

N° 587

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 juin 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) par le groupe de travail « Tourisme » (2), sur l'hébergement touristique et le numérique,

Par Mmes Viviane ARTIGALAS et Patricia MORHET-RICHAUD,

Sénatrices

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loïsier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, MM. Robert Navarro, Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, MM. Dominique Théophile, Jean-Claude Tissot.

(2) Ce groupe de travail est composé de : M. Michel Raison, *président* ; M. Serge Babary, Mme Marie-Christine Chauvin, MM. Alain Duran, Jean-Pierre Moga, *vice-présidents* ; Mme Viviane Artigalas, MM. Yves Bouloux, Alain Chatillon, Roland Courteau, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Daniel Gremillet, Mme Élisabeth Lamure, MM. Pierre Louault, Franck Montaugé, Mme Patricia Morhet-Richaud, M. Jackie Pierre, Mmes Noëlle Rauscent, Évelyne Renaud-Garabedian, M. Dominique Théophile.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 7 |
| I. LE MARCHÉ DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE A ÉTÉ PROFONDÉMENT TRANSFORMÉ PAR LES PLATEFORMES EN LIGNE | 9 |
| A. UN BOULEVERSEMENT DES CANAUX DE DISTRIBUTION | 9 |
| 1. <i>Une meilleure visibilité apportée aux hébergements touristiques</i> | 9 |
| 2. <i>Le poids croissant des réservations en ligne</i> | 10 |
| B. UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DE L'OFFRE D'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE : LE DÉVELOPPEMENT DES MEUBLÉS DE TOURISME | 10 |
| 1. <i>Internet a amplifié et renouvelé l'offre de meublés de tourisme...</i> | 10 |
| 2. <i>...qui reste à ce jour imparfaitement quantifiée</i> | 12 |
| 3. <i>Une nouvelle offre bienvenue pour l'attractivité touristique du territoire, pour les touristes et pour les particuliers...</i> | 13 |
| 4. <i>... qui peut entrer en concurrence avec les autres types d'hébergement touristique.</i> | 14 |
| a) <i>Un effet difficile à établir sur l'offre hôtelière globale</i> | 14 |
| (1) <i>Un effet concurrentiel peu documenté</i> | 14 |
| (2) <i>Une offre différente et donc complémentaire à plusieurs égards</i> | 16 |
| b) <i>Une concurrence potentiellement plus directe avec d'autres acteurs de l'hébergement touristique</i> | 17 |
| C. UNE CONCURRENCE TRÈS VIVE ENTRE PLATEFORMES EN LIGNE | 18 |
| 1. <i>Les plateformes de réservation hôtelière en Europe : un marché concentré</i> | 18 |
| 2. <i>Les plateformes proposant des locations de meublés touristiques en France sont encore nombreuses et diverses</i> | 21 |
| 3. <i>Une évolution constante des modèles d'affaires</i> | 23 |
| a) <i>Les plateformes diversifient leurs activités et leurs modèles d'affaires</i> | 23 |
| b) <i>Les acteurs traditionnels adaptent leurs stratégies</i> | 24 |
| II. DES RELATIONS CONTRACTUELLES ASSAINIES | 25 |
| A. FACE AUX CLAUSES DE PARITÉ LIANT LES HÔTELIERS AUX PLATEFORMES DE RÉSERVATION HÔTELIÈRE | 25 |
| B. ...LES POUVOIRS PUBLICS ONT ENTENDU RÉTABLIR DES CONDITIONS ÉQUITABLES DE CONCURRENCE | 26 |
| 1. <i>En 2015, l'Autorité de la concurrence a permis aux hôteliers de retrouver une liberté tarifaire, de condition et disponibilité</i> | 26 |
| 2. <i>La loi sur la croissance et l'égalité des chances économiques a entendu aller plus loin</i> | 27 |
| C. SI LA RÉPONSE APPORTÉE APPARAÎT PLUTÔT SATISFAISANTE | 28 |
| D. ...IL CONVIENT DE MAINTENIR LE SECTEUR SOUS SURVEILLANCE ET DE RENFORCER NOTRE POSITION À L'ÉCHELON EUROPÉEN | 30 |
| 1. <i>Maintenir le secteur sous surveillance</i> | 30 |
| 2. <i>Renforcer la réponse française par une réponse à l'échelon européen</i> | 31 |
| 3. <i>Pour les professionnels, poursuivre la sensibilisation à la diversité des canaux de distribution</i> | 32 |

| | |
|---|----|
| III. UNE RÉGULATION PERFECTIBLE DES LOCATIONS TOURISTIQUES | 33 |
| A. DANS LES ZONES TENDUES, LES LOCATIONS TOURISTIQUES PEUVENT SOUSTRAIRE DES LOGEMENTS AU MARCHÉ LOCATIF TRADITIONNEL. | 34 |
| B. LE LÉGISLATEUR A DOTÉ LES TERRITOIRES CONCERNÉS DE MOYENS DE RÉGULATION. | 35 |
| 1. <i>À l'autorisation de changement d'usage...</i> | 36 |
| a) L'autorisation de changement d'usage : une boîte à outils à destination des collectivités..... | 36 |
| b) ... à l'efficacité limitée..... | 37 |
| 2. <i>...se sont ajoutées la déclaration soumise à enregistrement et la mise à contribution des intermédiaires.....</i> | 38 |
| a) La liberté des communes de faire contribuer les intermédiaires à la lutte contre les loueurs ne respectant pas l'obligation d'obtenir une autorisation de changement d'usage... .. | 38 |
| b) ...devrait être renforcée par l'adoption du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. | 41 |
| (1) Une clarification du droit en vigueur..... | 41 |
| (2) Un renforcement des moyens des communes..... | 42 |
| (3) L'instauration de sanctions dissuasives en cas de non-respect de ces obligations | 42 |
| (4) Il met également un terme à une potentielle distorsion de concurrence..... | 45 |
| C. PRIVILÉGIER LA STABILITÉ ET LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA LOI | 45 |
| 1. <i>Malgré la complexité du droit en vigueur, il convient de privilégier sa stabilité.</i> | 45 |
| 2. <i>Les pouvoirs publics doivent aujourd'hui accompagner la mise en œuvre de ces dispositions en vue de permettre leur application effective.</i> | 49 |
| a) Inciter les plateformes à se doter d'un outil de blocage mutualisé | 49 |
| b) Établir un lien de confiance entre pouvoirs publics et plateformes | 50 |
| c) L'État doit accompagner la mise en œuvre de cette régulation basée sur l'initiative locale. | 51 |
| (1) Recenser les règles votées par les communes et les intercommunalités | 51 |
| (2) Rappeler le droit applicable, par la publication d'un guide à destination des collectivités territoriales..... | 53 |
| D. ADAPTER LA RÉGLEMENTATION À VISÉE TOURISTIQUE DES MEUBLÉS DE TOURISME | 54 |
| 1. <i>Permettre aux collectivités de mener une politique de l'hébergement touristique plus efficace.....</i> | 54 |
| (1) Rétablir la déclaration « simple » pour toute location de meublé de tourisme. | 54 |
| (2) Rappeler l'incitation des meublés de tourisme au classement, indispensable à la qualité de l'hébergement touristique. | 56 |
| 2. <i>Actualiser les règles applicables aux meublés de tourisme</i> | 58 |
| SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS | 61 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 63 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 69 |
| ANNEXES | 73 |

| | |
|--|-----------|
| ANNEXE 1 : LA RÉGULATION DES MEUBLÉS DE TOURISME EN ZONE TENDUE ISSUE DES LOIS ALUR ET REPUBLIQUE NUMERIQUE..... | 73 |
| I. LA LÉGISLATION SUR LE CHANGEMENT D'USAGE DES LOCAUX D'HABITATION, CLÉ DE VOÛTE DES DISPOSITIONS EN VIGUEUR..... | 73 |
| A. LES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'AUTORISATION DE CHANGEMNT D'USAGE EN VIGUEUR..... | 74 |
| 1. <i>Dans les plus grandes agglomérations et dans les départements de la « petite couronne » parisienne, le régime d'autorisation de changement d'usage est obligatoire et peut être assorti d'obligations de compensation.</i> | <i>74</i> |
| 2. <i>Dans les autres communes, ce même régime est facultatif.</i> | <i>76</i> |
| 3. <i>Dans les plus grandes agglomérations et dans les départements de la « petite couronne » parisienne, une autorisation de changement d'usage temporaire sans obligation de compensation peut également être instaurée au bénéfice des demandeurs personnes physiques.</i> | <i>78</i> |
| 4. <i>Les plans locaux d'urbanisme peuvent également soumettre le changement de destination du bien à demande d'autorisation d'urbanisme.....</i> | <i>78</i> |
| B. D'IMPORTANTES MOYENS JURIDIQUES DE CONTRÔLE ET DE SANCTION..... | 78 |
| C. UNE GRANDE DIVERSITÉ DE CHOIX OPÉRÉS PAR LES VILLES ENTRAÎNANT DES RÉGIMES D'AUTORISATION ADAPTÉS AUX SOUHAITS DES ÉLUS LOCAUX..... | 80 |
| 1. <i>Quelques villes ont mis en place des obligations de compensation, selon des modalités plus ou moins strictes.....</i> | <i>80</i> |
| 2. <i>Quelques villes ont mis en place des autorisations de changement d'usage temporaires pour les demandeurs personnes physiques.....</i> | <i>82</i> |
| II. LA MISE À CONTRIBUTION CROISSANTE DES INTERMÉDIAIRES DANS LES COMMUNES OÙ UN RÉGIME DE CHANGEMENT D'USAGE EST APPLICABLE..... | 83 |
| A. L'INFORMATION DES UTILISATEURS PAR LES INTERMÉDIAIRES SUR LEURS OBLIGATIONS DE DÉCLARATION ET D'AUTORISATION PRÉALABLES..... | 83 |
| B. LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DES COMMUNES AYANT MIS EN PLACE UN RÉGIME DE CHANGEMENT D'USAGE PAR LA POSSIBILITÉ D'INSTAURER UNE DÉCLARATION OBLIGATOIRE ET SOUMISE À ENREGISTREMENT..... | 84 |
| C. L'OBLIGATION CORRÉLATIVE, POUR LES INTERMÉDIAIRES, DE VEILLER AU RESPECT DE LA LIMITE DE 120 JOURS PAR AN ET D'INFORMER LES COMMUNES SUR LE NOMBRE DE NUITÉES..... | 86 |
| III. LA NÉCESSAIRE CONFORMITÉ DE LA LÉGISLATION AVEC LE DROIT CONSTITUTIONNEL ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE..... | 86 |
| ANNEXE 2 : LA RÉGULATION DES MEUBLÉS DE TOURISME A L'ÉTRANGER..... | 89 |
| ANNEXE 3 : OBLIGATIONS DES INTERMÉDIAIRES ET DES LOUEURS AVANT ET APRES LE PROJET DE LOI ELAN..... | 91 |

Le groupe de travail sur le tourisme de la commission des affaires économiques a été créé au début de cette année en vue d'effectuer un suivi de la politique touristique nationale et de s'intéresser, ponctuellement, à des sujets qu'il identifie comme particulièrement importants. Le tourisme étant l'un des secteurs ayant connu le plus grand essor grâce à l'économie numérique, c'est avec ce sujet que le groupe a souhaité débiter ses travaux. Avec un chiffre d'affaires de 20,1 milliards d'euros, le secteur du tourisme couvre aujourd'hui 44 % des parts de marché du commerce en ligne en 2016. 77 % des Français partis en vacances en 2016 ont ainsi préparé leur voyage en ligne tandis que 50 % y ont réservé tout ou partie de leur séjour. Tous les pans du tourisme connaissent cette mutation numérique. Si le secteur de l'hébergement touristique se réinvente très régulièrement (chaînes d'hôtels, campings, villages vacances, résidences de tourisme, chambres d'hôtes...), il a connu, avec internet, un bouleversement probablement sans précédent.

Puisque de nombreux travaux ont déjà été réalisés sur le sujet¹, le groupe a souhaité procéder à une évaluation des dispositions législatives en vigueur qui entendent apporter une réponse à des problématiques propres au secteur de l'hébergement touristique. Il a ainsi identifié, d'une part, la question l'encadrement des relations contractuelles entre les offreurs d'hébergement touristique et les plateformes en ligne – autrement dit, la régulation de Booking – et, d'autre part, celle de la régulation de l'essor des meublés de tourisme – autrement dit, comment et pourquoi réguler les locations Airbnb ?

Le présent rapport ne porte donc ni sur les questions relevant de la commission des finances, ni sur celles relatives à l'ensemble des plateformes en ligne, telles que la loyauté et la transparence de l'information ou la régulation des avis en ligne.

Vos rapporteuses ont mené une vingtaine d'auditions et recueilli de nombreuses contributions écrites. Il en est ressorti que, comme dans d'autres secteurs, le numérique constitue à la fois un défi et une opportunité. Une opportunité car il permet à la France de renforcer son attractivité touristique, aux professionnels du tourisme d'améliorer leurs méthodes de distribution, au consommateur de voir ses attentes de mieux en mieux respectées. Et un défi car il nécessite, pour chacun, de s'adapter, ce qui signifie pour les professionnels un renouvellement de leurs méthodes et, pour les pouvoirs publics, la mise en place d'une nouvelle régulation assurant, par exemple, des conditions de concurrence non faussée.

¹ Voir, par exemple, le rapport d'information de la députée Pascale Got, *Tourisme 2.0 : la révolution de l'économie touristique*, février 2015.

C'est pourquoi vos rapporteuses ont fait le choix de retenir une approche équilibrée, qui respecte les droits des différentes parties en présence – professionnels, plateformes, et particuliers. Il convient néanmoins de souligner que les orientations retenues dans le présent rapport n'ont pas fait l'unanimité parmi les membres du groupe de travail.

Si l'intervention du législateur en matière de conditions contractuelles entre les hôteliers et les plateformes apparaît globalement satisfaisante, la régulation des meublés de tourisme est, à ce jour, inefficace. Vos rapporteuses ont noté une certaine défiance entre les différents acteurs concernés. Il convient donc de restaurer le dialogue, afin de renforcer l'efficacité des dispositifs votés par le Parlement.

I. LE MARCHÉ DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE A ÉTÉ PROFONDÉMENT TRANSFORMÉ PAR LES PLATEFORMES EN LIGNE

Internet a bouleversé le secteur de l'hébergement touristique. Il a permis l'émergence d'un nouveau canal de distribution et d'une nouvelle offre. Ces deux éléments ont contribué à renforcer la concurrence sur ce marché.

A. UN BOULEVERSEMENT DES CANAUX DE DISTRIBUTION

1. Une meilleure visibilité apportée aux hébergements touristiques

Avant l'apparition d'internet, les professionnels de l'hébergement touristique distribuaient leurs offres :

- **en direct**, sur place, par courrier ou par téléphone ;
- **par l'intermédiaire** d'un référencement dans des guides de voyage, du catalogue d'une chaîne, des agences de voyage et autres tours opérateurs... Dans ce dernier modèle, l'intermédiaire grossiste achète les chambres puis les revend au client à un prix qu'il décide.

L'apparition d'internet a permis aux hôtels de **diversifier leurs canaux de distribution**, aussi bien en direct (courriels, site internet dédié¹) que par un intermédiaire.

Les plateformes référençant les offres d'hébergement touristique ont ainsi offert aux professionnels du secteur un nouveau canal de distribution d'une efficacité et d'une ampleur jusqu'alors jamais égalée, dans la mesure où la simple présence sur ces plateformes permet une **visibilité** d'ordre mondial. Une telle visibilité était auparavant impossible à atteindre pour un hôtel indépendant, même en investissant une très large partie du chiffre d'affaires dans la commercialisation. Du fait de cette plus grande visibilité, la présence des offreurs sur ces plateformes est aujourd'hui **indispensable**.

Pour le consommateur, cela permet de comparer rapidement les différentes offres, et donc d'obtenir une meilleure information sur le marché.

¹ Selon le groupement national des indépendants, 86 % des hôtels étaient dotés, en 2016, d'un module de réservation en ligne, et 89 % faisaient traduire leurs sites.

2. Le poids croissant des réservations en ligne

Aujourd'hui, un professionnel de l'hébergement touristique peut vendre ses nuitées en ligne ou hors ligne, en direct ou par un intermédiaire, notamment les plateformes en ligne.

Les **ventes en ligne** occupent une place croissante dans les réservations de nuitées hôtelières. Elles représentent, selon une étude de l'HOTREC¹, association regroupant les syndicats hôteliers européens :

- environ 60 % des réservations hôtelières en Europe ;
- environ la **moitié des réservations hôtelières en France**.

