type de location, lorsqu'elle se fait via une plateforme de réservation, peut se répercuter sur le voisinage.	Concernant les locations par le biais de plateformes en ligne, une question peut se poser quant à savoir si, pour ce qui est de voisins ou de membres d'une copropriété, les droits reconnus dans le droit privé garantissent à ces personnes une protection suffisante. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer (cf. chap. 6).
Loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) Loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702) ²²	Le statut d'un logement (ou d'un appartement de vacances), du point de vue du droit des constructions, découle du permis de construire et des prescriptions d'usage de la zone dans laquelle le logement est construit. Lorsque la location régulière d'un logement à des touristes contrevient au permis de construire ou aux prescriptions d'usage d'une zone d'habitation telles que fixées dans le droit local des constructions, la police des constructions prend les mesures requises en vue d'empêcher un tel usage.	Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer.

Logement Loi	Champ d'application et exécution	Appréciation sous l'angle des plateformes en ligne
Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41) ²³	Les chambres et autres logements qui, à titre de résidence principale ou secondaire, appartiennent à des personnes à l'étranger, ne peuvent être loués à des tiers. Les logements de vacances font certes exception à cette règle mais ne peuvent pas être loués de manière constante tout au long de l'année. (Un logement de vacances ne peut être acquis par des personnes à l'étranger qu'à certaines conditions.) L'acquisition d'établissements stables tels que des hôtels n'est ni assujettie au régime de l'autorisation de la LFAIE, ni soumise aux limitations d'usage prévues par cette loi. Les cantons sont responsables de l'exécution de la LFAIE.	La distinction entre entreprises et immeubles possédés par des étrangers est indépendante du fait qu'une possibilité d'hébergement est offerte via une plateforme en ligne. Il se peut que les prestataires de services d'hébergement via des plateformes en ligne ne s'informent pas suffisamment de leurs droits en ce qui concerne la location de leur propriété immobilière. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer pour le moment.
Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand ; RS 151.3) ²⁴	La loi s'applique aux constructions accessibles au public, aux habitations collectives de plus de 8 logements et aux bâtiments de plus de 50 places de travail. Les autorités cantonales et communales en matière d'autorisation de construire sont compétentes pour assurer le respect des prescriptions sur les constructions adaptées aux personnes handicapées.	La différenciation liée à la taille des constructions et des établissements est indépendante du fait qu'une possibilité d'hébergement est offerte via une plateforme en ligne. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer.

Sécurité Loi	Champ d'application et exécution	Appréciation sous l'angle des plateformes en ligne
Loi sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20), art. 16 (déclaration obligatoire des visiteurs étrangers) ²⁵	Toute personne hébergeant des visiteurs étrangers contre rétribution est astreinte à la déclaration obligatoire. La police locale doit réceptionner les déclarations. Il incombe aux cantons de contrôler l'observation de ces obligations, de poursuivre les contrevenants par la voie légale et, le cas échéant, de les sanctionner.	Le rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique fait état d'un éventuel manque d'information en ce qui concerne l'obligation d'annoncer. Les adaptations apportées par le SEM aux <i>Directives LEtr</i> (ch. 3.1.3) en mars 2017 contribuent à combler cette lacune. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer pour le moment.
Loi sur les denrées alimentaires (LDAI ; RS 817.0) ²⁶	La LDAI s'applique à toute remise de denrées alimentaires ou d'objets usuels (produits cosmétiques, p. ex.), excepté à la remise occasionnelle de denrées alimentaires dans le cadre limité d'un bazar, d'une fête scolaire ou autre du même genre (cf. art. 20, al. 2, de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels [RS 817.02]). L'exécution des dispositions sur les denrées alimentaires incombe aux cantons. Dans le cadre de leur activité de contrôle, les organes cantonaux d'exécution procèdent à une évaluation des risques.	Il se peut que les prestataires de services d'hébergement via des plateformes en ligne ne s'informent pas suffisamment de leurs obligations par rapport à la loi sur les denrées alimentaires. Les prestataires de services d'hébergement via des plateformes en ligne offrant des formules incluant la remise de denrées alimentaires (petit-déjeuner, p. ex.) ne sont toutefois pas très nombreux ²⁷ . Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer pour le moment.