Si l'intermédiation par les plateformes est en croissance, les hôteliers français apparaissent moins exposés que leurs homologues européens. Selon cette même étude, en 2017, près de 27 % du total des réservations s'effectue par des plateformes de réservation hôtelière en Europe, contre 19 % en 2013. En France, près de 23 % des réservations s'effectueraient via ces plateformes. Néanmoins, la réservation en direct reste prédominante, à 55 % en Europe et près de 63 % en France.

B. UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DE L'OFFRE D'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE : LE DÉVELOPPEMENT DES MEUBLÉS DE TOURISME

Si l'apparition des plateformes a permis de diversifier l'offre d'hébergements touristiques, à travers des hébergements insolites (cabanes, roulottes...), c'est surtout la location de meublés de tourisme qui a explosé.

1. Internet a amplifié et renouvelé l'offre de meublés de tourisme...

La location de meublés de tourisme pour de courtes durées est un **phénomène ancien**, le meublé étant souvent désigné par le terme de gîte. En 1955, la fédération nationale des Gîtes de France est créée par le sénateur Émile Aubert en vue d'assurer la pérennité du bâti dans les zones rurales comme un complément de revenus pour les hôtes. Plus généralement, l'offre de meublés touristiques s'est développée à partir des années 1970 dans les stations de montagne et dans les stations balnéaires pour répondre à une demande touristique saisonnière. La distribution des locations de meublés touristiques s'opérait alors par annonces directes des propriétaires ou par le biais d'intermédiaires (agences de voyages, agences immobilières, offices de tourisme, catalogue Gîtes de France, Fleurs de Soleil...).

¹ *La distribution européenne des hôtels, 2018.*

La démocratisation d'internet puis l'apparition de plateformes performantes a considérablement favorisé le développement des meublés touristiques ces dernières années. **La nouveauté réside dans :**

- **l'outil de distribution** (internet) ;

- la **massification de l'offre** : Airbnb estime publier 500 000 annonces en France ;

- la **localisation des offres** : auparavant situées en montagne et dans les stations balnéaires¹, l'offre de meublés touristiques s'est particulièrement développée dans les grandes agglomérations ;

- le développement d'un volet « collaboratif » à cette économie de l'hébergement touristique, c'est-à-dire d'une **offre proposée par des particuliers** utilisant leur **résidence principale ou secondaire** comme meublé de tourisme afin d'en tirer des revenus en principe accessoires à leurs revenus issus d'activités professionnelles. Une étude de l'Insee sur les **logements touristiques de particuliers proposés par Internet** estime que ceux-ci ont représenté 76 millions de nuitées en 2016, contre 200 millions de nuitées pour les hôtels, soit **16 % du nombre de nuitées totales**².

On notera également que la définition réglementaire³ des meublés de tourisme ne correspond pas à toutes les offres disponibles en ligne : les meublés de tourisme sont définis par l'article D. 324-1 du code du tourisme comme « *des villas, appartements, ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts en location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois, et qui n'y élit pas domicile* »⁴. Figurent également sur les sites internet comme Airbnb des hébergements non privatifs – comme la simple location d'un canapé (bien que ce type d'hébergement, à l'origine de la création du site, soit aujourd'hui marginal), ou des chambres chez l'habitant. Néanmoins, la grande majorité des annonces sur ce type de sites se concentre aujourd'hui sur les logements entiers⁵.

¹ Par exemple, en 2014, 28,8 % de l'offre de meublés classés se situait en région Rhône-Alpes, 12,3 % en région Aquitaine, contre 0,3 % en région Ile-de-France (source : Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation de politique publique : le logement locatif meublé, annexe V relative à la location meublée de courte durée, Janvier 2016).

² Insee, Les logements touristiques de particuliers proposés par Internet, février 2017.

³ Cette définition sera érigée au niveau législatif si l'article 51 du projet de loi ELAN, actuellement discuté au Parlement, est adopté.

⁴ Cette définition devrait être érigée au niveau législatif dans le cadre de l'adoption de la loi ELAN.

⁵ Une mission d'inspection a estimé que, au 2 septembre 2015, les offres de logements entiers représentaient 84 % des offres sur Airbnb à Paris, contre 15 % pour les chambres séparées et 1 % pour les chambres partagées avec l'occupant (Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation de politique publique : le logement locatif meublé, annexe V relative à la location meublée de courte durée, Janvier 2016).

2. ...qui reste à ce jour imparfaitement quantifiée.

Les statistiques de l'hébergement touristique sont aujourd'hui incomplètes, dans la mesure où la nouvelle offre de meublés touristiques non classés générée par les plateformes, qu'il s'agisse de résidences principales ou secondaires de particuliers ou de logements acquis par des investisseurs en vue de le transformer en meublé de tourisme à l'année, n'est pas appréhendée.

Pour autant, la direction générale des entreprises estime à **800 000** le nombre de locations meublées touristiques disponibles en France proposées **via des résidences secondaires**. En 2016, l'organisation professionnelle de location meublée touristique - l'Union nationale pour la promotion de la location de vacances (UNPLV)¹ - avançait pour sa part un chiffre de 700 000 logements loués à des fins touristique sur l'ensemble du territoire national.

En novembre 2017, **Airbnb** a lancé le site **Dataville**², un portail permettant de trouver, par commune : le nombre d'annonces dans la ville au 1^{er} septembre 2017, le nombre de voyageurs accueillis entre septembre 2016 et septembre 2017, le nombre de pays dont sont originaires les voyageurs qui y ont séjourné et, dans la plupart des localités, le revenu annuel médian d'un hôte dans la commune. Également disponibles pour les départements et les régions, les données seront actualisées annuellement.

L'INSEE a élaboré un premier suivi statistique sur les **logements touristiques de particuliers proposés par Internet**. Il a donné lieu à la publication d'une première étude en février 2017, établie en collaboration avec l'UNPLV et Gîtes de France.

Vos rapporteuses estiment que **ce travail statistique doit être poursuivi, afin de parvenir à une meilleure visibilité de cette offre**. Elle doit tendre à recenser l'offre :

- en provenance de l'ensemble des acteurs du secteur ;
- issue de tous types de meublés de tourisme : classés, non classés, de professionnels ou de particuliers, résidences principales ou secondaires.

Un travail en collaboration étroite avec les représentants du secteur est à privilégier, à l'image de ce qui existe déjà pour les statistiques des meublés de tourisme classés et des chambres d'hôtes.

La généralisation de la déclaration préalable en mairie pour tous les types de meublés de tourisme, y compris les résidences principales pourrait,

¹ L'UNPLV réunit de nombreux acteurs du secteur : Airbnb, Abritel Homeaway (et sa marque Homelidays), Tripadvisor, Leboncoin, Selogervacances, Poplidays, Locasun, La France du Nord au Sud, Homerez. Certains acteurs traditionnels de la location de vacances en sont membres : les Offices de tourisme, Clévacances, Interhome. Booking, en revanche, n'est pas membre de l'organisation.

² <https://dataville.byairbnb.com/>

si la remontée d'information en provenance des communes était organisée, grandement améliorer la connaissance du parc.

Recommandation n° 1 : poursuivre le travail de recensement statistique de l'offre de meublés de tourisme, qu'il s'agisse de meublés de tourisme proposés à l'année par des professionnels ou à titre occasionnel par des particuliers.

3. Une nouvelle offre bienvenue pour l'attractivité touristique du territoire, pour les touristes et pour les particuliers...

Si le mythe initial de l'économie collaborative et de la « chambre chez l'habitant » semble aujourd'hui en grande partie révolu, les pouvoirs publics voient le développement des meublés de tourisme comme une **opportunité de renforcer l'attractivité touristique de notre pays**, l'objectif poursuivi par le Gouvernement d'accueillir 100 millions de touristes étrangers en 2020 nécessitant de faire croître l'ensemble de l'offre d'hébergement touristique.

En effet, les habitudes des touristes changent : l'envie de vivre une expérience **authentique**, de vivre comme un véritable autochtone, et non comme un touriste qui se contenterait d'une vision superficielle du pays visité, le souhait des **familles** de bénéficier d'un logement entier, doté de chambres, d'un salon, d'une cuisine... et non d'une ou plusieurs chambres, la baisse des tarifs aériens entraînant un tourisme **jeune** et « low cost » trouvent en partie leurs réponses dans les meublés touristiques. Leur essor permet donc de satisfaire cette demande.

Les Français ne sont, pour l'instant, pas les premiers utilisateurs de cette solution d'hébergement touristique par rapport aux autres pays européens : selon Eurostat, environ 16 % des Français ont réservé, en 2016, un hébergement en ligne entre particuliers, la moyenne au sein de l'UE se situant à 17 %, le Royaume-Uni se situant de très loin en première place, à près d'un tiers¹.

Lorsque les offres de meublés touristiques sont moins chères que celles des hôtels, cela peut entraîner un séjour plus long pour les touristes et/ou une baisse des prix des hôtels locaux. Capter une clientèle de touristes étrangers jeunes peut également permettre de les inciter à revenir ultérieurement, éventuellement dans des structures hôtelières.

Par ailleurs, pour les particuliers, le complément de revenus issus de la location de leurs résidences principales ou secondaires n'est pas négligeable : un hôte sur Airbnb gagnerait en moyenne 2 000 euros sur l'année. Le traitement fiscal des revenus issus de l'économie collaborative a

¹ Eurostat, *La réservation en ligne d'hébergements entre particuliers utilisée par 1 citoyen sur 6 dans l'UE*, communiqué de presse du 20 décembre 2017.

d'ailleurs fait l'objet d'importants travaux de la commission des finances du Sénat¹.

Cette nouvelle offre apporte donc aux propriétaires des logements, lorsqu'ils sont particuliers, un complément de revenus, et aux visiteurs, l'accès à une plus grande diversité d'hébergements. Mais elle constitue également une nouvelle forme de concurrence pour les autres types d'hébergement touristique payant.

4. ... qui peut entrer en concurrence avec les autres types d'hébergement touristique.

Le marché de l'hébergement touristique en France est composé d'une grande diversité d'offres, dont le caractère substituable pour le touriste n'est pas forcément évident. Le développement de nouvelles formes de meublés de tourisme peut, selon l'endroit dans lequel il se trouve et les services qui y sont associés, constituer une concurrence pour d'autres types d'hébergement touristique, mais un constat global est difficile à effectuer.

a) Un effet difficile à établir sur l'offre hôtelière globale

Il y a aujourd'hui en France, selon les chiffres de la direction générale des entreprises, 18 200 hôtels pour 1,3 millions de lits, soit 22,5 % de l'offre répertoriée². Si l'effet concurrentiel global du développement des meublés de tourisme sur l'offre hôtelière est relativement peu documenté, les deux offres ne sont pas toujours substituables et peuvent donc apparaître complémentaires.

(1) Un effet concurrentiel peu documenté

L'effet concurrentiel de l'arrivée des plateformes de type Airbnb est assez peu documenté et donc difficile à appréhender. C'est ce qui a conduit le Conseil d'État à estimer qu'« *il n'est pas certain que l'activité économique d'Airbnb ait eu un impact négatif important sur le secteur hôtelier traditionnel* »³.

Une étude menée aux États-Unis⁴ a effectué une première estimation de l'impact de l'offre sur le site internet Airbnb sur les revenus des hôtels au Texas. Ses résultats montrent qu'**une hausse de 10 % de l'offre sur le site**

¹ Voir notamment le rapport d'information de MM. Éric BOCQUET, Michel BOUVARD, Michel CANEVET, Thierry CARCENAC, Jacques CHIRON, Philippe DALLIER, Vincent DELAHAYE, André GATTOLIN, Charles GUENÉ, Bernard LALANDE et Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, n° 481 (2016-2017), 29 mars 2017.

² La première offre de lits en France est représentée par les campings, qui représentent 47,5 % de cette offre. Source : Direction générale des entreprises, *mémento du tourisme*, 2017.

³ Conseil d'État, étude annuelle, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'«ubérisation»*, 2017.

⁴ Zervas, Proserpio, *The rise of the sharing economy : estimating the impact of Airbnb on the hotel industry*, 18 novembre 2016.

Airbnb entraînerait une baisse du chiffre d'affaires mensuel de ces hôtels de 0,39 %, soit un impact global relativement faible. Cette même étude considère qu'une hausse de 10 % de l'offre d'hôtels entraîne une diminution plus significative, d'1,6 %, des revenus des hôtels déjà établis.

L'étude note néanmoins que l'effet de baisse de revenus pour les hôtels est plus marqué :

- lors de grands événements (il est alors de l'ordre de 1,5 %) ;
- dans les villes où le taux de pénétration d'Airbnb est le plus important, comme à Austin, où l'impact négatif est significatif (de l'ordre de 8 à 10 %) ;
- et particulièrement sur les hôtels d'entrée de gamme, ceux ne disposant pas d'une offre satisfaisante pour le tourisme d'affaires, et sur les hôtels indépendants.

L'impact négatif sur les revenus hôteliers proviendrait d'une diminution des prix pratiqués par les hôtels et non d'une diminution du taux d'occupation des hôtels, dans la mesure où le nombre de clients augmente. Autrement dit, la nouvelle offre générée par le site internet Airbnb tend à **augmenter la taille du marché** : plus il y a d'offre, plus il y aurait de touristes. L'étude souligne que l'effet d'Airbnb est positif pour les consommateurs, dans la mesure où elle entraîne une baisse des prix et une offre plus diverse.

S'agissant de **l'agglomération parisienne**, même s'il convient d'éviter d'en tirer des conclusions générales et s'appliquant à tous les cas de figure, on peut observer que :

- le taux d'occupation moyen dans l'hôtellerie est resté à peu près au même niveau depuis plus de 10 ans¹ et, selon une étude de COFACE, la tendance à moyen terme est celle d'une augmentation de la clientèle des hôtels² ;
- si, en nombre de lits, l'offre hôtelière (83 739 chambres et 172 356 lits en 2017) est à présent sur le point d'être dépassée par celle des meublés (entre 50 000 et 80 000 unités physiques selon différentes sources et avant mise en place de la télé déclaration, soit entre 150 000 et 200 000 lits³), l'hôtellerie reste encore prédominante si l'on prend en compte le volume des nuitées.

La direction générale des entreprises estime qu'il pourrait y avoir un **léger transfert de clientèle de 2 à 3 % du marché en faveur du « non**

¹ En 2017, il était de 61,2 % en France et de près de 80 % à Paris selon le cabinet Coach Omnium.

² Ubérisation de l'économie en France : une nouvelle arme de destruction créatrice massive ?

Dans cette étude, l'organisme considère qu'« Airbnb a donc permis de combler une offre de logements hôtelière incomplète à Paris, d'attirer des touristes supplémentaires, de restaurer du pouvoir d'achat aux français, sans véritablement faire de tort aux hôteliers français ».

³ Chiffres communiqués à vos rapporteuses par la direction générale des entreprises.

marchand » et qu'il n'y a donc pas, pour l'instant, de phénomène massif de déversement d'une catégorie d'offre d'hébergement à une autre.

Au niveau français, l'étude de l'INSEE déjà citée pour quantifier l'effet des logements touristiques de particuliers proposés par internet fait également ressortir que la diversification de l'offre contribue à une augmentation globale de la taille du marché : en 2016, la part des plateformes aurait drainé 11 % de l'activité d'un ensemble intégrant la totalité des hébergements touristiques marchands (hôtels, campings, résidences de tourisme...) mais en contribuant à une augmentation globale du marché favorable à la destination France.

(2) Une offre différente et donc complémentaire à plusieurs égards

Les locations touristiques et les hôtels apparaissent complémentaires à plusieurs égards. D'abord en ce que, comme évoqué précédemment, elles répondent à de **nouveaux profils de touristes**. Les sondages effectués afin de déterminer le caractère substituable de l'offre hôtelière et de l'offre de meublés touristiques du point de vue du consommateur, c'est-à-dire qui tendent à déterminer si les touristes seraient venus ou s'ils n'auraient pas écourté leur séjour s'ils n'étaient pas passés par une plateforme de location de meublés touristiques, apparaissent relativement contradictoires¹.

Ensuite, ceci est particulièrement vrai **lors de grands événements** culturels ou sportifs. L'offre volatile et par intermittence des meublés touristiques s'avère alors particulièrement opportune pour compléter l'offre pérenne des hôtels, qui reste incontournable pour la clientèle d'affaires et les courts séjours.