Travail et assurances sociales		
Loi	Champ d'application et exécution	Appréciation sous l'angle des plateformes en ligne
CO, titre dixième (Du contrat de travail) Droit des assurances sociales ²⁸	En Suisse, une distinction est faite entre activité lucrative dépendante (contrat de travail) et indépendante (mandat, contrat d'entreprise). La définition du contrat, dans le droit civil, ne concorde pas nécessairement avec celle du salarié dans le droit des assurances sociales. Quant à déterminer, dans les cas d'espèce, s'il s'agit d'une activité salariée ou indépendante, le droit des assurances sociales ne tient pas compte de la nature juridique du contrat conclu entre les parties, mais des circonstances économiques. Concernant la définition des droits et obligations du contractant ainsi que le montant de ses cotisations aux assurances sociales (AVS, AI, APG, AC, PP, AFam), le droit des assurances sociales est déterminant. Dans les cas d'espèce, le type de contrat est déterminé par les tribunaux compte tenu de l'ensemble des circonstances. Quant au droit aux subventions, la question est examinée par l'AVS de cas en cas. La définition du salarié applicable dans l'AI, les APG, l'assurance-chômage (AC), la prévoyance professionnelle (PP), l'assurance-accidents (AA) et les allocations familiales (AFam) est calquée sur celle de l'AVS²⁹.	La question de la distinction entre activité indépendante et activité dépendante se pose indépendamment de l'existence des plateformes en ligne proposant des services d'hébergement. Jusqu'ici, le système – avec la souplesse d'application de ses normes de droit – a permis l'appréciation objective des cas les plus divers, notamment en rapport avec l'émergence de nouvelles constellations. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : tenant compte, autant que possible, des données les plus récentes en la matière, le rapport du Conseil fédéral <i>Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : risques et opportunités</i>, qui a été approuvé le 8 novembre, présente, sous l'angle du droit du travail et des assurances sociales, une analyse des relations de travail liées aux activités déployées lors du recours à une plateforme. Le Département fédéral de l'intérieur est chargé d'examiner un assouplissement dans le domaine des assurances sociales de manière à permettre à l'avenir des modèles d'affaires innovants.
Loi sur le travail (LTr ; RS 822.11) Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA ; RS 832.20) ³⁰	La LTr et la LAA sont applicables à toute entreprise occupant des travailleurs. Les personnes exerçant une activité lucrative indépendante sont hors du champ d'application de ces deux lois. Est réputée entreprise toute organisation professionnelle qui occupe un ou plusieurs travailleurs de façon temporaire ou permanente. La responsabilité de la mise en œuvre des dispositions de protection incombe aux inspections fédérales et cantonales du travail et à la Suva.	La distinction entre travailleur salarié et indépendant existe indépendamment des plateformes en ligne. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : on peut présumer que seul un petit nombre de prestataires de services d'hébergement via des plateformes en ligne occupent des travailleurs. Le rapport du Conseil fédéral <i>Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : risques et opportunités</i>, approuvé le 8 novembre 2017, fait état d'une éventuelle nécessité de légiférer.

Taxes et redevances		
Loi	Champ d'application et exécution	Appréciation sous l'angle des plateformes en ligne
Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11) ³¹	Le revenu de la location d'un logement privé est soumis à l'impôt sur le revenu. Est assujettie, en règle générale, toute personne morale ayant son siège ou son administration effective en Suisse ou qui y exploite un établissement stable. Les cantons, sous la surveillance de la Confédération, sont responsables de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct.	Il se peut que les prestataires (occasionnels) de services d'hébergement via des plateformes en ligne ne s'informent pas suffisamment de l'obligation qui leur est faite d'en indiquer les recettes en tant que revenus accessoires dans leur déclaration fiscale. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer pour le moment.
Loi sur la TVA (LTVA ; RS 641.20) ³²	Est assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée toute entreprise qui est établie en Suisse ou y fournit des prestations et qui réalise en Suisse et à l'étranger un chiffre d'affaires d'au moins 100 000 CHF par année provenant de prestations non exonérées de l'impôt³³. Les prestations de services selon l'art 8 al. 1 LTVA fournies sur le territoire suisse par des entreprises ayant leur siège à l'étranger et n'étant pas inscrites au registre des assujettis sont soumises à l'impôt sur les acquisitions si le destinataire est assujetti à la TVA ou s'il acquiert par ses prestations plus de 10 000 CHF pendant une année civile. Les prestations de télécommunication et autres prestations électroniques fournies à des destinataires non assujettis ne sont pas soumises à l'impôt sur les acquisitions. De telles prestations sont comptabilisées via l'assujettissement éventuel du prestataire étranger.	L'assujettissement à la TVA est indépendant de la technologie ou de l'organisation utilisée dans l'offre de services d'hébergement. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer.
Ancienne loi fédérale sur la radio et la télévision (aLRTV), redevances radio-télévision ³⁴	La redevance radio-télévision actuelle, qui dépend de la possession d'appareils de réception, est perçue à titre privé, professionnel ou commercial. Les redevances à titre commercial sont dues lorsque les appareils récepteurs servent à l'information ou au divertissement de la clientèle ou de tiers, qu'il s'agisse d'un hôtel, d'un appartement de vacances ou d'une chambre privée en sous-location, etc. Les redevances pour la réception de programmes de radio et de télévision sont facturées et encaissées par la société Billag SA. L'OFCOM en est l'organe de surveillance et l'instance de recours.	L'ancienne LRTV fait la distinction entre la réception à titre privé, professionnel et commercial du fait qu'une prestation d'hébergement est offerte via une plateforme en ligne. Il se peut que les prestataires de services d'hébergement via des plateformes en ligne ne s'informent pas suffisamment de leurs obligations en matière de redevances radio-télévision. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : suite au changement de système prévu pour 2019, cette lacune en matière d'information sera comblée.