Enfin, ils permettent de répondre, **là où il existe un déficit de capacités hôtelières**, à la demande d'hébergement touristique. Le constat a, par exemple, été établi de longue date par les pouvoirs publics s'agissant de l'Ile-de-France. Ainsi, à l'horizon 2020, le comité régional du tourisme et la chambre de commerce et d'industrie de la région estimaient, en 2011, les besoins supplémentaires de 20 000 à 30 000 chambres d'hôtels, dont 7 000 pour Paris. Le premier « plan hôtelier » établi par la ville de Paris a été rempli dès 2014 avec la création de 7 254 chambres. Il a été complété en 2015 par un nouveau plan portant la capacité à 12 000 chambres dans le cadre d'un plan s'étendant à la métropole du Grand Paris. La région a fait le même diagnostic et prévu dans son schéma de développement touristique la création de 160 hôtels soit 20 000 chambres d'ici 2020. Sur un ton plus polémique, selon une étude déjà citée de COFACE², « Airbnb a profité d'une

¹ D'après l'étude précitée du cabinet Coach Omnium, la majorité des touristes ne se serait pas rendue dans une destination s'il n'y avait pas eu de plateformes facilitant leur recherche. D'après Airbnb, en 2013, 27 % des locataires ne seraient pas venus ou auraient écourté leur séjour. Une étude de Morgan Stanley citée lors des auditions montrerait, au contraire, que 97 % des sondés considèrent les hôtels et les meublés touristiques comme substituables.

² Ubérisation de l'économie en France : une nouvelle arme de destruction créatrice massive ?

offre d'hôtels insuffisante à Paris, génératrice de prix élevés, même pour des hôtels bas de gamme ».

Au-delà de l'Ile-de-France, de nombreuses communes de notre pays ne disposent pas d'un hôtel sur leur territoire. L'apparition d'une nouvelle offre d'hébergement peut donc entraîner le développement d'une économie touristique dans des espaces qui en étaient auparavant dénués.

Il convient également de noter certaines différences entre l'offre hôtelière et l'offre de meublé de tourisme. L'hôtelier offre un service complet (accueil, entretien quotidien de la chambre, petit-déjeuner, éventuellement restauration...) quand l'offre d'un meublé de tourisme est généralement plus réduite. Il doit répondre à des obligations plus strictes que des locaux d'habitation en termes de sécurité des personnes, compte tenu de son caractère d'établissement relevant du public. En conséquence, les tarifs des hôtels et des meublés de tourisme sont peu comparables car les prestations et les conditions d'exploitation ne sont pas de même nature. Le bureau de données sur internet AirDNA a néanmoins publié des chiffres¹ comparant le prix des nuitées dans les capitales européennes à l'hôtel ou en passant par une location sur Airbnb. Ces données montrent que la situation diffère selon la ville : à Amsterdam, le prix moyen de la nuitée en passant par la plateforme serait plus cher que celui des hôtels, alors que ce serait l'inverse à Paris.

b) Une concurrence potentiellement plus directe avec d'autres acteurs de l'hébergement touristique

Les constats effectués s'agissant des hôtels sont également valables pour les autres types d'hébergement touristique : il est complexe de déterminer les effets concurrentiels du développement de l'offre de meublés de tourisme.

Celle-ci peut, *a priori*, être considérée comme plus directe lorsque les types de biens proposés et les prestations se rapprochent, mais ces différents types d'offres ne sauraient être assimilés.

Les meublés de tourisme, notamment les résidences principales ou secondaires de particuliers peuvent cibler les familles. Sur ce créneau, ils peuvent entrer en concurrence avec les **résidences de tourisme** et des hébergements assimilés (communément qualifiés d'« appart'hôtels »)², qui se sont développés sur les quarante dernières années, initialement dans les stations de montagne, en vue de répondre à la demande d'appartements « prêts-à-vivre ». Le type de bien loué est proche d'un appartement d'habitation meublé, mais se situe dans un ensemble dédié à l'hébergement touristique géré par un exploitant unique. Elles doivent être dotées d'un

¹ Voir *Les locations Airbnb plus chères que l'hôtel*, Les Échos du 26 février 2018.

² *Le mémento du tourisme en dénombre 2 200 pour environ 680 000 lits, soit près de 12 % de l'offre d'hébergements répertoriée.*

minimum d'équipements et de services communs. Elles font l'objet d'un classement administratif obligatoire¹. Selon le syndicat national des résidences de tourisme, les propriétaires des appartements en résidence de tourisme peuvent être tentés de dénoncer le bail commercial lors de son renouvellement en vue de le louer par intermittence sur des plateformes de location.

Les **chambres d'hôtes**² sont définies comme des chambres meublées situées chez l'habitant en vue d'accueillir des touristes, à titre onéreux, pour une ou plusieurs nuitées, assorties de prestations, c'est-à-dire la fourniture groupée de la nuitée et du petit-déjeuner. Néanmoins, la présence du propriétaire est requise et des prestations hôtelières doivent obligatoirement être fournies : petit-déjeuner, fourniture de linge de maison. Par ailleurs, contrairement à un meublé de tourisme, une chambre d'hôte ne peut pas être classée selon le système d'étoiles officiel.

Les **meublés de tourisme traditionnels** sont également affectés par les offres de particuliers. Interrogé par vos rapporteuses, les adhérents du réseau « Fleurs de soleil »³ ayant répondu à une enquête internet estiment que cette nouvelle offre génère une baisse de leur taux d'occupation⁴. Dans le même temps, ils précisent que le développement des plateformes leur apporte, comme aux hôtels, plus de visibilité et constituent aujourd'hui un canal de distribution indispensable.

C. UNE CONCURRENCE TRÈS VIVE ENTRE PLATEFORMES EN LIGNE

Si le secteur des plateformes de réservation hôtelière apparaît relativement concentré, celui des plateformes proposant la location de meublés de tourisme semble plus éclaté. Au demeurant, les deux tendent aujourd'hui à se rejoindre.

1. Les plateformes de réservation hôtelière en Europe : un marché concentré.

Les plateformes généralement désignées par les termes « agences de voyage en ligne »⁵ peuvent se **spécialiser** dans la réservation d'hôtels – c'est le cas de Booking.com ou Hotels.com – ou permettre de réserver **d'autres**

¹ Article D. 321-1 du code du tourisme.

² Le *mémento du tourisme* en dénombre 26 700 établissements pour environ 53 000 lits, soit près de 1 % de l'offre.

³ Créé en 1997 par un groupe d'hébergeurs ne se reconnaissant pas dans les labels de l'époque et souhaitant mettre en avant la qualité de l'accueil, la convivialité, la connaissance du territoire ou encore la qualité des petits déjeuners.

⁴ 24 % des adhérents au réseau ont répondu à l'enquête interne. La baisse du taux d'occupation serait de l'ordre de 40 %.

⁵ Ou « OTA » pour Online travel agency.

services de voyage, comme les billets d'avion, de train, la location de voitures – c'est le cas d'Expedia, Lastminute.com ou encore oui.sncf.

Le marché des plateformes de réservation hôtelière fait l'objet d'une forme de concentration depuis ces dernières années, comme l'a par exemple illustré le rachat de Venere par Hotels.com. Selon l'étude précitée de l'HOTREC, **Booking disposerait de 66,4 % des parts de marché des réservations hôtelières en ligne en Europe, contre 16,6 % pour Expedia et 9 % pour HRS**. Dès 2012, la part de marché de Booking en France était estimée à 65 %¹. Selon les données fournies à l'Autorité de la concurrence par les syndicats hôteliers, Booking représenterait, en 2016, **60 % à 70 % du marché français de l'offre de réservation en ligne**. La situation est différente en Allemagne, où HRS dispose d'une part de marché d'environ 30 %.

Cette concentration du secteur peut s'expliquer par la nature même des plateformes, intermédiaires entre des offreurs et des demandeurs, généralement désignés par les termes de marchés « bifaces ». Les effets de réseaux croisés peuvent en effet expliquer une tendance à la concentration du marché : les consommateurs sont d'autant plus satisfaits qu'il existe un grand nombre d'offeurs et inversement, ces derniers cherchant à maximiser leur visibilité.

Booking.com a été créé aux Pays-Bas en 1996. Le site, disponible en 43 langues, revendique aujourd'hui 1,5 million de nuitées réservées chaque jour, 27 millions de chambres proposées, réparties sur 130 000 destinations. En France, le site revendique 100 000 hébergements pour 1 million de chambres. Sur les 17 000 salariés de l'entreprise, 650 se trouvent en France, répartis entre huit bureaux et un centre de service client. Le site prévoit d'augmenter ses effectifs de 50 % dans notre pays dans les années à venir. Booking appartient au groupe Booking Holdings, anciennement Priceline, qui regroupe des marques comme Kayak, Rentalcars, Agoda ou encore Open Table. Le chiffre d'affaires du groupe en 2017 a été de 10,2 milliards de d'euros, pour un bénéfice net d'1,8 milliard d'euros.

Le groupe **Expedia** a été créé à Washington en 1996. Il revendique 590 000 établissements référencés. Il a réalisé en 2017 un chiffre d'affaires de 10 milliards de dollars, pour un bénéfice net de 380 millions de dollars. Les différentes marques du groupe Expedia représenteraient environ 5 % du marché du voyage en ligne en France. Le groupe est surtout présent aux États-Unis et au Royaume-Uni.

¹ Autorité de la concurrence, Décision n°-D-06 du 21 avril 2015 (estimation fournie à l'autorité par les syndicats hôteliers demandeurs).

Présentation simplifiée du secteur des plateformes de réservation hôtelières



Source : GNI.

La majeure partie des plateformes de réservation hôtelière ont un modèle économique similaire : les clients paient, sur la plateforme, l'hébergeur, qui reverse ensuite une commission proportionnelle au montant de la réservation à la plateforme. L'hébergeur fixe le prix de ses nuitées ainsi que leur disponibilité, contrairement au modèle des tours opérateurs.

Le taux des commissions est fixé par les plateformes en fonction de plusieurs critères, tels que l'attractivité de la destination, la diversification de la clientèle, ou encore la taille des établissements. Un taux de commission peut également être plus élevé car il correspond à un service particulier, comme le fait d'être référencé plus haut dans les résultats.

Booking estime que le taux de commission moyen pratiqué sur son site est de 15,1 %, un chiffre qui serait stable depuis maintenant plus de 8 ans. Expedia estime que la fourchette de ses commissions s'étend de 10 à 18 % du prix des chambres louées.

Selon la direction générale des entreprises, en 2013, le taux des commissions était en moyenne compris entre de 17 % à 25 % du prix de la chambre, et pouvait s'élever jusqu'à 30 % pour les hôteliers qui achetaient un rang préférentiel. Les grands groupes hôteliers, plus organisés que les hôteliers indépendants, ont négocié un taux de commission bien inférieur à 15 %. **En 2016, les taux de commission seraient plus resserrés, entre 15 % et 22 %.**

Le taux de commissionnement en Europe est plus élevé en moyenne par rapport aux États-Unis car ce pays compte davantage de grands groupes disposant de leurs propres canaux de distribution et plus à même de négocier avec les agences de voyage en ligne.

Le montant des commissions de commercialisation des grandes plateformes en ligne représenterait, toujours selon la direction générale des entreprises, **4 % à 5 % du chiffre d'affaires de l'hôtellerie française**¹.

Il convient de noter que figurent, en amont des plateformes de réservation hôtelière, d'autres intermédiaires, dont elles sont clientes et qui se rémunèrent « au clic » :

- les **moteurs de recherche** comme Google : les plateformes de réservation hôtelière font partie des plus importants clients du moteur de recherche ; Expedia dépenserait environ 2 milliards de dollars auprès de Google chaque année, sur un total de dépenses de marketing de 4,3 milliards, alors que Booking aurait investi 4,1 milliards de dollars en 2017² (soit près de 40 % du chiffre d'affaires de l'entreprise) : ces entreprises ont donc de très importants coûts fixes ;

- les « **méta-moteurs de recherche** » ou « comparateurs », tels que Tripadvisor, Google Hotel finder, Trivago (groupe Booking), Kayak (groupe Expedia).

2. Les plateformes proposant des locations de meublés touristiques en France sont encore nombreuses et diverses.

Il existe de **très nombreuses plateformes** proposant à la location des meublés de tourisme. En 2011, une étude de l'atelier parisien d'urbanisme (APUR) recensait plus de 312 plateformes d'annonces de location de courte durée à Paris. L'étude d'impact du projet de loi « ELAN » identifie aujourd'hui 22 plateformes³. Cette évolution tend à montrer que le secteur est en train d'atteindre une phase de maturité, même s'il reste encore moins concentré que celui des plateformes de réservation hôtelière.

Elles ne sont toutefois pas toutes assimilables. Elles n'ont d'abord pas toutes les mêmes **cibles**. Le site Leboncoin.fr s'adresse avant tout à une clientèle française, quand Airbnb ou Abritel/Homeaway visent aussi bien à une clientèle internationale que domestique. De même, certaines plateformes sont spécialisées sur un certain **segment**. C'est, par exemple, le cas de Onefinestay, sur les biens haut de gamme. Airbnb est première sur le marché de la location de sa résidence principale, quand d'autres acteurs sont plutôt présents sur celui des résidences secondaires. Enfin, toutes n'ont pas la même **spécialisation géographique**. L'offre d'Airbnb dans les grandes agglomérations (Paris, Lyon, Marseille, Nice, Bordeaux) apparaît aujourd'hui nettement plus importante que celle des plateformes concurrentes. À Paris,

¹ Soit environ 500 millions d'euros.

² Les Échos, Gillian Tans, *la femme la plus puissante du tourisme mondial*, 22 mars 2018.

³ Airbnb, leboncoin.fr, Flipkey (groupe tripadvisor : tripadvisor, Nimuba, Holidaylettings, Housetrip), MediaVacances.com, SeLogger Vacances (groupe SeLogger : Amivac, Vacances.com, A-gité), REPIMM, PAP vacances, Vivaweek, paruvendu.fr, vivastreet, Groupe HomeAway (Abritel, VRBO, Homelidays, Vacationrentals, Ownersdirect, fewo-direkt.

le nombre d'offres de logements entiers était d'environ quatre fois plus important sur Airbnb que sur les plateformes du groupe Abritel/Homeaway en 2015¹. À l'inverse, Abritel/Homeaway est traditionnellement plus présente à la campagne.

En termes de services, certaines plateformes gèrent le **paiement de l'opération** (elles sont appelées plateformes « transactionnelles ») – c'est le cas d'Airbnb, de Booking ou d'Abritel, d'autres permettent au locataire de **choisir son mode de paiement** (par l'intermédiaire de la plateforme ou directement auprès du propriétaire – c'est le cas de selogervacances), d'autres ne font que **mettre en relation** sans intervention dans la réservation ni dans le paiement – c'est le cas du Boncoin ou de PAP vacances.

Leurs **modalités de tarification** sont également très diverses, en fonction de leur modèle économique. Pour Airbnb, les frais de service des hôtes sont de 3 % à chaque fois qu'une réservation est faite sur le site internet. Elle applique en plus des frais de service voyageur qui s'élèvent, dans la majorité des cas, à 12 % (échelle de 0 à 25 %). Abritel a pour principale particularité de proposer deux types de tarifs. Le propriétaire peut choisir de payer soit des commissions soit un forfait annuel. La première option, facturée 8 % sur chaque réservation confirmée, reste intéressante pour un temps total de location inférieur à 6 semaines par an. Au-delà, l'abonnement annuel est recommandé (249 euros TTC). Selogervacances propose des formules d'abonnement entre 79 euros pour 3 mois à 249 euros par an, quand celles de PAP Vacances vont de 69 euros (forfait hiver) à 129 euros (forfait annuel). LeBoncoin ne prélève aucune commission pour les particuliers loueurs de meublés touristiques (le site se rémunère par son activité de régie publicitaire et par la vente de services payants aux professionnels). L'ensemble des plateformes proposent également des options payantes, permettant une meilleure mise en valeur de son annonce ou des assurances.

Enfin, la location de meublés touristiques n'est bien souvent pas la seule activité de ces plateformes : Airbnb développe les expériences, seloger est initialement dédié à la location d'habitation, Booking à la location de chambres d'hôtels...

¹ Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation de politique publique : le logement locatif meublé, annexe V relative à la location meublée de courte durée, Janvier 2016.

La plateforme Airbnb en France

Fondée en 2008, et disposant d'un bureau parisien depuis 2012, Airbnb revendiquait, en 2017, près de 500 000 annonces (contre 400 000 en 2016) réparties sur 22 000 communes (contre 19 000 en 2016) en France. Notre pays est le deuxième marché de l'entreprise, après les États-Unis. Paris est la première ville dans le monde après Londres. 22 millions de voyageurs, dont la moitié d'étrangers, auraient été accueillis dans un hébergement par son intermédiaire, contre 8,3 millions en 2016 et 4,7 millions en 2015.