Taxes et redevances		
Loi	Champ d'application et exécution	Appréciation sous l'angle des plateformes en ligne
Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV ; RS 784.40) ³⁶ , redevances radio-télévision ³⁶	Le paiement de la redevance radio-télévision indépendante de la possession d'un appareil de réception, forfaitaire pour les ménages privés, est basé, pour les entreprises, sur leur chiffre d'affaires annuel (selon échelon tarifaire). Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 CHF ne devront probablement pas payer de redevance. L'Administration fédérale des contributions (AFC) est responsable de l'encaissement de la redevance des entreprises. La responsabilité de l'encaissement de la redevance des ménages privés incombe à la société Serate AG. L'OFCOM est leur organe de surveillance et leur instance de recours.	La LRTV fait la distinction entre les ménages privés et les entreprises (en fonction de leur chiffre d'affaires) indépendamment du fait qu'une prestation d'hébergement est offerte via une plateforme en ligne. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer.

Environnement		
Loi	Champ d'application et exécution	Appréciation sous l'angle des plateformes en ligne
Loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) Ordonnance sur les déchets (OLED ; RS 814.600) ³⁷	L'OLED fait la distinction entre les entreprises comptant plus de 250 postes à plein temps, d'une part, et les autres entreprises et ménages privés, d'autre part. L'exécution incombe aux cantons (lorsque l'ordonnance n'en charge pas expressément la Confédération).	La distinction entre les grandes entreprises et les autres entreprises ou ménages privés est indépendante du fait qu'une prestation d'hébergement est offerte via une plateforme en ligne. Nécessité de légiférer au niveau fédéral : pas besoin de légiférer.

ii. Canton de Zoug

Zoug est le premier canton suisse à avoir signé une convention avec l'entreprise Airbnb ; celle-ci prélève depuis juillet 2017 une taxe de séjour via sa plateforme, qu'elle reverse ensuite à Zug Tourismus.

iii. Canton de Bâle-Campagne

Depuis 2014, les hôtes étaient tenus de s'annoncer auprès de Baselland Tourismus. La taxe de séjour était alors prélevée via le ticket de transports publics Mobilis.

Depuis le 1^{er} avril 2018, le Canton a signé une convention avec Airbnb, qui lui reverse la taxe de séjour prélevée directement via la plateforme Internet.

iv. Canton de Zurich

Depuis le 1^{er} août 2018, un montant de CHF 2.50.- par personne et par nuit est automatiquement prélevé sur la plateforme Airbnb et versé à Zurich Tourismus.

v. Canton de Fribourg

L'Union fribourgeoise du Tourisme, chargée par le Canton de mener les négociations avec Airbnb, est en phase de finalisation d'un accord pour le prélèvement automatisé de la taxe de séjour ; son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} avril 2018.

vi. Canton de Genève

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat genevois avait fixé à 60 jours la durée maximale annuelle pendant laquelle est autorisée la location d'un logement via Airbnb ou toute autre plateforme similaire. Néanmoins, le Tribunal fédéral, saisi d'un recours, a porté ce plafond à 90 jours par année.

Par ailleurs, la location d'un logement subventionné est strictement interdite et il a été décidé que les loueurs doivent payer la taxe de séjour et déclarer leurs hôtes étrangers.

Le Canton de Genève poursuit actuellement des négociations avec Airbnb pour le prélèvement automatisé de la taxe de séjour.

vii. Canton de Berne

En 2014, un règlement est adopté qui impose aux hôtes offrant des nuitées via la plateforme Airbnb de s'annoncer et de payer la taxe de séjour.

Le Canton de Berne poursuit actuellement des négociations avec Airbnb pour le prélèvement automatisé de la taxe de séjour.

viii. Canton de Neuchâtel

En octobre 2018, un postulat demandant une perception automatisée de la taxe de séjour pour les nuitées réservées via la plateforme Airbnb a été largement accepté par le Grand Conseil neuchâtelois.

Le Conseil d'Etat est chargé de mettre en place le prélèvement automatique et systématique d'une taxe de séjour de CHF 3.- par nuitée et par personne, reversée au Service de la consommation et des affaires vétérinaires.

ix. Canton de Bâle-Ville

Le Canton s'apprête à modifier la loi sur la taxe de séjour afin qu'Airbnb puisse y être soumise. Depuis le 1^{er} septembre 2018, Airbnb perçoit automatiquement la taxe de séjour et la transmet à l'Office de l'économie et du travail de Bâle-Ville.

x. Canton du Valais

Le Canton du Valais poursuit actuellement des négociations avec Airbnb pour le prélèvement automatisé de la taxe de séjour.

xi. Canton du Tessin

Le Canton du Tessin poursuit actuellement des négociations avec Airbnb pour le prélèvement automatisé de la taxe de séjour.

b. À l'étranger

• Etats-Unis

L'administration fiscale américaine (*Internal Revenue Service*, IRS) exige des entreprises américaines traitant des paiements, y compris Airbnb, qu'elles déclarent les revenus bruts de tous les clients américains qui gagnent plus de 20'000USD et qui réalisent plus de 200 transactions au cours de l'année civile. Ainsi, Airbnb fournit le formulaire IRS correspondant aux hôtes dépassant ces deux seuils.