En 2017, selon les chiffres communiqués par l'entreprise à vos rapporteuses, environ 43 millions de nuitées auraient été effectuées par l'intermédiaire de la plateforme¹, soit environ 10 % du total des nuitées des hébergements collectifs touristiques, contre 209 millions de nuitées dans des hôtels².

Selon l'entreprise, un hôte français louerait en moyenne 28 jours par an son logement, ce qui générerait un revenu moyen de 2 100 euros par ans.

3. Une évolution constante des modèles d'affaires

a) Les plateformes diversifient leurs activités et leurs modèles d'affaires.

Il devient de plus en plus artificiel de distinguer les plateformes de réservation hôtelière et les plateformes de location de meublés de tourisme. Actuellement, Booking souhaite développer son activité de meublé touristique (l'entreprise revendique 5 millions de chambres dans des appartements ou d'autres solutions d'hébergements alternatives sur son site), et Airbnb entend accroître son activité de plateforme de réservation hôtelière. De même, les deux sites tendent à commercialiser de plus en plus d'« expériences ».

Les modèles de rémunération des plateformes évoluent. Abritel/Homeaway est passé depuis plusieurs années à un modèle transactionnel. Leboncoin est en train de suivre la même voie : le site travaille actuellement sur un module de réservation et de paiement, qui pourrait être ouvert à tous les utilisateurs à la fin de l'année 2018. Leboncoin ne passerait cependant pas tout de suite à un modèle totalement transactionnel, car l'utilisation de ce module reste optionnelle.

¹ 12 millions de voyageurs, pour une moyenne de séjour de 3,6 nuitées.

² Insee, *Les hébergements collectifs touristiques en 2017*, 3 avril 2018.

Airbnb développe son offre d'hôtels

En France, le site a également conclu un partenariat avec le réseau des Collectionneurs (anciennement désigné « Châteaux et hôtels de Collection ») en 2016. Le directeur général des Collectionneurs a publiquement fait état de ce qu'il considère ce partenariat comme bénéfique¹ : les touristes passant par Airbnb représenteraient jusqu'à 20% du taux d'occupation pour les hôtels mettant à disposition du public quelques chambres sur le site.

La plateforme a également conclu un partenariat mondial avec le site SiteMinder, dont les 28 000 hôtels clients peuvent désormais être référencés sur Airbnb, ce dernier privilégiant l'accueil de « boutique-hôtels » et de chambres d'hôtes.

La plateforme souhaite attirer les hôteliers en mettant en avant son taux de commission réparti entre le touriste et l'offreur d'hébergement.

b) Les acteurs traditionnels adaptent leurs stratégies.

Afin de prendre acte de la nouvelle offre d'hébergement touristique générée par les sites de location touristique, les acteurs traditionnels du tourisme se sont adaptés selon des modalités diverses.

Une stratégie de **croissance externe** a pu être retenue par les grandes chaînes. Accor Hotels a racheté Onefinestay et a investi dans Squarebreak et Oasis collections, quand Pierre&Vacances a racheté La France du Nord au Sud.

Les acteurs traditionnels peuvent également proposer de **nouveaux produits** - Accor Hotels a conçu la marque Jo&joe - comme de **nouvelles prestations** : conciergerie², petit-déjeuner...

Enfin, les acteurs traditionnels de la location de tourisme ont développé une offre sur internet. La **fédération nationale des gîtes de France**, qui rassemble environ 60 000 hébergements, dispose ainsi de plusieurs plateformes, nationale et locales, comparables à celle d'Airbnb. Il en va de même pour le réseau Fleurs de Soleil. Alors que les **agents immobiliers** gèrent depuis longtemps un parc de meublés touristiques, la fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM) et Foncia ont également développé un site internet dédié à la location de vacances présentant l'offre de leurs adhérents³. On remarquera pour ces derniers qu'ils sont soumis aux dispositions de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, dite

¹ Sur l'ensemble des locations de meublés touristiques, environ 100 000 seraient gérées par des agents immobiliers. Ce chiffre serait stable depuis plusieurs années malgré la croissance du marché. Source : Le Figaro, Airbnb s'étend aux hôtels, 18 février 2018.

² De nouveaux acteurs, spécialisés dans le service de conciergerie, ont également émergé, tels que Bnbsitter, welkeys, guesready...

³ Les Échos, Agents immobiliers et sites internet rivalisent pour les locations saisonnières, mardi 18 avril 2017.

« Hoguet », qui encadre l'activité d'entremise immobilière¹, quand les plateformes ne semblent pas y être soumises².

II. DES RELATIONS CONTRACTUELLES ASSAINIES

Le caractère indispensable du recours, par les hôteliers, aux plateformes de réservation en ligne a eu pour effet de mettre certains d'entre eux dans une situation de dépendance à l'égard de géants du net les amenant à s'engager dans des contrats d'adhésion, à l'image d'un consommateur à qui l'on impose ses conditions.

A. FACE AUX CLAUSES DE PARITÉ LIANT LES HÔTELIERS AUX PLATEFORMES DE RÉSERVATION HÔTELIÈRE...

L'attention des pouvoirs publics s'est focalisée sur les **clauses dites de parité, qui exigent des hôteliers de bénéficier d'un tarif, de disponibilités et de conditions commerciales** (conditions de réservation, inclusion ou non d'un petit-déjeuner, accès à une salle de sport, un spa...) **au moins aussi favorables que celles proposées sur les plateformes concurrentes et sur l'ensemble des autres canaux de distribution.**

Comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence³, de telles clauses avaient pour effet de :

- réduire la concurrence entre les plateformes ;
- constituer une barrière à l'entrée pour les plateformes souhaitant entrer sur le marché ;
- réduire la liberté des offreurs d'hébergement touristique dans la fixation de leurs prix, de leurs conditions et de leurs disponibilités⁴.

¹ Et notamment l'activité d'entremise à la location saisonnière, définie comme la « location d'un immeuble conclue pour une durée maximale et non renouvelable de quatre-vingt-dix jours consécutifs ».

² C'est l'analyse figurant dans le rapport de l'inspection générale des finances et conseil général de l'environnement et du développement durable relative à l'évaluation de la politique publique du logement locatif meublé, dans son annexe V relative à la location meublée de courte durée, publié en janvier 2016.

³ Décision de 2015 précitée.

⁴ Booking a néanmoins souligné auprès de vos rapporteurs que les clauses de parités tarifaires ont été historiquement demandés par les hôteliers afin de se prémunir de la vente à perte qu'aurait pu opérer certaines plateformes achetant des chambres en gros pour les revendre à l'unité, ce qui n'est pas le modèle économique de Booking.

B. ...LES POUVOIRS PUBLICS ONT ENTENDU RÉTABLIR DES CONDITIONS ÉQUITABLES DE CONCURRENCE.

1. En 2015, l’Autorité de la concurrence a permis aux hôteliers de retrouver une liberté tarifaire, de condition et disponibilité.

Dès 2013, la Commission d’examen des pratiques commerciales avait rendu un avis défavorable aux clauses de parité, sur le fondement de l’article L. 442-6 du code de commerce¹.

En avril 2015, l’Autorité de la concurrence, saisie par les principaux syndicats hôteliers français et le groupe Accor, a accepté les engagements pris par Booking, sur une durée de cinq ans, de modifier ses conditions contractuelles.

Elle a exigé la **suppression** de :

- toute obligation de **parité tarifaire à l’égard des autres plateformes**, de manière à ce que les hôtels puissent désormais pratiquer des tarifs plus bas que ceux affichés sur Booking avec les autres plateformes de réservation en ligne ;

- la clause de **parité tarifaire à l’égard de l’ensemble des canaux de distribution des hôtels, à l’exception de la commercialisation sur son propre site internet** ou sur une application mobile dédiée, ainsi que pour les programmes de fidélité ;

- des obligations de **parité de conditions** ;

- de toute obligation de **parité des disponibilités**, Booking s’engageant à faire figurer, lorsque son site affiche des informations relatives à la disponibilité ou au nombre de chambres disponibles à la réservation dans un hébergement, la mention « sur ce/notre site », afin d’éviter que les consommateurs ne pensent que plus aucune chambre n’est disponible sur l’ensemble des canaux.

Elle a également exigé la **possibilité pour les hôtels de recontacter les clients antérieurs**, c’est-à-dire des clients ayant déjà séjourné dans l’hébergement (ou dans un hébergement appartenant à la même chaîne) au moins une fois, quel que soit le mode de réservation utilisé pour le précédent séjour, y compris via Booking.

L’objectif de l’autorité était de dynamiser la concurrence entre plateformes et de donner aux hôteliers un contre-pouvoir en améliorant leur liberté commerciale et tarifaire, tout en préservant le modèle économique des OTA.

¹ Avis n° 13-10 sur les relations commerciales des hôteliers avec les entreprises exploitant les principaux sites de réservation hôtelière.

Suite à ces engagements de Booking, Expedia a, de façon volontaire, pris les mêmes engagements dans tous les pays d'Europe.

L'interdiction des clauses de parité tarifaires pour n'autoriser que les clauses de parité dites « restreintes », c'est-à-dire permettant aux hôteliers de pratiquer des tarifs inférieurs sur leurs autres canaux de distribution à l'exception de leurs propres canaux dont les tarifs sont publiés en ligne, est **la solution la plus généralement adoptée par les autorités de concurrence européennes**¹.

2. La loi sur la croissance et l'égalité des chances économiques a entendu aller plus loin.

L'article 133 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 a créé les articles L. 311-5-1 à L. 311-5-4 du code du tourisme, réunis au sein d'une sous-section 2 de la section 1 du chapitre premier du titre premier du livre trois, intitulée « des rapports entre les hôteliers et plateformes de réservation en ligne »².

Il a ainsi imposé le **mandat** comme cadre contractuel obligatoire, sous peine d'une amende de 30 000 à 150 000 euros, sur le modèle de la réglementation des relations entre agence de publicité et annonceurs introduite par l'article 20 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Surtout, le législateur a entendu aller plus loin que l'Autorité de la concurrence, en **interdisant toute clause de parité tarifaire, y compris celles interdisant aux hôteliers de pratiquer des prix différents sur leurs propres sites** ou sur leur application mobile.

Comme le souligne l'Autorité de la concurrence³, il convient de noter que la clause de parité restreinte est toujours appliquée par Booking en France dans le cadre de son programme « établissements préférés ».

¹ Commission européenne, *Report on the monitoring exercise carried out in the online hotel booking sector by EU competition authorities in 2016*, avril 2017.

² Cette disposition a été introduite par un amendement du sénateur Jean-Claude Lenoir.

³ *Bilan de l'efficacité des engagements pris par Booking.com devant l'autorité de la concurrence*, publié par celle-ci en février 2017.

C. SI LA RÉPONSE APPORTÉE APPARAÎT PLUTÔT SATISFAISANTE...

Il ressort des auditions effectuées par vos rapporteuses que ces évolutions normatives ont :

- **incité les hôteliers à mieux maîtriser leur politique commerciale**, afin que la part de la distribution assurée en direct sur le site de l'établissement progresse ;

- et probablement **contribué à une relative stabilisation du taux des commissions** d'intermédiation.

Surtout, les auditions ont permis à vos rapporteuses de constater que ces réponses ont **permis aux hôteliers et aux plateformes d'améliorer leurs relations**.

Les syndicats hôteliers soulignent la différence entre l'Europe et la France dans la part de la réservation en direct sur le total du marché de la réservation hôtelière pour considérer que l'interdiction de la clause de parité tarifaire a eu un effet bénéfique (62,8 % contre 55,1 %).

Selon les données fournies à vos rapporteuses par le groupement national des indépendants, les hôtels étaient, après l'adoption de l'interdiction de la clause de parité tarifaire, près de 59 % à proposer des tarifs moins élevés en direct que par l'intermédiaire de Booking.com, alors qu'ils n'étaient que 31 % avant.

L'enquête menée par les différentes autorités européennes montre également que, en France comme en Allemagne :

- les **hôteliers sont, comparativement à leurs homologues européens, plutôt bien informés sur ces modifications normatives** : 30 % des hôtels interrogés indiquent ne pas être au courant, contre la moitié en moyenne dans les autres pays ;

- **une hausse de la différenciation des prix entre OTA par les hôtels** a pu être constatée **en France** ;

- les hôteliers pratiquent plus la différenciation en termes de disponibilité qu'ailleurs en Europe (37 % contre 31 %).

Toutefois, on ne peut affirmer que le recours au contrat de mandat ait entraîné un réel rééquilibrage immédiat et significatif du rapport de force économique, qui reste toujours favorable à certaines plateformes, Booking en premier lieu et, dans une moindre mesure, Expedia.

De plus, le bilan de l'efficacité des engagements pris par Booking devant l'Autorité de la concurrence, déjà cité, est mitigé. Il remarque qu'il n'y a **« pas de signe visible d'un développement de la concurrence entre OTA »** et que les taux de commission n'auraient pas baissé.

De même, l'enquête précitée menée au niveau européen montre que 79 % des hôtels n'ont pas effectué de différenciation de prix entre les OTA. Plusieurs raisons ont pu être mentionnées, parmi lesquelles la difficulté pour les hôtels de gérer des prix différents sur des canaux différents ou encore le fait que les hôteliers ne voient pas l'intérêt de traiter les plateformes différemment. Lors des auditions menées par vos rapporteuses, il a ainsi pu être souligné que l'incitation des hôteliers à pratiquer des prix différents selon les plateformes n'est que réduite, dans la mesure où il est de leur intérêt d'afficher sur ces sites leur meilleur prix pour attirer les touristes, notamment les touristes étrangers qui souhaitent réserver en ligne.

Il convient de noter que l'European Technology and Travel Services Association, l'organisation professionnelle européenne a demandé à la Commission européenne, en septembre 2015, d'initier une procédure d'infraction contre la France en arguant de la violation par l'article 133 de la loi « Macron » du droit de la concurrence. Les plateformes membres de cette organisation estiment notamment que cet article met théoriquement en danger le modèle économique des agences de voyages en ligne qui se rémunèrent par le biais des commissions, en ce qu'ils permettent aux hôteliers de ne pas rémunérer le service rendu par les plateformes.

Par ailleurs, vos rapporteuses remarquent que les dispositions adoptées par le législateur ne portent que sur les contrats conclus par les hôteliers. Or, les clauses de parité peuvent concerner d'autres formes d'hébergement touristique et probablement d'autres secteurs. Même si cela n'est pas ressorti lors des auditions, il conviendrait donc de **d'envisager un élargissement du champ d'application de ces dispositions** à l'ensemble des hébergements touristiques. Une telle solution pourrait être retenue au niveau européen (voir *infra*).

Enfin, les auditions ont également souligné que les récentes obligations d'information imposées aux opérateurs de plateformes numériques sont également de nature à assainir les pratiques de ces derniers, notamment en ce qui concerne le référencement des offres.

Obligations de transparence des plateformes en ligne

L'article 49 de la loi pour une République numérique modifiant l'article L. 111-7 du code de la consommation **définit l'opérateur de plateforme en ligne** : « *est qualifié d'opérateur de plateforme en ligne toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur :*

1° Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ;

2° Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service ».

Il définit également une **obligation d'information loyale, claire et transparente** à la charge des plateformes en ligne sur :

« 1° Les conditions générales d'utilisation du service d'intermédiation qu'il propose et sur les modalités de référencement, de classement et de déréférencement des contenus, des biens ou des services auxquels ce service permet d'accéder ;

2° L'existence d'une relation contractuelle, d'un lien capitalistique ou d'une rémunération à son profit, dès lors qu'ils influencent le classement ou le référencement des contenus, des biens ou des services proposés ou mis en ligne ;

3° La qualité de l'annonceur et les droits et obligations des parties en matière civile et fiscale, lorsque des consommateurs sont mis en relation avec des professionnels ou des non-professionnels ».

Ces dispositions ont été complétées par le décret n° 2017-1434 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateformes numériques. Il est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

D. ... IL CONVIENT DE MAINTENIR LE SECTEUR SOUS SURVEILLANCE ET DE RENFORCER NOTRE POSITION À L'ÉCHELON EUROPÉEN.

1. Maintenir le secteur sous surveillance

Les dix autorités de concurrence européennes ayant effectué un travail commun sur les plateformes de réservation hôtelières en 2017 sont convenues de « maintenir ce secteur sous surveillance ». Vos rapporteures **appellent ces autorités à reconduire régulièrement l'exercice.**

Il importe en effet que l'ensemble des pouvoirs publics compétents maintiennent leur vigilance sur ce secteur au regard du respect du droit de la concurrence (éventuels abus de dépendance économique) et de la consommation (information transparente et loyale, pratiques commerciales trompeuses), qu'il s'agisse du pouvoir exécutif, à travers le service national des enquêtes et les services déconcentrés de la DGCCRF ou du pouvoir judiciaire.

Les syndicats hôteliers auditionnés par vos rapporteures ont ainsi attiré leur attention sur différentes pratiques qu'ils estiment juridiquement contestable, telles que :

- le fait que les plateformes utilisent les marques des hôtels pour l'achat de mots-clés sur les moteurs de recherche ;
- la pratique consistant à brider les relations commerciales directes entre l'établissement et le client ;
- les avenants aux contrats prenant la forme de « pop-ups » bloquant l'utilisation du site ;
- le fait de garantir aux consommateurs la possibilité d'annuler sans frais les réservations.

De même, la fédération unie des auberges de jeunesse a alerté vos rapporteuses sur un usage abusif des termes « auberge de jeunesse » sur certaines plateformes.

Enfin, l'émergence des **enceintes connectées** doit également faire l'objet d'une attention particulière des autorités de régulation du marché, dans la mesure où la conclusion de partenariats entre grands sites et vendeurs d'enceintes pourrait amener le consommateur à réserver systématiquement via ces grands sites, sans forcément en avoir conscience. Cela pourrait également affecter la concurrence entre plateformes, Google pouvant être tenté de favoriser ses solutions Google Hotel finder et Flight search via son enceinte Google Home. **Alors qu'une régulation des plateformes numériques vient d'entrer en vigueur, il conviendrait, cette fois-ci, de mieux anticiper.**

| |
|--|
| <p>Recommandation n° 2 : les autorités de régulation de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes doivent maintenir leur vigilance sur ce secteur.</p> |
|--|

2. Renforcer la réponse française par une réponse à l'échelon européen

Selon les informations recueillies par vos rapporteuses, à ce jour, en Europe, **l'Italie, l'Autriche et la Suisse** ont suivi l'exemple de la France en matière de clause de parité tarifaire. L'autorité de la concurrence allemande a également interdit à Booking.com de recourir à une clause de parité restreinte¹. L'Europe n'a pas encore adopté de réponse unifiée sur ce sujet.

La **proposition de règlement promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne**, dit « règlement plateforme to business », publiée le 26 avril 2018 par la Commission européenne entend permettre un rééquilibrage des relations contractuelles entre les plateformes et l'ensemble des professionnels.

L'exposé des motifs du projet de règlement évoque ainsi diverses pratiques auxquelles le règlement pourrait apporter des voies de résolution : les modifications injustifiées des modalités et conditions sans préavis, le déréférencement de biens ou de services et la suspension de comptes sans motivation claire, le manque de transparence en ce qui concerne le classement des biens et des services et des entreprises proposant ces derniers, le manque de clarté des conditions d'accès aux données recueillies par les fournisseurs et d'utilisation de ces données, enfin, un manque de transparence en ce qui concerne la préférence accordée aux propres services concurrents des fournisseurs et les clauses restreignant la capacité des

¹ Décision du 22 décembre 2015, n° B 9-121/13.

entreprises à offrir des conditions plus attrayantes par des canaux autres que celui des services d'intermédiation. S'agissant de ces dernières clauses, l'article 8 du projet prévoit une **obligation de motivation** à la charge des plateformes, mais il précise que cela **ne porte pas atteinte aux règles nationales qui s'appliquent aux plateformes**.

Vos rapporteuses appellent les autorités françaises à **se saisir de cette occasion pour rééquilibrer les relations entre les entreprises qui utilisent des services d'intermédiation en ligne et les fournisseurs de ces services**. Cela pourrait également être l'occasion de consolider le droit français en matière de clause de parité tarifaire.

Recommandation n° 3: consolider le droit français sur la clause de parité tarifaire en trouvant une réponse adéquate au niveau européen, notamment dans le cadre de la proposition de règlement promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne.

3. Pour les professionnels, poursuivre la sensibilisation à la diversité des canaux de distribution.

La dépendance des professionnels de l'hébergement touristique vis-à-vis des grands acteurs de la distribution sur internet est réelle. La tentative avortée d'Accor Hotels en 2015 de créer une place de marché ouverte également aux hôteliers indépendants le démontre. Et si l'on observe une légère augmentation du canal des réservations en direct, certains hôteliers continuent à déléguer quasiment la totalité de leur politique commerciale à Booking, avec une dépendance à plus de 50 % de leur chiffre d'affaires.

Vos rapporteuses estiment que, dans ce contexte, il est souhaitable que les hôteliers diversifient, autant que faire se peut, leurs canaux de distribution, et notamment de développer la vente en direct.

Des actions de communication lors d'événements, d'information, de sensibilisation et de formation ont été mises en œuvre par les syndicats professionnels (UMIH, GNI) au profit de leurs adhérents afin de les sensibiliser à cet enjeu de définir et conduire leur propre politique commerciale. Il convient de poursuivre ces actions.

Vos rapporteuses estiment également que cette sensibilisation devrait aussi viser les consommateurs, afin que ceux-ci puissent effectuer un choix éclairé lorsque se pose la question de recourir à une plateforme de réservation ou non.

Recommandation n° 4 : poursuivre la sensibilisation des professionnels à la diversité des canaux de distribution et à la réservation en direct. Mieux informer les consommateurs sur les avantages de la réservation en direct.

Il y a lieu de souligner que la commercialisation en direct de l'offre hôtelière peut s'effectuer selon des modalités diverses :

- par la création de son propre site internet avec un module de réservation en ligne directement accessible sur son site ;
- par l'intégration dans une chaîne hôtelière ou l'adhésion à un réseau volontaire d'hôteliers indépendants¹ ;
- par des canaux de promotion des destinations touristiques (par exemple, la plateforme N'PY pour les sept domaines des stations skiabiles) ou les offices de tourisme ;
- par les prestataires de solutions logicielles qui ont pour la plupart offert une fonction de réservation en direct².

Certains hôteliers se sont également lancés dans l'initiative **FairBooking**, portail d'accueil pour faciliter les réservations en direct d'hôteliers. C'est un outil d'influence locale qui a acquis une certaine notoriété au niveau national. Il a été créé en 2013 par un club d'hôteliers nantais puis étendu à d'autres catégories d'hébergement. S'inspirant du commerce équitable, il fonctionne avec un abonnement hors taxes annuel à l'application de réservation en direct et un forfait par nuitée.

III. UNE RÉGULATION PERFECTIBLE DES LOCATIONS TOURISTIQUES

Depuis 2014, le législateur est intervenu en vue de permettre aux territoires faisant face à une situation particulièrement tendue entre l'offre et la demande de logements de se doter d'outils pour réguler l'offre de meublés de tourisme. Vos rapporteuses invitent, en revanche, à se garder de les considérer comme un moyen de rétablir une égale concurrence entre hôtels et locations touristiques. Au demeurant, elles remarquent que la problématique du logement a pu relativement éclipser celle du tourisme, de sorte que la réglementation proprement touristique applicable aux meublés de tourisme mériterait d'être actualisée.

¹ Ceux-ci disposent souvent d'une, voire de plusieurs centrales de réservations représentant selon les cas de 30 % à plus de 55 % de leurs chiffre d'affaires.

² Par exemple Availpro, DispHotel.com, Prefferdr Hotel Group, TransHotel.com, Tripconnect (Tripadvisor), Google Hotel Finder. La société FastBooking (hôtellerie d chaîne) a été la première à avoir intégré en 2013 le programme Google Hotel.

A. DANS LES ZONES TENDUES, LES LOCATIONS TOURISTIQUES PEUVENT SOUSTRAIRE DES LOGEMENTS AU MARCHÉ LOCATIF TRADITIONNEL.

Le développement du nombre de logements dédiés à la location de courte durée à des fins touristiques entraîne, **dans les villes caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, une raréfaction du marché locatif traditionnel**. Cette situation est préjudiciable pour les habitants, qui sont contraints de s'éloigner pour trouver un logement. Elle est également contreproductive pour l'attractivité du territoire concerné, car la demande de meublés touristique a en partie pour objectif d'adopter le mode de vie de la population locale.

C'est notamment le cas à Paris. Le ministère de la cohésion des territoires estime que **le nombre de logements détournés du parc locatif traditionnel** par une mise en location irrégulière sur Airbnb y est proche de 20 000¹. L'entreprise confirme qu'il existe bien un tel phénomène de substitution, mais l'estime à environ 5 000. La mission d'inspection précitée estimait ce nombre à environ 5 800 logements en 2015², principalement situés dans les zones touristiques. La même année, ces logements auraient représenté plus de la moitié des nuitées réservées sur le site et plus de 60 % des loyers reversés par la plateforme aux hôtes³. Elle estimait par ailleurs, au 2 septembre 2015, à 19 % le nombre d'offres de logements entiers sur Airbnb à Paris qui étaient le fait de multi-annonceurs, ce qui est un indice permettant de caractériser une gestion professionnelle du parc, soumise à la réglementation sur le changement d'usage.

Le ministère de la cohésion des territoires estime également que ce phénomène a un **effet inflationniste sur les loyers** : selon une étude citée dans l'étude d'impact du projet de loi « ELAN », une augmentation de la densité de logements Airbnb « professionnels » d'un point entraîne une augmentation des niveaux de loyers de 1,65 % à Lyon, 1,29 % à Marseille, 1,5 % à Montpellier et 1,26 % à Paris. Cette augmentation est légèrement inférieure (de l'ordre 0,50 %) en considérant la densité de tous les meublés de tourisme (loueurs professionnels et particuliers).

En revanche, le ministère estime que **les données disponibles ne permettent pas de conclure à un phénomène inflationniste sur les prix de l'immobilier**.

Il convient de souligner que **seuls les logements dont l'usage est dédié à la location touristique renforcent la tension entre l'offre et la**

¹ Chiffre estimé dans une étude non publiée établie dans le cadre d'une convention de recherche quadripartite entre le ministère du logement, l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, l'INRA et l'ESSEC.

² La mission précise que ce chiffre est probablement sous-estimé dans la mesure où son étude ne porte que sur les annonces sur le site Airbnb.

³ Généralement, pour ceux-ci, un revenu moyen compris entre 21 000 et 24 000 euros.

demande de logements. Le profil du propriétaire est alors le suivant : il s'agit d'un investisseur qui, comme l'a relevé une mission d'inspection¹, **effectue un arbitrage entre location traditionnelle à des fins d'habitation et location de courte durée à des fins touristiques², en vue de maximiser la rentabilité de son investissement.** Les attraits de ce type de location sont multiples : elle garantit le paiement du loyer et assure une certaine facilité à trouver des locataires. Surtout, comme le remarquait la mission, « *un investissement immobilier pour de la location de courte durée offre des perspectives de rentabilité significativement plus élevées que la location nue ou meublée de résidence principale* ». La mission a en effet comparé la rentabilité nette, c'est-à-dire après prise en compte de la fiscalité, de différents types de location. Elle a trouvé que, **sans réglementation, la rentabilité d'une location de courte durée à Paris est 1,5 fois plus élevée que celle d'une location meublée et 2,6 fois plus élevée que la rentabilité d'une location nue.** À Nice, la mission a estimé qu'une location de courte durée peut être 1,7 fois plus élevée qu'une location meublée à usage d'habitation principale et 2,6 fois plus élevée qu'une location nue³. Plus récemment, la presse a relayé une étude non publiée du cabinet Asterès qui démontrerait que le seuil de rentabilité pour un investisseur dans un logement en vue de le louer en meublé de tourisme serait de 126 nuitées par an à Paris, de 134 nuitées à Bordeaux et de 157 nuits à Marseille⁴.

Par ailleurs, même si ce sujet ne rentre pas dans le cadre du présent rapport, le Conseil d'Etat a souligné que « *le développement d'une offre – illégale donc – particulièrement importante de résidences secondaires meublées sur Airbnb et sur les autres plateformes au détriment de la location nue ou en meublé de longue durée* » peut s'expliquer, au-delà de la non application des sanctions, par l'adoption de « *règles relativement restrictives pesant sur la location des locaux nus, incitant davantage les propriétaires à se tourner vers le marché plus rentable et moins risqué de la location meublée de courte durée* »⁵.

B. LE LÉGISLATEUR A DOTÉ LES TERRITOIRES CONCERNÉS DE MOYENS DE RÉGULATION.

La législation nationale repose sur la philosophie suivante, qui est partagée par vos rapporteuses : l'équilibre entre l'hébergement touristique et

¹ Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation de politique publique : le logement locatif meublé, annexe V relative à la location meublée de courte durée, Janvier 2016.

² Par convention, le rapport considère qu'est une location de courte durée celle d'une durée inférieure à un mois.

³ Lorsque les revenus issus de la location sont déclarés et donc fiscalisés. En cas de non déclaration, la rentabilité est 1,8 fois supérieure à celle d'une location meublée et 3,1 fois supérieure à celle d'une location vide.

⁴ Le particulier immobilier, 1^{er} avril 2018.

⁵ Citation extraite de son étude déjà citée, relative à l'ubérisation de l'économie.

le parc de logements disponibles relève, dans les zones connaissant une tension entre l'offre et la demande de logement, d'un **choix politique local**¹.

1. À l'autorisation de changement d'usage...

a) *L'autorisation de changement d'usage : une boîte à outils à destination des collectivités...*

Les dispositions en vigueur sont issues de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ci-après « loi ALUR »). Il existe aujourd'hui deux régimes de changement d'usage différents. Le principal est un **régime d'autorisation de changement d'usage pouvant être assorti d'une compensation**. Celui-ci est obligatoire dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans celles des départements de la petite couronne parisienne. Il est facultatif ailleurs, et peut être mis en place :

1° par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme pour les communes appartenant à une zone urbaine de plus de 50 000 habitants connaissant une situation de tension sur le marché du logement et identifiées dans une liste de 1 149 communes fixée par décret en 2013 relatif à la taxe sur les logements vacants. Vos rapporteuses estiment qu'il serait pertinent d'actualiser régulièrement la liste de ces communes.

Recommandation n° 5: procéder à un réexamen régulier de la liste des communes situées en zone tendue, **afin de s'assurer que les agglomérations visées connaissent toujours une situation de tension sur le logement, sans quoi le dispositif pourrait être utilisé à d'autres fins par les communes, ce qui n'est pas sa vocation.**

2° par le préfet sur demande de la commune partout ailleurs sur le territoire. A la connaissance de vos rapporteuses, aucune commune n'a bénéficié de la mise en œuvre d'un régime d'autorisation de changement d'usage à sa demande et sur décision du préfet.

Vos rapporteuses remarquent que **les motifs de saisine et de décision du préfet mériteraient d'être clarifiés**. Afin de maintenir la cohérence du dispositif, seules les demandes des communes qui connaissent un marché du logement tendu devraient donner lieu à une décision positive du préfet.

Recommandation n° 6: clarifier les motifs de saisine du préfet pour les communes souhaitant mettre en œuvre un régime de changement d'usage.

¹ La législation et la réglementation locale en vigueur à la date du présent rapport et selon les informations recueillies par vos rapporteuses est décrite plus précisément dans l'annexe 1.

Dans tous ces cas, l'instauration d'une compensation n'est pas obligatoire. Vos rapporteuses soulignent que **seule la mise en place d'une compensation est véritablement de nature à dissuader les investisseurs de soustraire leur bien au marché locatif traditionnel**. En effet, le rapport d'inspections précité montre que, en prenant en compte l'obligation de compensation, il n'y a plus de biais d'investissement en faveur de la location meublée touristique et que la rentabilité de la location touristique devient sensiblement égale à celle d'une location meublée à usage d'habitation principale¹.

Dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans celles des départements de la petite couronne parisienne, une **autorisation de changement d'usage temporaire** sans obligation de compensation peut être instaurée au bénéfice des demandeurs personnes physiques.

Chaque commune peut donc déterminer le régime qui lui convient, selon la situation qui lui est propre. C'est ainsi que certaines ont choisi de mettre en place une compensation, quand d'autres ont utilisé la possibilité de recourir à l'autorisation temporaire, certaines ayant recours aux deux. À la connaissance de vos rapporteuses, une compensation n'a été mise en place qu'à Paris, à Lyon, à Bordeaux, à Strasbourg, à Nice, à Neuilly-sur-Seine et à Versailles, mais selon des modalités très diverses, la ville de Paris se caractérisant par un régime particulièrement strict, qui privilégie dans les faits la location de sa seule résidence principale. Vos rapporteuses ont également relevé que des autorisations temporaires de changement d'usage sont en vigueur à Aix-en-Provence, La Colle-sur-Loup, Lyon, Marseille, Nice, Roquebrune-Cap-Martin, Saint-Paul de Vence, Strasbourg, Versailles.