• New York

En 2010, la Ville de New York a adopté une loi interdisant la location pour une durée inférieure à 30 jours par année, sauf si le propriétaire du logement s'est déclaré hôtelier ou demeure présent le temps de la sous-location.

Par ailleurs, la collecte automatisée de la taxe de séjour par Airbnb et son transfert aux autorités est déjà effective.

- **San Francisco**

Jusqu'en 2014, la ville natale de l'entreprise Airbnb interdisait la location d'un logement pour de courtes durées via les plateformes Internet. Depuis, il est possible de le faire pour un maximum de 90 jours par année.

Les propriétaires souhaitant proposer leur logement à la location doivent cependant payer un droit d'inscription de 50USD et souscrire à une assurance.

Parallèlement à cela, la collecte automatisée d'une taxe de séjour de 14% du prix d'une nuitée, reversée à la ville par Airbnb, a été mise en place.

i. Canada

- **Vancouver**

Depuis novembre 2017, seules les résidences principales peuvent être proposées à la sous-location via des plateformes en ligne de type Airbnb. En outre, les hôtes sont tenus d'acquiescer une licence payante, assortie d'une cotisation annuelle.

- **Toronto**

En décembre 2017, la Ville de Toronto a adopté des restrictions à la location de logements via les plateformes en ligne. Il est notamment interdit de louer un studio au rez-de-chaussée avec une entrée séparée et une licence doit être acquise par les hôtes.

- **Québec**

En 2016, le gouvernement du Québec a encadré l'hébergement de courte durée par une nouvelle loi, n'autorisant la location que des résidences principales, et ce pour une période maximale de 31 jours par année. Les hôtes doivent par ailleurs s'enregistrer auprès des autorités.

ii. France

Adoptée le 24 mars 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite «loi ALUR») prévoit qu'un particulier ne peut louer sa résidence principale plus de 120 jours par an. Au-delà de cette limite, son logement est considéré comme une activité économique à part entière.

Les particuliers habitant des communes de plus de 200'000 habitants, celles de la petite couronne parisienne et celles de plus de 50'000 habitants en zones tendues doivent demander une autorisation afin de modifier l'usage de leur logement en meublé touristique.

En outre, il est interdit de louer ou sous-louer une pièce d'habitation dont la surface ne dépasse pas 9m² ou 20m³.

Voté en janvier 2016, l'amendement n°376 du projet de loi pour une République numérique rend passible de prison, de fortes amendes et même d'expulsion de son logement toute personne louant son bien sur une plateforme telle qu'Airbnb sans avoir l'autorisation écrite de son propriétaire.

- **Paris**

Depuis le 1^{er} décembre 2017, la Ville de Paris (qui sera le premier marché mondial d'Airbnb) a établi que les annonces de meublé touristique devaient posséder un numéro d'enregistrement, à publier sur l'annonce, servant à vérifier que les loueurs ne dépassent pas une durée de 120 jours par an.

Par ailleurs, le prélèvement automatisé de la taxe de séjour via le site Airbnb et son versement à la Ville de Paris est effectif depuis 2015 déjà. Toutefois, dite taxe n'est prélevée que dans le cas des résidences secondaires, louées plus de 120 jours par an.

- **Autres villes**

Strasbourg, Nice, Tours, Bordeaux, Lyon, Toulouse, Annecy, Aix-en-Provence, Canne, Biarritz ainsi que 23 autres communes du Pays basque ont imposé aux hôtes l'enregistrement des locations meublées auprès des autorités municipales.

iii. Allemagne

- **Berlin**

Depuis 2016, les hôtes souhaitant proposer leur logement sur les plateformes de location en ligne doivent demander une autorisation spéciale auprès des mairies d'arrondissement. La partie louée ne peut excéder 50% de la surface totale du logement.

iv. Royaume-Uni

- **Londres**

Depuis 2017, la Ville de Londres limite la sous-location d'un logement à 90 jours par année.

- **Edimbourg**

Si plusieurs villes britanniques étudient l'instauration d'une taxe de séjour pour les touristes louant un logement via des plateformes en ligne, Edimbourg sera la première à le faire dans le courant de l'année 2019.

v. Espagne

- **Madrid**

La Ville de Madrid oblige les propriétaires à obtenir une licence pour la location en ligne de leur logement, soumise à la condition que celui-ci dispose d'une entrée indépendante du reste de l'immeuble. De leur propre aveu, les autorités espèrent ainsi avoir trouvé une astuce pour rendre 95% des appartements impossibles à louer légalement sur les plateformes habituelles.

- **Barcelone**

Les licences que sont tenus d'acquiescer les hôtes ne sont plus attribuées à des appartements isolés dans le centre historique de la ville. En outre, la sous-location de logements entiers est interdite.

La location est limitée à deux chambres, en présence du propriétaire, et pour un maximum de 120 jours par année.

Une taxe de séjour est perçue auprès des propriétaires des logements sous-loués.

- **Palma de Majorque**

Depuis le mois de juillet 2018, la Ville interdit à tout propriétaire de louer son appartement à des touristes. Seuls ne sont pas concernés les logements isolés, ou situés en zones rustiques et industrielles, ou encore à proximité de l'aéroport de Palma.

vi. Pays-Bas

- **Amsterdam**

La Ville d'Amsterdam est passée d'une limitation de la location de 60 jours par année à 30. Depuis 2014, la taxe de séjour est prélevée automatiquement via la plateforme Airbnb et reversée à la Ville.

6. Projet de modification du RLPPPL

a. Durée de location

Comme évoqué au point 4.b.ii, le dispositif vaudois de préservation du parc locatif pose la base légale permettant de limiter la durée de mise à disposition de logements locatifs sur des plateformes d'économie collaborative. L'article 15, al. 2 RLPPPL considère qu'un changement d'affectation a lieu dès lors qu'un logement du parc locatif standard est mis à disposition sur des plateformes d'économie collaborative de manière soutenue et répétée. Une « offre occasionnelle ou de brève durée » est ainsi tolérée. L'enjeu principal du point de vue de la politique du logement consiste à définir ce que l'on entend par ce terme.

Afin de garantir une densité normative optimale, le Conseil d'Etat a décidé de préciser l'article 15 al. 2 RLPPPL en déterminant qu'une sous-location totale ou partielle de logements du parc standard de location est considérée comme un changement d'affectation dès lors qu'elle excède 90 jours par année civile :

« 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 90 jours par an et par objet fait suite à une consultation des communes vaudoises via leurs organisations faîtières. Il s'agit d'une limitation proportionnée poursuivant un intérêt public de lutte contre la pénurie de logements, applicable uniquement dans les districts soumis à pénurie. La durée de 90 jours correspond par ailleurs à la durée des vacances scolaires plus quelques weekends ou encore à la durée d'un visa de tourisme ainsi qu'au moment à partir duquel l'hôte est soumis à l'obligation d'annonce auprès du contrôle des habitants.

Par ailleurs, dans une perspective de comparaison internationale avec d'autres villes ayant réglementé cette question, la limite de 90 jours se situe dans la moyenne (Amsterdam : 60 jours / an ; San Francisco et Londres : 90 jours / an ; Paris et Barcelone : 120 jours / an ; Tokyo : 180 jours / an). L'adéquation de cette durée a par ailleurs récemment été confirmée par la Chambre constitutionnelle du Canton de Genève dans un arrêt rendu le 15 août 2018²⁶. Dans ses déterminations, la Cour constitutionnelle a en effet estimé que la limite de 60 jours ne satisfaisait pas aux exigences de nécessité et rapport raisonnable qui résultent du principe de proportionnalité. Elle a ainsi considéré qu'il n'est pas démontré qu'au-delà de 60 jours de location par an à des touristes ou autres personnes de passage, les appartements considérés perdent leur vocation d'habitation dans une mesure suffisante pour qu'un changement d'affectation soit retenu.

Il convient à ce stade de préciser que l'application de cette norme se fait en concertation et en collaboration étroite avec les communes du lieu de situation du logement. L'article 24 RLPPPL confère aux communes un important rôle de surveillance puisque ces dernières sont tenues de signaler au département en charge du logement les changements d'affectation entrepris sans autorisation. Il revient donc aux communes de s'assurer que la personne louant son bien immobilier via des plateformes de type Airbnb requière une autorisation administrative une fois la limite de 90 jours par an atteinte.

Lorsque, passé le délai des 90 jours de sous-location par an, le loueur n'a pas signalé son activité au service compétent (soit la Division logement du Canton de Vaud), il s'expose à des sanctions pouvant prendre la forme de la cessation d'un tel mode de location ou d'une amende allant jusqu'à CHF60'000.-. En sus de l'amende, le préfet peut par ailleurs prononcer une créance compensatrice.

Cette modification réglementaire entrera en vigueur de manière simultanée avec la modification de la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE, BLV 930.01) proposée dans le cadre de l'exposé des motifs (cf. II ci-dessous).

²⁶ Cours de justice de la République et Canton de Genève, Arrêt de la Chambre constitutionnelle du 15 août 2018, ACST/19/2018.

7. Prochaines étapes

a. Automatisation du prélèvement de la taxe de séjour

A l'instar d'autres cantons et communes, le Canton de Vaud est entré en contact avec Airbnb afin de discuter les possibilités de mise sur pied d'un système automatique de prélèvement de la taxe de séjour, dont les loueurs sont juridiquement débiteurs, par la plateforme elle-même.

Il sied de préciser que d'importantes exigences de confidentialité entourent les accords qu'Airbnb a passés en Suisse jusqu'ici. Il n'a pas été possible, pour le moment, d'accéder au contenu des conventions passées. On sait toutefois que de tels accords ont été formalisés avec Bâle-Ville, Bâle Campagne, Zoug et Zurich notamment. Des discussions avancées sont en cours avec le Canton de Fribourg, par l'union fribourgeoise du tourisme (UFT), spécialement mandatée par le Conseil d'Etat fribourgeois pour prélever la taxe de séjour aux niveaux du canton, des régions et des communes. Une délégation ad hoc s'est déplacée à Berlin pour traiter dans les locaux d'Airbnb des spécificités du canton de Fribourg pour la mise sur pied d'une solution adaptée de prélèvement automatique de la taxe de séjour.