La location de sa résidence principale – c'est-à-dire le logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation – est exonérée d'autorisation de changement d'usage.

b) ... à l'efficacité limitée.

Les contrôles en vue de vérifier que les logements transformés en meublés de tourisme ont bien fait l'objet d'un changement d'usage et d'une éventuelle compensation s'avèrent en pratique relativement inefficaces.

Ils nécessitent de se doter d'équipes dédiées en nombre suffisant. Or, les communes n'ont, *a priori*, par les moyens d'affecter un très grand nombre d'agents à ce contrôle. A Paris, le bureau de protection des locaux

¹ Par ailleurs, alors que six mois de location de courte durée suffisent pour dégager une rentabilité égale à une location meublée traditionnelle d'une année, ce délai passe, après compensation à 7,7 mois.

d'habitation est composé d'une trentaine d'agents. À Bordeaux, la ville ne dispose que de deux équivalents temps plein.

Comme le remarquait la mission d'inspection, le **ciblage des contrôles** ne repose, la plupart du temps, que sur les plaintes pour nuisances émanant des syndicats de copropriété. La ville de Paris a publié en *open data* le registre des autorisations de changement d'usage pour les meublés, ce qui a pu être interprété comme un outil favorisant les signalements¹. A la date de rédaction du présent rapport, 151 autorisations de changement d'usage y étaient en vigueur.

La distinction entre résidence principale et résidence secondaire effectuée par la loi ALUR complique également **l'administration de la preuve** : alors que les agents de contrôle ne devaient auparavant qu'établir la location touristique, ils doivent également aujourd'hui faire le lien avec la domiciliation du propriétaire. La définition de la résidence principale, qui évoque des raisons de santé et professionnelles ou des cas de force majeure, sont autant de possibilités pour le fraudeur de justifier son absence². La qualification de local à usage d'habitation peut également se révéler particulièrement complexe³.

Le **montant de la sanction encourue**, récemment augmenté à 50 000 euros⁴, reste relativement **peu dissuasif** au regard des prix de l'immobilier dans certaines villes, notamment à Paris. Néanmoins, la jurisprudence du tribunal de grande instance de Paris apparaît de plus en plus exigeante : alors que 400 000 euros d'amendes avaient été imposés en 2016, ce chiffre serait monté à 1,3 millions d'euros en 2017⁵.

2. ...se sont ajoutées la déclaration soumise à enregistrement et la mise à contribution des intermédiaires.

a) La liberté des communes de faire contribuer les intermédiaires à la lutte contre les loueurs ne respectant pas l'obligation d'obtenir une autorisation de changement d'usage...

Prenant acte de la relative inefficacité du seul droit du changement d'usage pour lutter contre la soustraction de logements du marché locatif traditionnels en zone tendue, la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (ci-après, « loi pour une République numérique ») a

¹ Voir, par exemple, *Europe1.fr, Airbnb : la mairie de Paris met en open data ses données sur les meublés touristiques, 10 mai 2016.*

² Voir, par exemple, *TGI Paris, 21 janvier 2016, n° 16/50738, qui fustigeait « l'enquête de piètre qualité menée au soutien de la demande, qui se limite à rassembler le témoignage de Mme B. à tout le moins suspect de partialité au vu des indications étayées des défenseurs sur leur contentieux de voisinage, et deux déclarations anonymes et donc invérifiables ».*

³ Voir, par exemple, *CA Paris, pôle 1, 3^e chambre, 22 novembre 2017, n° 17/08188.*

⁴ *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.*

⁵ *Le Figaro, A Paris, la lutte contre les locations touristiques illégales se durcit, lundi 12 février 2018.*

permis aux **communes ayant mis en place une autorisation de changement d'usage** de mettre à contribution les intermédiaires, et notamment les plateformes en ligne.

Elles peuvent en effet **soumettre toute location en meublé de tourisme, même s'il s'agit d'une résidence principale, à une déclaration en ligne donnant lieu à la remise immédiate d'un numéro d'enregistrement.**

La mise en place de ce régime implique l'obligation, **pour les intermédiaires, de publier** le numéro d'enregistrement et de **s'assurer**, dès lors qu'ils en ont connaissance, **qu'une même résidence principale n'est pas mise en location plus de 120 jours**¹ – sans quoi il s'agirait d'une résidence secondaire, soumise à autorisation de changement d'usage et, le cas échéant, à compensation. Cette **solution apparaît particulièrement efficace** : selon Airbnb, le blocage mis en place à Londres et à Amsterdam aurait permis une baisse des deux tiers des logements loués au-delà de la limite applicable dans ces villes.

Le seuil des 120 jours découle de la définition de la résidence principale en vigueur

Une interprétation *a contrario* de la définition en vigueur de la résidence principale issue de la loi ALUR conduit à estimer qu'un logement non occupé pendant quatre mois c'est-à-dire, par convention, un mois équivalent à trente jours, 120 jours, sauf exception, constitue une résidence secondaire.

Si ce seuil a été déterminé sans véritable étude préalable, il n'est pas dénué de cohérence : les Français disposant de 33 jours de congés par an en moyenne², il faut être absent pendant l'ensemble de ses congés et pendant la quasi totalité des week-end³ de l'année pour qu'un bien soit considéré comme une résidence secondaire.

Au demeurant, la communication de la commission portant agenda européen pour l'économie collaborative évoque clairement la possibilité pour les États de limiter à un nombre maximal de jours par an la location de courte durée de biens immobiliers⁴.

La direction générale des entreprises a attiré l'attention de vos rapporteuses sur le fait qu'une diminution du plafond de 120 jours applicable aux résidences principales, qui correspond actuellement à la définition de ces dernières, pourrait, à droit constant, en ce qu'il serait sans effet sur la protection de l'habitat permanent :

- être considéré comme ayant pour effet de constituer une barrière à l'entrée au profit de l'industrie hôtelière, et donner lieu à des recours contentieux devant la CJUE ;
- porter une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété.

Les intermédiaires doivent également **transmettre aux communes, une fois par an, et à leur demande, le nombre de nuitées** au cours desquelles le logement a été loué.

¹ Selon Airbnb, la durée moyenne de location de la résidence principale des hôtes est d'environ 25 jours.

² DARES, *Les congés payés et jours de RTT, quel lien avec l'organisation du travail ?*, août 2017.

³ Par convention, on décompte 52 semaines en une année, soit 104 jours de week-end. En y ajoutant les 33 jours de congés payés en moyenne, on atteint 137 jours.

⁴ Communication du 2 juin 2016.

Enfin, ceux-ci ont également l'**obligation d'informer le loueur** de ses obligations de déclaration et d'autorisation et d'obtenir d'eux une **déclaration sur l'honneur** attestant du respect de ces obligations et indiquant si le logement est une résidence principale ou secondaire ainsi que le numéro d'enregistrement.

Si le choix relève de la commune – et uniquement de la commune, quand le régime du changement d'usage peut relever de l'EPCI –, il n'est pas sans conséquences sur les finances locales.

A ce jour, vos **rapporteuses ont identifié dix-huit villes ayant mis en place un régime de déclaration soumise à enregistrement** : Aix-en-Provence¹, Annecy², Bordeaux³, Cannes⁴, Hendaye⁵, Levallois⁶, Lyon⁷, Martigues⁸, Menton⁹, Nice¹⁰, Nîmes¹¹, Neuilly-sur-Seine¹², Paris, Roquebrune-Cap-Martin¹³, Saint-Paul de Vence¹⁴, Sète¹⁵, Versailles¹⁶, Villeneuve-Loubet¹⁷. La communauté d'agglomération du pays basque a voté, par une délibération en date du 27 septembre dernier, la mise en place d'un régime d'autorisation de changement d'usage en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018¹⁸ dans vingt-quatre de ses communes membres afin de leur permettre de mettre en place une déclaration soumise à enregistrement.

Il convient de noter que la mise en place d'un tel régime n'est pas sans effets sur les finances locales. Selon les informations recueillies par vos rapporteuses, la mise en place du système de télédéclaration préalable a représenté un certain coût pour la ville de Paris : hors personnel, 172 000 euros de conception du projet, 60 000 euros d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Un agent de la direction des systèmes d'information a été mobilisé à temps plein pendant un an, un agent de la direction du logement et de l'habitat a été mobilisé à mi-temps pendant un an. À l'inverse, la Ville de Nice a estimé à 1 200 euros le coût d'acquisition du module informatique permettant de télédéclarer son meublé touristique à partir de son portail

¹ Délibération du 13 décembre 2017.

² Selon la presse spécialisée : <https://www.tendancehotellerie.fr/articles-brevs/communique-de-presse/9395-article/a-annecy-aussi-les-meubles-de-tourisme-vont-devoir-s-enregistrer>.

³ Délibération du conseil municipal en date du 10 juillet 2017.

⁴ Délibération du 17 juillet 2017.

⁵ Délibération du 26 avril 2018.

⁶ Délibération du 25 septembre 2017.

⁷ Délibération de la Ville de Lyon en date du 18 décembre 2017.

⁸ Délibérations du 15 décembre 2017 et du 23 février 2018.

⁹ Délibération du 30 octobre 2017.

¹⁰ Source : site internet de la commune.

¹¹ Délibération du 8 juillet 2017.

¹² Délibération du 29 mars 2018.

¹³ Délibération du 8 janvier 2018.

¹⁴ Délibération du 19 février 2018.

¹⁵ Délibération du 12 février 2018.

¹⁶ Délibération du 14 décembre 2017.

¹⁷ Délibération du 7 décembre 2017.

¹⁸ Vos rapporteuses n'ont cependant pas pu en trouver les modalités concrètes de mise en œuvre.

internet dédié à la taxe de séjour. Le guide publié par l'association AhTop à destination des maires¹ évoquait un tarif compris entre 5 000 et 25 000 euros pour les plateformes de télédéclaration fournies par un prestataire externe.

b) *...devrait être renforcée par l'adoption du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.*

(1) Une clarification du droit en vigueur

Force est de reconnaître que, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son étude annuelle précitée, les dispositions insérées dans notre droit positif par la loi pour une République numérique n'ont pas fait l'objet d'une véritable réflexion préalable. C'est pourquoi le droit en vigueur souffre de nombreux défauts de conception juridique, auxquels l'article 51 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ci-après, « projet de loi ELAN ») entend remédier. **Si ces modifications apparaissent indispensables pour renforcer la conformité du droit en vigueur aux principes constitutionnels et aux exigences européennes², les auditions menées par vos rapporteuses ont souligné qu'elles allaient rendre plus délicat le contrôle de terrain des services communaux.**

Actuellement, il n'existe **aucune illicéité manifeste au fait de louer sa résidence principale au-delà de 120 jours au cours d'une année civile.** L'article 51 du projet de loi ELAN interdit donc clairement de louer sa résidence principale plus de 120 jours. Il reprend également les dérogations prévues dans la définition de la résidence principale précitée (raisons de santé, raisons professionnelles, force majeure), suivant, en cela, l'avis du Conseil d'Etat.

Ces défauts peuvent également relever d'une certaine fragilité juridique. L'application du régime de déclaration soumise à enregistrement aux **chambres chez l'habitant**, prévue par voie réglementaire, apparaît **fragile sur le plan juridique**, dans la mesure où une telle location ne pose pas de problème de logement et, à tout le moins, n'est pas soumise à autorisation de changement d'usage. C'est pourquoi le projet de loi ELAN précise le champ d'application de la régulation des meublés de tourisme en érigeant au niveau législatif une définition des meublés de tourisme excluant les chambres chez l'habitant. En conséquence, la location d'une simple chambre chez l'habitant qui ne remplirait pas les conditions requises par le code du tourisme pour la chambre d'hôtes, est libre (exemple : location d'un canapé, absence de fourniture du petit déjeuner...).

Enfin, il précise que certaines obligations³ imposées aux intermédiaires ne s'appliquent que lorsqu'ils ont connaissance de certaines

¹ AhTop, *Loi pour une république numérique et location de meublés de tourisme*, juin 2017.

² Voir, sur ce sujet, l'annexe n° 1.

³ *Transmission des informations aux communes et blocage à 120 jours.*

informations, « notamment lorsqu'(ils mettent) à disposition une plateforme numérique de nature à (leur) conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées ». Cette précision s'explique notamment par le souhait du Gouvernement de faire correspondre le champ d'application de ces dispositions à la notion de plateforme jouant un « rôle actif » au sens de la Cour de justice de l'Union européenne.

(2) Un renforcement des moyens des communes

Le projet de loi renforce les moyens d'information à la disposition des communes ayant mis en place un régime d'autorisation de changement d'usage et un régime de déclaration soumise à enregistrement. Celles-ci pourront demander, jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle un meublé de tourisme a été loué :

- **au loueur**, de leur transmettre, dans le délai d'un mois, le **nombre de jours au cours desquels ce meublé a été loué** (en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration) ;

- à l'intermédiaire, de leur transmettre, dans le délai d'un mois, le nombre de jours au cours desquels sont meublé a été loué durant l'année par son intermédiaire (en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration), la commune pouvant demander un décompte individualisé pour une liste de meublés de tourisme dans un périmètre donné.

Dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, le projet de loi permet également aux **agents assermentés des services municipaux du logement** de rechercher et constater les infractions aux dispositions du code du tourisme encadrant les meublés de tourisme dans les villes ayant mis en place une déclaration soumise à enregistrement.

(3) L'instauration de sanctions dissuasives en cas de non-respect de ces obligations

Un décret devait déterminer les modalités de contrôle et de sanction aux manquements aux obligations introduites par la loi pour une République numérique. Néanmoins, en raison de difficultés juridiques, ce décret n'a pas été adopté. **Le droit en vigueur ne prévoit donc aucune sanction des manquements aux obligations mises à la charge des intermédiaires. Et il est ressorti des auditions que les plateformes en ligne apparaissent relativement récalcitrantes à appliquer les dispositions votées par le Parlement.** S'agissant de l'obligation de blocage à 120 jours, certaines n'ont tout simplement pas appliqué le dispositif. D'autres l'ont fait de façon sélective, à l'image d'Airbnb qui, depuis le 1^{er} janvier 2018, a mis en place un dispositif de blocage limité aux quatre premiers arrondissements de Paris. Selon la Mairie de Paris, seule Booking semble respecter l'obligation de blocage. En revanche, selon la commune de Nice, à la date de sa contribution, ni Airbnb ni Booking ne faisaient figurer le numéro d'enregistrement sur ses annonces. C'est pourquoi le projet de loi ELAN

comporte un article 51, dont l'un des objectifs est d'instaurer de telles sanctions.

De même, les loueurs ne respectent pas leurs obligations de déclaration soumise à enregistrement¹ : début avril, seules 10 000 annonces sur les 65 000 disponibles à Paris² sur Airbnb disposeraient d'un numéro d'enregistrement³. Selon l'entreprise, ce sont les professionnels qui s'enregistrent le plus : plus de 20 % des hébergements loués plus de 120 nuits sur les douze derniers mois ont fait cette démarche, contre 5 % des hébergements loués moins de 30 nuits par an.

L'article 51 du projet de loi ELAN prévoit donc de nouvelles sanctions pouvant être imposées aux loueurs et aux intermédiaires. Les **loueurs** seront exposés à une amende civile d'un montant maximal de :

- 5 000 pour non déclaration de leur meublé de tourisme - simple comme soumise à enregistrement ;

- 10 000 euros en cas de location de leur résidence principale au-delà des 120 jours ou en cas de non transmission des informations demandées par la commune.

Les **intermédiaires** seront exposés à une amende civile d'un montant maximal de :

- 12 500 euros par meublé de tourisme en cas d'absence d'information sur loueur sur ses obligations, de non obtention de la déclaration sur l'honneur, ou encore en cas d'absence de publication du numéro de déclaration ;

- 50 000 euros par meublé de tourisme pour refus de transmettre des informations aux communes ;

- 50 000 euros par annonce en cas de refus de bloquer les annonces au-delà de 120 jours.

Sur le modèle de la procédure applicable en matière de changement d'usage, les sanctions seront prononcées par le président du tribunal de grande instance statuant « **en la forme des référés** » sur demande de la commune, et le produit de l'amende serait versé à la commune.