Il résulte des échanges en cours qu'Airbnb est en mesure de proposer une telle solution. Pour que celle-ci soit praticable, Airbnb requiert :

- de n'interagir qu'avec une seule entité au niveau cantonal (l'Union fribourgeoise du tourisme à Fribourg) à qui l'ensemble de la taxe de séjour prélevée par Airbnb serait remise, à charge pour elle de la redistribuer ensuite aux différentes communes concernées ;
- Airbnb pourrait prélever des taxes de séjour différentes d'une commune à l'autre, mais il est impératif qu'il n'existe qu'un seul tarif par commune, quel que soit le prix ou la catégorie du bien loué. Les frontières communales doivent donc être clairement identifiées par l'utilisation d'un numéro postal individuel ;
- Airbnb ne pourrait en revanche pas intégrer dans sa solution le prélèvement de montants de taxes de séjours différents, par exemple en fonction du type de bien loué, au sein d'une même commune : un taux unique de taxe de séjour par commune devra alors être arrêté.

Des conférences téléphoniques avec Airbnb se sont tenues, pour définir les modalités possibles d'un prélèvement automatique de la taxe de séjour dans le canton de Vaud, en présence des représentants des communes qui ont été associés aux démarches de discussion conduites jusqu'ici. Ces démarches vont se poursuivre, dans le but d'élaborer un premier projet d'accord entre le Canton de Vaud et Airbnb.

b. Monitoring et clause d'évaluation

Afin de savoir si les mesures proposées sont efficaces pour lutter contre le développement d'un marché parallèle via Airbnb tendant à retirer des logements du marché du logement et participer ainsi à la pénurie (en particulier à Lausanne et dans l'Ouest lausannois où les taux de vacances sont les plus faibles au 1^{er} juin 2018), le Département en charge du logement poursuivra sa collaboration avec la plateforme indépendante « InsideAirbnb » pendant la phase de mise en œuvre des dispositions légales. Cet appui statistique permettra aux communes d'appréhender et de mesurer l'évolution du phénomène Airbnb. Les autorités communales pourront ainsi appuyer leur action sur un monitoring régulier de l'évolution du nombre d'objets proposés sur la plateforme d'Airbnb, tout comme du nombre de logements soustraits au marché du logement.

Le Conseil d'Etat propose en outre de procéder à une évaluation du dispositif deux à trois ans après son entrée en vigueur. L'objectif de l'évaluation sera de vérifier dans quelle mesure le dispositif aura permis d'empêcher le développement d'un marché parallèle et de stabiliser le nombre de logements soustraits au marché du logement par le biais d'Airbnb.

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)

Bien que l'activité de location se rapproche par sa nature d'une activité soumise à licence au titre de la LADB, il a rapidement été constaté que la majeure partie des offres répertoriées portent sur un modèle économique qui échappe à cette législation, soit parce que les objets proposés à la location ont une capacité d'accueil inférieure à 10 lits, soit parce qu'aucun petit-déjeuner ou service de mets n'est proposé (exceptions de l'article 3 al.1 let.b et h LADB).

La LEAE est apparue comme le support légal adapté à accueillir de nouvelles dispositions légales cadrant cette nouvelle typologie d'activité, de par sa structure, ses dispositions générales applicables à tous les régimes d'autorisations qu'elle régule, et ses dispositions pénales comportant des sanctions par voie d'amende adaptées aux enjeux.

Le choix de la LEAE comme réceptacle de nouvelles dispositions cadrant les activités des plateformes de type Airbnb est également cohérent, dans la mesure où c'est également dans la LEAE que le nouveau régime d'autorisation relatif au transport de personnes à titre professionnel adopté par le Parlement sera inséré courant 2019, sous réserve de référendum.

Enfin la LEAE comporte un titre II spécialement dévolu au Registre cantonal et aux registres communaux des entreprises. Ces registres sont susceptibles d'offrir des solutions pratiques et évolutives permettant de répondre à une partie des préoccupations, notamment celles des communes, évoquées durant les discussions relatives aux plateformes de type Airbnb.

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

Dans le cadre de leurs échanges avec le Canton, les communes ont exprimé leur souhait qu'une disposition légale prévoie le principe de l'obligation pour les loueurs de s'annoncer à la commune où est sis le bien proposé en location. Cette suggestion procédait de la préoccupation des communes d'être spontanément tenues informées des activités de location qui leur échappaient jusqu'ici, de manière à pouvoir utilement circonscrire et cadrer un phénomène en pleine expansion.