La procédure « en la forme des référés » et les amendes civiles

La **procédure « en la forme des référés »** est régie par l'article 492-1 du code de procédure civile (CPC). Si la forme est celle du référé, la décision en la forme des référés

¹ Et ce, malgré l'existence « par accident », d'une sanction : l'article R. 324-1-2 punit, depuis 2009, de 450 euros le fait de ne pas se déclarer en mairie. Puisque celui-ci vise indistinctement l'article du code dans lequel figure la déclaration « simple » et la déclaration soumise à enregistrement, l'absence de déclaration peut, dans les deux cas, faire l'objet de cette sanction.

² Le numéro d'enregistrement à Paris est en vigueur depuis décembre 2017.

³ C'est d'ailleurs pourquoi la Mairie de Paris a mis en demeure, en décembre dernier, plusieurs plateformes de retirer les annonces sans numéro d'enregistrement et a récemment assigné celles qui n'ont pas obtempéré.

est une décision sur le fond dotée de l'autorité de chose jugée. L'appel est ouvert dans les quinze jours de la signification de l'ordonnance.

Les droits de la défense sont néanmoins préservés dans ce cadre. La procédure est introduite par une assignation délivrée au défendeur, pour une date et une heure fixe (article 485 du CPC auquel renvoie l'article 492-1 précité). En application de l'article 486 du CPC auquel renvoie l'article 492-1 précité, le juge doit s'assurer qu'il s'est écoulé un temps suffisant entre l'assignation et l'audience pour que la partie assignée ait pu préparer sa défense. Si tel n'est pas le cas, il renvoie l'affaire.

Contrairement aux dommages et intérêts punitifs, non admis en droit français, les **amendes civiles** ont pour particularité de ne pas être versées à la victime de l'agissement mais à l'État ou à une personne publique. L'amende civile, si elle est une sanction civile, est néanmoins considérée comme une peine au sens de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et doit donc répondre à certaines exigences conditionnant sa constitutionnalité et sa conventionalité:

- le principe de légalité des délits et des peines, qui impose d'énoncer en des termes suffisamment clairs et précis la prescription dont elle sanctionne le manquement (ex : CC QPC n°2010-85 13 janv. 2011) : il semble à cet égard que les comportements sanctionnés à l'article 51 du PJJ sont définis en des termes suffisamment clairs et précis ;

- les principes de nécessité et de proportionnalité de la peine : toute peine doit être proportionnée au comportement sanctionné (ex : décision n° 2012-267 du 20 juillet 2012) : en l'espèce, sous réserve de l'analyse que pourra en faire le Conseil constitutionnel, les sanctions prévues et leur montant maximal ne semblent pas être manifestement disproportionnés au regard des comportements poursuivis, compte tenu de l'objectif poursuivi par le Gouvernement de limiter l'effet inflationniste sur les loyers du développement des locations de tourisme ainsi que leurs effets sur le parc de logements disponible.

Par ailleurs, la jurisprudence en matière de fraude à l'autorisation de changement d'usage montre que l'appréciation du juge tient compte des circonstances. Ainsi, dans trois affaires jugées par la Cour d'appel de Paris le 15 juin 2017, si deux propriétaires ont été condamnés au montant maximum de l'amende, un troisième propriétaire n'a été condamné qu'à un montant réduit, le juge ayant tenu compte de ce que l'intéressé a pu, dans une certaine mesure, se méprendre sur la réglementation applicable dans sa situation et que l'offre de location a ensuite été retirée de la plateforme.

Source : direction des affaires civiles et du sceau

Il sera nécessaire d'adopter un décret d'application, ne serait-ce que pour abroger les dispositions de l'article D. 324-1 du code du tourisme (qui fixe, comme vu précédemment, une contravention de 3^e classe pour non déclaration au titre de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme).

Vos rapporteuses s'interrogent néanmoins sur la pertinence d'établir un régime d'amende civile en cas d'absence de déclaration « simple » pour les meublés de tourisme alors qu'une telle mesure n'est pas prévue pour les chambres d'hôtes, qui restent uniquement soumises à la contravention de troisième classe déterminée par voie réglementaire. La déclaration « simple » est une déclaration obligatoire à faire en mairie par tout moyen, à travers un formulaire cerfa¹. Elle se distingue de la déclaration soumise à

¹ Sur la déclaration « simple », voir, ci-dessous, le III. D. 1

enregistrement, qui peut être mise en œuvre dans les communes connaissant une tension entre l'offre et la demande de logement.

(4) Il met également un terme à une potentielle distorsion de concurrence.

Dans sa version issue de l'Assemblée nationale, le projet de loi **met également un terme à une potentielle distorsion de concurrence entre plateformes**. Le droit en vigueur ne vise actuellement que l'intermédiaire « *qui se livre ou prête son concours contre rémunération* » à la mise en location du meublé de tourisme. Autrement dit, les annonces mises à titre gratuit sur internet¹ sur des réseaux sociaux comme Facebook, ne sont pas couvertes par ces obligations.

Si l'on peut s'interroger sur la question de savoir si ce type de plateforme pourra véritablement se voir imposer l'ensemble des obligations de ce régime, dans la mesure où elles n'ont, par hypothèse, pas connaissance, de même que les plateformes non transactionnelles, des transactions effectuées, une telle précision apparaît néanmoins bienvenue.

**

En résumé, aujourd'hui, la commune située en zone tendue qui souhaite éviter que son parc de logements ne diminue en raison d'investisseurs qui souhaiteraient acquérir ces logements en vue de les louer à des touristes de passage dispose de plusieurs outils :

- l'autorisation de changement d'usage, assortie le cas échéant de compensations – sans compensations, l'instauration d'un régime d'autorisation n'est que faiblement dissuasif ;

- afin de rendre plus effectif le contrôle du respect de ce régime d'autorisation, elles peuvent instaurer un système d'enregistrement préalable permettant, avec l'aide des intermédiaires, de contrôler le respect de la limite de 120 jours.

C. PRIVILÉGIER LA STABILITÉ ET LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA LOI

1. Malgré la complexité du droit en vigueur, il convient de privilégier sa stabilité.

Le droit en vigueur est complexe pour l'ensemble des parties prenantes.

Du point de vue du loueur, dans certaines villes, les **services à solliciter** pour obtenir une autorisation de changement d'usage ne sont pas les mêmes que ceux octroyant la déclaration soumise à enregistrement : la

¹ Même si la notion de gratuité peut être questionnée lorsqu'il s'agit d'utiliser un service avec, en contrepartie, la mise à disposition de certaines données à caractère personnel.

première peut relever de l'EPCI quand la seconde relève de la commune. L'obligation de se déclarer varie non seulement selon la commune dans laquelle le bien se trouve mais aussi, pour la déclaration « simple », selon qu'il s'agit d'une résidence principale ou d'une résidence secondaire. La limite des 120 jours s'applique à une résidence principale, mais pas à une résidence secondaire qui aurait obtenu une autorisation, éventuellement soumise à compensation, ce qui peut générer une certaine incompréhension pour le propriétaire d'un « pied-à-terre ».

La situation des « pied-à-terre »

En substance, l'objectif du régime du changement d'usage est de dissuader les personnes qui souhaiteraient investir dans un logement pour le soustraire au marché locatif traditionnel et le louer toute l'année en meublé de tourisme pour des raisons de rentabilité. Il est donc efficace, lorsqu'il est assorti d'une obligation de compensation, pour éviter ce type d'investissement. Il est, en revanche, d'une efficacité relativement discutable pour les « pieds-à-terre » qui constituent des résidences secondaires de personnes qui ne souhaitent pas les remettre sur le marché du logement. Autrement dit, il est efficace pour agir sur le flux, mais moins pour agir sur le stock, dans la mesure où ces biens ne retourneront de toute façon pas sur le marché locatif. Néanmoins, combiné à une taxe d'habitation sur les résidences secondaires élevée, il peut inciter les propriétaires d'un « pied-à-terre » à conclure un bail traditionnel (qui ne peut être conclu en deçà d'un an sauf location à un étudiant durant neuf mois) sur ce bien si le propriétaire entend en tirer les fruits.

A Paris, du fait de l'autorisation de changement d'usage soumise à compensation, le propriétaire d'un « pied à terre » ne peut, dans les faits, pas le louer à des fins touristiques. Pour autant, il ne souhaite, en principe, pas le remettre sur le marché locatif traditionnel.

Deux solutions apparaissent envisageables. Une première est à la discrétion de la ville : elle consiste en l'adoption d'un régime de changement d'usage temporaire pour les personnes physiques.

Une seconde proviendrait de la proposition de créer un « bail mobilité » figurant à l'article 34 du projet de loi ELAN. Ces propriétaires de « pied à terre » pourraient donc conclure des baux à usage d'habitation pour de courtes durées, d'une durée minimale d'un mois et d'une durée maximale de dix mois. Cette disposition permettrait de trouver un équilibre entre désincitation à l'investissement dans un immeuble avec pour objectif exclusif d'en faire une location meublée touristique et liberté, pour les personnes déjà propriétaires d'un bien, de le louer à autrui et d'en tirer les fruits.

En conséquence, on pourrait imaginer une délibération permettant d'octroyer une autorisation temporaire de changement d'usage sans compensation à condition que le bien soit utilisé à titre principal pour la conclusion d'un bail mobilité et à titre résiduel pour une location en meublé de tourisme, à condition qu'un même propriétaire ne dispose pas d'un autre bien dans la commune en question. L'instauration d'un tel régime devrait néanmoins donner lieu à l'étude de scénarios de rentabilité, afin d'éviter que, à nouveau, des investisseurs n'acquière des biens que pour les louer en bail mobilité et en meublé de tourisme.

Au demeurant, l'association européenne des locations de vacances a déposé une plainte auprès de la commission européenne le 22 septembre 2016 à propos, entre autres,

de l'obligation de compensation applicable à Paris pour la location de résidences secondaires¹.

Du **point de vue des communes**, les différents régimes de changement d'usage et la déclaration soumise à enregistrement proviennent de deux codes différents, dont le contenu est à ce jour difficilement lisible.

Du **point de vue des intermédiaires**, ils n'ont aucun moyen, en dehors du suivi de la presse locale, pour suivre la réglementation en vigueur dans telle ou telle commune.

Malgré cette complexité, vos rapporteuses estiment que **l'exigence de stabilité du droit doit aujourd'hui l'emporter, afin que le régime mis en place par la loi pour une République numérique, complété par le projet de loi ELAN, puisse pleinement s'appliquer**. En conséquence, elles **soutiennent les dispositions du projet de loi ELAN**, qui renforceront l'effectivité du droit applicable et **responsabiliseront aussi bien les intermédiaires que les loueurs**. Il est en effet important de rappeler que la responsabilité de la fraude à l'autorisation de changement d'usage repose avant tout sur le loueur, qui s'expose à des sanctions pénales.

Recommandation n° 7 : soutenir les dispositions de l'article 51 du projet de loi ELAN, afin de privilégier la stabilité du droit.

Contrairement à la méthode qui a été suivie jusqu'alors, une **évaluation devra être menée après cinq années d'application** afin de procéder à d'éventuels ajustements. Le Conseil d'Etat a en effet considéré, dans son étude relative à l'ubérisation de l'économie, que le cadre juridique en vigueur a été adopté « *sans prise en considération globale, du point de vue de l'utilisateur/consommateur/producteur des plateformes, de l'ensemble des contraintes pesant sur lui et des possibilités s'offrant à lui* ». Il soulignait également la nécessité de ne pas créer de « *barrières à l'entrée ayant pour effet de protéger, voire d'augmenter la rente de l'acteur en place, Airbnb* ». Au-delà de la question des nouveaux entrants, la réglementation est déjà difficile à mettre en œuvre pour les acteurs traditionnels du secteur ne disposant pas des mêmes moyens que les grandes plateformes, telles que la fédération nationale des gîtes de France ou les petits offices de tourisme, qui peuvent être considérés comme des « *victimes collatérales* » du dispositif de régulation des offres transitant par les plus grandes plateformes.

Cette évaluation devra donc se faire à l'aune d'au moins deux critères :

- celui de l'efficacité du droit en vigueur dans la lutte contre la pénurie de logements en zone tendue ;

¹<http://www.splm-france.fr/fr/lassociation-europeenne-locations-de-vacances-depose-plainte-aupres-de-commission-europeenne-denoncer-reglementation-excessive-freine-secteur-de-location-a-court/>

- celui de l'effet de la réglementation sur la dynamique concurrentielle du secteur.

Elle devra également réunir l'ensemble des parties prenantes en vue d'éviter un manque de dialogue préjudiciable à l'efficacité des dispositions votées.

Recommandation n° 8: procéder à une évaluation de ces dispositions, cinq ans après leur application, en réunissant tous les acteurs concernés.

Vos rapporteuses saluent également l'accord passé entre les plateformes membres de l'UNPLV et le Gouvernement. Cet engagement, que vos rapporteurs considèrent comme la simple application de la loi, constitue donc un progrès et un gage d'efficacité de notre législation.

Elles remarquent néanmoins qu'il eût été préférable d'écrire clairement que les plateformes s'engagent à respecter la loi, plutôt que d'évoquer des « *engagements volontaires* »¹ et d'éviter de lier ces engagements au non abaissement, lors des discussions au Parlement, de la limite des 120 jours².

Vos rapporteuses appellent le Gouvernement à vérifier la bonne application de la législation par les plateformes à échéance régulière.

Recommandation n° 9: s'assurer, à échéance régulière, de la mise en œuvre des engagements pris par les plateformes auprès du Gouvernement.

Il conviendra, à tout le moins, que le Gouvernement s'assure que les plateformes demandent aux loueurs d'obtenir des justificatifs lorsqu'ils louent une résidence secondaire (justificatif de l'autorisation de changement d'usage) et lorsqu'ils louent une résidence principale mais atteignent le seuil de 120 jours (justificatif des raisons de santé, professionnelles ou des cas de force majeure). A défaut, il conviendrait de préciser ces dispositions par décret.

Recommandation n° 10: s'assurer que les plateformes demandent aux loueurs des justificatifs lorsque ceux-ci se prévalent d'une autorisation de changement d'usage ou d'une exception à la règle des 120 jours, qui pourront être transmis aux communes.

L'accord entre les plateformes et le Gouvernement de juin 2018

Après plusieurs mois de discussions dans le cadre de la préparation du projet de loi ELAN,

¹ Source : document de propositions d'engagements de l'UNPLV.

² Le document de proposition d'engagements évoque que ces engagements sont pris « sous réserve de confirmation du maintien de la limite annuelle des 120 jours de location des résidences principales ».

les plateformes membres de l'UNPLV (Booking en est absent) **se sont engagées auprès du Gouvernement à appliquer la loi française**, même si les termes utilisés par le document formalisant ces engagements évoquent la prise d' « *engagements volontaires* ».

Dans cet accord, les plateformes s'engagent à :

1. Demander aux loueurs, d'ici au 31 décembre 2018 de **préciser si le logement loué constitue une résidence principale ou secondaire**, une chambre d'hôte, un hôtel...
2. En conséquence, **rappeler aux hôtes** proposant à la location un meublé de tourisme qui n'est pas leur résidence principale la nécessité, là où elle est en vigueur, d'obtenir une **autorisation de changement d'usage**.
3. Mettre en place, d'ici au 31 décembre 2018 et dès lors qu'elles en ont la possibilité, un **outil automatique de blocage à 120 jours** pour les résidences principales en concertation avec les villes dans lesquelles une autorisation de changement d'usage est en vigueur. Cette limitation ne concernera pas les chambres chez l'habitant.
4. Les membres de l'UNPLV qui n'observent pas un apurement naturel du stock s'engagent à mettre en œuvre, au plus tard le 31 décembre 2018, ces engagements **au stock d'annonces existantes**. Ils « s'efforceront » également de mettre en place des outils automatiques permettant d'identifier les annonces doublonnées pour un même hébergement, aux fins de contournement frauduleux du blocage automatique.
5. Ils proposent d' « *informer annuellement les territoires qui le souhaitent sur les activités d'hébergement touristique développées (nombre d'hôtes, nuitées, saisonnalité...) selon les modalités qui seront définies en concertation avec le ministère de la cohésion des territoires et le ministère de l'économie et des finances* ». Ces informations seront agrégées et anonymisées.

Enfin, ils se sont engagés à réaliser un **bilan d'étape** avec le ministère de la cohésion des territoires après quelques mois de mise en œuvre.

Source : document de proposition d'engagements de l'UNPLV

2. Les pouvoirs publics doivent aujourd'hui accompagner la mise en œuvre de ces dispositions en vue de permettre leur application effective.