Le Conseil d'Etat considère que cette proposition des communes doit être retenue. Outre qu'elle est pertinente dans son principe, l'obligation d'annonce des loueurs auprès de leur commune contribuera à la transparence de ce type d'activité, en présentant notamment les avantages suivants :

- elle contribuerait à identifier clairement tous les loueurs, et s'assurer de l'effectivité de l'encaissement de la taxe de séjour ;
- elle faciliterait également le contrôle du nombre de nuits de location, et le respect de la limite définie par le futur art. 15 al. 2 RLPPPL (bien offert en location pour 90 jours par an au maximum). Par là même, l'occasion sera donnée aux communes de rendre leurs loueurs attentifs à leur obligation de requérir un changement d'affectation s'ils souhaitent louer le bien concerné pour une plus longue durée ;

En répertoriant utilement les annonces obligatoires des loueurs dans un registre idoine, il sera possible d'indiquer rapidement à d'éventuels dénonciateurs si une activité de location qu'ils jugent illicite est dûment répertoriée et respecte les conditions légales.

D'une façon générale, le Conseil d'Etat considère que cette obligation d'annonce permettra aux autorités communales d'avoir connaissance en temps réel des loueurs actifs sur son territoire.

Pour tous ces motifs, il est favorable à l'introduction d'une telle obligation dans la loi.

b. Obligation pour les communes de tenir un registre des loueurs

La LADB prévoit une dispense de l'obligation de disposer d'une licence pour les établissements dont la capacité d'accueil est inférieure à dix lits ou dix personnes, ainsi que pour ceux qui permettent de loger professionnellement et avec service hôtelier des hôtes mais à l'exclusion du service des petits déjeuners, des mets et des boissons. Si les communes ont connaissance des licences octroyées pour des établissements situés sur leur territoire, notamment par le fait qu'elles sont amenées à préavisser chaque demande de licence, il n'en va pas de même pour les établissements bénéficiant des exceptions susmentionnées, qui ne peuvent dès lors pas être répertoriés.

Corollaire de leur suggestion d'introduction d'une obligation d'annonce des loueurs, les communes appellent également de leurs vœux l'introduction d'une nouvelle obligation pour les communes de tenir un registre des loueurs. Un tel registre permettrait de répertorier les modes d'exploitation non soumis à licence susmentionnés, qui constituent la grande majorité des offres répertoriées sur les plateformes de location collaboratives.

Pour les mêmes motifs que ceux évoqués sous lettre a ci-dessus, le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction dans la loi d'une obligation pour les communes de tenir un registre communal des loueurs. En l'état actuel, les communes seraient libres d'établir elles-mêmes l'outil nécessaire, dès lors que celui-ci enregistre les informations prévues par le présent projet de modification de la LEAE. À l'avenir, des réflexions pourraient être menées afin d'envisager l'établissement d'un registre cantonal des loueurs, qui permettrait d'une part aux communes ne disposant que de peu de moyens informatiques d'accéder à un outil complet et fournirait d'autre part aux autorités fiscales cantonales un moyen de vérifier la déclaration intégrale des revenus réalisés sur des locations d'hébergement de courte durée.

c. Obligation pour les loueurs de tenir un registre de contrôle des hôtes

Les communes souhaitent que les structures d'hébergement non soumises à licence LADB se voient imposer l'obligation de tenir un registre des hôtes, à l'instar de ce que prévoit l'art. 48 LADB pour les titulaires d'une licence permettant de loger des hôtes.

Comme évoqué ci-dessus, la base légale fondant l'obligation pour les hôteliers de tenir un registre des hôtes n'est applicable qu'aux établissements titulaires d'une licence. Les acteurs loueurs de plateformes de type Airbnb déploient dans la plus grande partie des cas une activité qui bénéficie d'une exception à l'obligation de se pourvoir d'une licence, partant d'une exception à l'obligation de tenir un registre des hôtes.

Or, l'obligation de tenir un registre des hôtes dans des structures de location qui échappent au régime de la licence hôtelière définie par la LADB, présente un réel intérêt. Ceci constituerait notamment un instrument particulièrement adapté à contrôler que la taxe de séjour payée correspond au nombre effectif des nuitées de location.

Le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction d'une telle obligation, étroitement liée à celle des loueurs de s'annoncer auprès de la commune, et celle des communes de tenir un registre des loueurs.

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

Outre les propositions de modification de la LEAE ci-avant, le Conseil d'Etat rappelle que les revenus tirés de la location au moyen de la plateforme informatique Airbnb sont imposables et doivent être déclarés. Ceci devra faire l'objet d'une information par les associations vaudoises de propriétaires et de locataires.

Au surplus, le Conseil d'Etat rappellera à Airbnb, lors des négociations actuellement menées au sujet du prélèvement de la taxe de séjour, la nécessité pour cette société de faire figurer un rappel de ces informations sur sa plateforme.

La déduction des frais relatifs à la location, respectivement à la sous-location, doit cependant être prise en compte de manière appropriée.

En cas de location de plusieurs immeubles, cela peut constituer une activité indépendante avec la nécessité de tenir des comptes.

2 Piste de modification rejetée

a. Devoir pour les plateformes collaboratives de type Airbnb de collaborer avec les autorités

La question s'est posée de savoir si les plateformes de type Airbnb déploient une activité spécifique qui doit être soumise à autorisation. Cette idée a rapidement été rejetée au constat que la plupart des plateformes sont constituées légalement en des sociétés dont le siège se trouve à l'étranger. Airbnb est exploité sous la forme d'une société à responsabilité limitée de droit anglo-saxon, dont le siège se trouve à Dublin, en Irlande.

D'emblée, il paraît peu adéquat de prétendre soumettre à un régime d'autorisation vaudois une personne morale dont le siège est à l'étranger. En pareille hypothèse, l'effectivité d'éventuelles sanctions prononcées au titre d'une loi vaudoise à son endroit soulèverait des difficultés pratiques disproportionnées.

Dans le même ordre d'idée, l'insertion dans la loi vaudoise d'un devoir de collaboration des plateformes de type Airbnb formaliserait un principe théorique inapplicable sur le terrain. Dans ce contexte, les garde-fous proposés sous chiffre VII ci-dessus, sous forme d'obligations applicables aux acteurs effectifs de la prestation de location, ont été privilégiés.

III CONSEQUENCES

1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le présent projet consiste en une modification de la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE ; BLV 930.01).

2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4 Personnel

Néant.

5 Communes

Le présent projet prévoit que les communes doivent tenir un registre des loueurs, ce qui suppose que celles-ci dispose des moyens informatiques nécessaires.

6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Conforme à une action de la mesure 2.3 du programme de législature 2017-2022 (« Par le dialogue avec les entreprises, réfléchir aux conditions-cadres permettant de soutenir l'innovation numérique, de veiller à ses effets et d'activer les gisements d'emplois qu'elle recèle »).

8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

10 Incidences informatiques

Néant.

11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

12 Simplifications administratives

Néant.

13 Protection des données

Néant.

14 Autres

Néant.

IV CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi modifiant celle du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques ;
- d'adopter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil :
 - sur le postulat Jessica Jaccoud et consorts - Airbnb : Combien de logements sont-ils retirés du marché locatif ? (16_POS_197)
 - sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts - Réglementer les activités d'Airbnb pour une concurrence saine et transparente (16_POS_213).

PROJET DE LOI

modifiant celle du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques du 28 août 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques est modifiée comme il suit :

Art. 2 Principe

¹ Toute activité économique peut être exercée librement, pour autant qu'elle ne soit pas expressément restreinte par l'article 4 ou par la législation spéciale.

² La raison de commerce doit figurer de manière visible sur les locaux commerciaux servant à recevoir la clientèle et sur les communications écrites. Si le commerce n'est pas inscrit au registre du commerce, le nom et le prénom de l'exploitant sont mentionnés. Les mêmes indications doivent figurer notamment sur les camions-magasins, échoppes, stands de foire et appareils automatiques.

Art. 2 Sans changement

¹ Toute activité économique peut être exercée librement, pour autant qu'elle ne soit pas expressément restreinte par les articles 4 et 4a ou par la législation spéciale.

² Sans changement.

Art. 4a Activités soumises à annonce

¹ La loi soumet à annonce les activités suivantes :

- a. La location ou la sous-location d'un hébergement pour une brève durée.

Après Art. 74

Titre IIIbis

Activités économiques soumises à annonce

Chapitre I

Location ou sous-location d'hébergement de brève durée

Art. 74b Définition

¹ 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.

² La location ou la sous-location est de brève durée lorsqu'elle porte sur une période pour laquelle l'hôte résidant n'est pas soumis à l'obligation de déclarer son arrivée à la commune concernée en application de la législation sur le contrôle des habitants.

Art. 74c Obligations du loueur

¹ La personne physique ou morale qui met en location ou en sous-location un hébergement s'annonce au moins dix jours avant la première nuitée auprès de la commune du lieu de situation du logement et lui communique les données nécessaires à la tenue du Registre des loueurs.

² Le loueur tient un registre permettant le contrôle des personnes hébergées (copie d'une pièce d'identité ou d'un passeport) et

mentionnant les périodes précises d'hébergement (dates d'arrivée et de départ).

³ Le loueur remet chaque mois une copie du registre prévu à l'alinéa 2 à l'autorité communale compétente.

Art. 74d Registre des loueurs

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.

² Pour chaque loueur, le registre contient les données suivantes :

- a. si le loueur est une personne physique, son nom, prénom, date de naissance et adresse du domicile principal ;
- b. si le loueur est une personne morale, sa raison de commerce et son siège social ;
- c. l'adresse et la localisation précises des hébergements ;
- d. la capacité d'accueil du logement loué ou sous-loué.

³ Les données enregistrées sont accessibles aux autorités communales et cantonales à des fins de contrôles de police ou fiscaux.

⁴ Les règles applicables en matière de protection des données sont réservées.

Art. 74e Exception

¹ Les établissements soumis à licence en application de la législation sur les auberges et débits de boissons ne sont pas soumis aux obligations définies par les articles 74c et 74d.

Art. 89 Principe

¹ La police des activités économiques soumises à autorisation est exercée par la commune.

² Le règlement fixe les modalités d'application.

³ Le département est l'autorité de surveillance.

Art. 89 Sans changement

¹ La police des activités économiques soumises à autorisation ou à annonce est exercée par la commune.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 2 Exécution et entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.