Seule l'association des communes, de l'État et des professionnels du secteur permettra la mise en œuvre d'une régulation véritablement efficace.

a) Inciter les plateformes à se doter d'un outil de blocage mutualisé

À ce jour, la législation et les engagements pris par les plateformes n'envisagent que la création d'outils de blocages propres à chaque plateforme. Or, les annonces étant le plus souvent présentes sur plusieurs plateformes (on parle d'annonces « cross-listées »), **rien n'empêchera le fraudeur bloqué sur une plateforme de poursuivre la mise en location sur une autre**, en passant sous les radars que la loi a entendu mettre en place pour remédier aux difficultés du contrôle par les seuls agents communaux.

Même si la transmission des informations par les plateformes aux communes permettra à celles-ci d'effectuer des recoupements, à condition d'avoir bien ciblé les logements concernés, vos rapporteuses considèrent **qu'il serait donc plus efficace** – et probablement plus économique – **que les**

plateformes se dotent d'un outil commun de blocage. La profession pourrait s'organiser pour participer à la régulation mise en place par les pouvoirs publics, à la manière des opérateurs télécoms en matière de « spams » vocaux et par SMS¹. Les communes auraient alors un interlocuteur unique à qui adresser leurs demandes de transmission d'information.

Les pouvoirs publics devraient, en ce cas, exercer un contrôle de cet outil mutualisé, ou renvoyer à une certification obligatoire du dispositif, comme cela existe en matière fiscale et sociale, à l'article 242 *bis* du code général des impôts.

À moyen terme, et afin d'éviter que les utilisateurs des plateformes en mesure d'appliquer la loi ne se détournent vers des plateformes qui ne sont pas en mesure de le faire², il pourrait être envisagé de lier la participation à un tel dispositif de blocage mutualisé et certifié à une légère incitation fiscale.

Recommandation n° 11 : inciter les plateformes à se doter d'un outil de blocage mutualisé, afin d'éviter la fraude pouvant résulter de l'utilisation de plusieurs plateformes pour une même offre.

b) Établir un lien de confiance entre pouvoirs publics et plateformes

Le dispositif repose aujourd'hui sur une nécessaire collaboration entre les communes qui souhaitent mettre en œuvre une stricte réglementation et les intermédiaires qui offrent des meublés de tourisme à la location. L'intermédiaire, notamment les plateformes numériques, est censé bloquer les annonces à 120 jours lorsqu'il a connaissance du nombre de nuitées. Il ne lui revient pas de vérifier la véracité du numéro d'enregistrement renseigné. En revanche, il ne peut, en principe, publier l'annonce d'un meublé de tourisme sans numéro de déclaration. La commune bénéficie d'une transmission d'information, ce qui lui permet d'effectuer des recoupements et de mieux cibler les contrôles.

Néanmoins, vos rapporteuses constatent que les relations entre les plateformes et les communes révèlent un manque de dialogue. Cela compromet l'efficacité des mesures votées par le législateur. **Il convient donc de restaurer le dialogue et d'instaurer la confiance entre les pouvoirs publics et les plateformes en vue de renforcer l'efficacité du dispositif.**

¹ L'article L. 224-51 du code de la consommation dispose que « tout fournisseur d'un service téléphonique au public propose aux consommateurs avec lesquels il est en relation contractuelle un dispositif leur permettant de signaler, par messages textuels, les appels et messages textuels non sollicités émis par des professionnels et le numéro de téléphone de leurs émetteurs. Ce dispositif peut être mutualisé par plusieurs des fournisseurs mentionnés au premier alinéa (...). »

² Puisque les obligations de blocage à 120 jours de la résidence principale et de transmettre les informations aux communes ne s'appliquent qu'aux intermédiaires qui ont connaissance de ces informations, notamment lorsqu'ils mettent à disposition une plateforme numérique de nature à leur conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées.

Les représentants des plateformes, les associations d'élus et les administrations centrales pourraient rédiger une **charte des relations entre les communes et les plateformes**. Celle-ci pourrait déterminer des principes d'ordre pratique à respecter pour une mise en œuvre efficace des dispositions. L'instauration d'un **dialogue préalable à la mise en place d'une procédure de changement d'usage et d'enregistrement** pourrait y trouver sa place. Le guide publié par AhTop précité s'inscrivait d'ailleurs dans cette optique, en proposant aux communes un modèle de lettre à envoyer aux plateformes pour les informer de la décision de la commune. Les **modalités de transmission des informations à disposition des plateformes** pourraient être au cœur de cette démarche, car le partage d'information permettra aux communes de mieux cibler leurs contrôles. La transmission automatique des justificatifs produits par les utilisateurs de la plateforme aux services communaux en charge du contrôle de la bonne application de la législation, pourrait également y trouver sa place. Enfin, cette démarche pourrait donner lieu à l'identification des meilleures pratiques en vue de **simplifier la démarche des utilisateurs**.

Si le dialogue ne parvenait pas à être rétabli, il conviendrait, à terme, d'envisager de réglementer ces relations.

Recommandation n° 12 : établir un lien de confiance, à travers la rédaction, par les représentants des plateformes, des associations d'élus et des administrations centrales, d'une charte des relations entre les plateformes et les collectivités, qui pourrait déterminer des principes d'ordre pratique à respecter pour une mise en œuvre efficace et simple des dispositions en vigueur.

c) L'État doit accompagner la mise en œuvre de cette régulation basée sur l'initiative locale.

Vos rapporteuses constatent que, **si la loi a mis à la disposition des élus locaux d'importants instruments juridiques, l'État ne paraît, à ce jour, pas enclin à s'assurer de leur mise en œuvre.**

(1) Recenser les règles votées par les communes et les intercommunalités

À ce jour, il n'existe aucun recensement au fil de l'eau et centralisé des délibérations des communes et intercommunalités ayant mis en place le changement d'usage et/ou un numéro d'enregistrement.

Cette situation n'est pas satisfaisante pour l'ensemble des acteurs de l'écosystème :

- les communes ne peuvent facilement procéder à une comparaison des décisions de leurs homologues ;

- l'information n'est pas accessible à l'utilisateur : il faut trouver la délibération de la commune sur son site internet, lorsqu'elle y est disponible,

et disposer des compétences juridiques suffisantes pour déchiffrer leurs conséquences pratiques ;

- les plateformes n'ont, également, que difficilement accès à l'information, alors qu'elles participent, de fait, à la mise en œuvre de cette réglementation locale.

En conséquence, un **recensement au fil de l'eau et centralisé sur un unique site internet des délibérations des communes** apparaît nécessaire. Si un grand nombre de communes venait à mettre en place un système de changement d'usage et de déclaration soumise à enregistrement, il pourrait s'inspirer de ce qui a été fait pour la taxe de séjour.

Recommandation n° 13 : l'État devrait procéder à un recensement au fil de l'eau et centralisé, sur un unique site internet, des règles adoptées au niveau local en matière d'autorisation de changement d'usage et de déclaration soumise à enregistrement.

Le recensement des décisions locales en matière de taxe de séjour

L'article 67 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a ouvert la possibilité, pour les plateformes en ligne de réservation d'hébergements, de collecter la taxe de séjour pour le compte des logeurs, et avec l'autorisation de ceux-ci. La plateforme Airbnb a commencé à collecter la taxe de séjour à Paris en octobre 2015, comme elle le faisait déjà dans de nombreuses autres villes du monde. La collecte a été progressivement étendue, et était, fin 2017, effective dans près de 50 villes de France.

L'article 45 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 rend cette collecte obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2019. La plateforme Airbnb s'est engagée à mettre en place une collecte automatique sur l'ensemble de ses hébergements en France dès juillet 2018.

Afin de permettre aux plateformes de collecter et de reverser la taxe de séjour, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a d'abord développé un moteur de recherche consultable depuis le mois d'avril 2016 sur le site du ministère en charge du budget¹. Il recense l'ensemble des délibérations des collectivités ayant institué la taxe de séjour. Cet outil a pour objet de renseigner les opérateurs en ligne des tarifs applicables et des périodes de perception des communes collectrices.

En parallèle, elle a développé une application dédiée à la taxe de séjour, laquelle permet aux communes ou aux groupements de communes d'insérer directement les données relatives à la taxe de séjour. Le recours à cette application constitue la **modalité déclarative rendue obligatoire par l'arrêté du 17 mai 2016 relatif aux modalités de transmission et de publication des informations concernant la taxe de séjour forfaitaire**. Cela permet, d'une part, de concentrer les données nécessaires pour les plateformes internet sans avoir à parcourir les délibérations et, d'autre part, de disposer de données fiables à l'échelle nationale. Cette application, nommée OCSITAN (Ouverture aux Collectivités locales d'un Système d'Information des Taxes annexes) est accessible sur le site www.impots.gouv.fr.

On soulignera que, contrairement à la réglementation applicable aux meublés de

¹ http://taxesejour.impots.gouv.fr/DTS_WEB/FR/

tourisme en zone tendue, la démarche de la DGFIP a consisté à mettre en place les outils permettant la mise en œuvre de la législation avant que cette législation ne soit en vigueur.

- (2) Rappeler le droit applicable, par la publication d'un guide à destination des collectivités territoriales

Vos rapporteuses remarquent une grande diversité des pratiques des communes dans la mise en œuvre de la réglementation. Si la diversité peut être le signe d'une appropriation des outils par les communes en vue de répondre de façon adaptée aux réalités locales, **certaines délibérations peuvent, à ce jour, susciter un certain nombre d'interrogations au regard de leur conformité avec la législation.** Vos rapporteuses ont ainsi pu relever les cas suivants :

- l'instauration d'une déclaration soumise à enregistrement sans autorisation de changement d'usage ou sans mise en place d'un téléservice ;
- l'instauration d'un régime de changement d'usage temporaire ou d'une déclaration soumise à enregistrement dans des communes situées en dehors du champ d'application de ces dispositifs ;
- des délibérations peu claires, faisant preuve d'une certaine confusion entre autorisation de changement d'usage et autorisation de changement d'usage temporaire, ou entre déclaration « simple » et déclaration soumise à enregistrement ;
- des délibérations s'apparentant à du détournement de pouvoir, dans la mesure où une déclaration soumise à enregistrement n'a été adoptée que pour mieux recouvrer la taxe de séjour ou pour contrôler la qualité des hébergements, ce qui n'est pas la vocation de ce régime, qui a pour seul objectif de concourir à la lutte contre la pénurie de logement.

Si nul n'est censé ignorer la loi, on ne saurait blâmer les villes rencontrant quelques difficultés à se saisir des outils prévus par la loi, tant celle-ci apparaît complexe. En conséquence, et afin d'éviter les risques de contentieux, il serait nécessaire de publier un **guide pratique à destination des collectivités**, leur présentant les diverses possibilités qui leurs sont offertes par la législation. À nouveau, vos rapporteuses remarquent qu'un tel guide pratique existe déjà en ce qui concerne la taxe de séjour, qui mériterait également une actualisation¹.

Ce guide pratique pourrait également proposer des solutions pratiques, et notamment des recommandations en matière d'**harmonisation et de standardisation des systèmes de télédéclaration**. En effet, si la déclaration « simple » en mairie fait l'objet d'un formulaire cerfa uniforme, ce n'est pas le cas du système de télédéclaration pour la déclaration soumise à enregistrement. Le guide déjà cité publié par l'association AhTop à

¹https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE_circulaires_10_fevrier2016/Guide_pratique_TS.pdf

destination des maires et présidents d'EPCI proposait utilement à ceux-ci d'envisager de mutualiser une même plateforme de télédéclaration.

Recommandation n° 14 : l'État devrait rédiger un guide à destination des collectivités territoriales, leur rappelant le droit applicable et donnant des exemples de bonnes pratiques.

D. ADAPTER LA RÉGLEMENTATION À VISÉE TOURISTIQUE DES MEUBLÉS DE TOURISME

La législation récente sur les meublés de tourisme s'est focalisée sur le problème du logement. Cela a fait perdre de vue les enjeux propres au droit du tourisme. Autrement dit, le logement a éclipsé le tourisme. Vos rapporteuses insistent sur la nécessité de bien **distinguer les enjeux et les objectifs poursuivis par chaque réglementation**. À ce sujet, le rapport de la commission des finances du Sénat sur l'économie collaborative rappelait que la Mairie de San Francisco estime que le succès de son système de collecte de la taxe de séjour « *tient à la stricte séparation qui existe entre la collecte de l'impôt et les autres politiques publiques. (...) la traduction la plus notable de cette politique est que les données collectées par le département de la fiscalité de la Mairie ne sont en aucun cas transmises aux autres départements de la Mairie, et notamment au Planning Department, chargé de la politique de l'urbanisme et donc du contrôle du plafond de nuitées applicable à la location de chaque logement* ».

1. Permettre aux collectivités de mener une politique de l'hébergement touristique plus efficace.

(1) Rétablir la déclaration « simple » pour toute location de meublé de tourisme.

L'obligation de déclarer en mairie la location d'un meublé de tourisme a été introduite par l'article 24 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, sur le modèle de la déclaration des chambres d'hôtes, elle-même introduite par l'article 21 de la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme.

La volonté du législateur a été de prévoir un simple régime déclaratif au niveau local afin que les communes aient une **meilleure connaissance de leur parc de logements à vocation touristique et puissent mieux recouvrer la taxe de séjour**. Il ne s'agissait en aucun cas de réguler l'offre de meublé de tourisme en raison d'une tension sur le marché local du logement.

Le manquement à cette obligation déclarative est sanctionné des peines applicables aux contravention de 3e classe, c'est-à-dire d'une amende de 450 euros (article R. 324-1-2 du code du tourisme). Cette déclaration est normalisée au niveau national par l'intermédiaire d'un formulaire Cerfa, disponible sur le site service-public.fr. Le propriétaire d'un meublé de tourisme doit y renseigner son identité et ses coordonnées, l'adresse du meublé de tourisme, le nombre de pièces le composant et le nombre de lits le composant, le cas échéant, la date de son classement ou de sa labellisation et son niveau de classement, ainsi que la période prévisionnelle de location.

L'article L. 324-1-1 a été modifié par l'article 95 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives en vue de préciser qu'elle s'applique aussi bien aux meublés classés qu'aux meublés non classés, et ainsi assurer une meilleure application du dispositif.

Cette procédure de déclaration a été progressivement mise en œuvre par les communes, notamment les communes touristiques, dans leur effort pour parvenir à un meilleur recouvrement de la taxe de séjour.

La loi ALUR a supprimé la déclaration « simple » pour la location de sa résidence principale. Vos rapporteuses estiment que cette suppression révèle une certaine **confusion entre la législation relevant d'une logique de politique touristique et celle relevant d'une logique de politique du logement**. En effet, la déclaration préalable simple en mairie ne relève pas de la réglementation de la politique du logement, qui impose de distinguer, entre résidence principale et résidence secondaire afin que les règles convergent vers leur cible, à savoir l'investissement dans un logement ayant pour seul but de créer un meublé de tourisme et soustrayant ainsi un logement au marché locatif traditionnel.

En raison de la croissance du phénomène de la location de sa résidence principale comme meublé de tourisme partout sur notre territoire, il **conviendrait de rétablir l'obligation de déclaration préalable « simple »**. Avec la collecte obligatoire de la taxe de séjour par les plateformes¹, les communes disposeront, ainsi, d'une législation leur assurant une parfaite information et une meilleure perception des recettes. Une telle déclaration pourrait également être mise à profit par l'État pour organiser un meilleur suivi statistique de la location de meublés de tourisme.

Enfin, cela aurait également l'avantage de simplifier la réglementation en vigueur en établissant un **principe général de déclaration** de l'activité de meublé de tourisme auprès des collectivités territoriales, quel que soit le type de logement utilisé à cette fin.

Cette disposition ne serait, par ailleurs, pas exempte de portée symbolique : elle acterait le fait qu'il n'est pas anodin de participer à

¹ voir supra, l'encadré relatif au recensement des décisions locales en matière de taxe de séjour.

l'attractivité touristique d'un territoire en mettant son hébergement à la disposition des touristes.

Si son application était jusqu'alors lacunaire, il appartiendra aux communes de faire acte de pédagogie auprès des loueurs¹. Au demeurant, s'agissant des plateformes, on peut considérer que l'obligation d'informer le loueur sur ses obligations en matière fiscale et sociale figurant à l'article 242 *bis* du code général des impôts pourrait également concerner l'obligation de se déclarer en mairie.

Recommandation n° 15 : rétablir la déclaration « simple » en mairie pour les meublés de tourisme, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, en vue de permettre aux collectivités de mettre en place une politique de qualité sur les meublés de tourisme et de s'assurer d'une parfaite perception de la taxe de séjour.

(2) Rappeler l'incitation des meublés de tourisme au classement, indispensable à la qualité de l'hébergement touristique.

Mieux informées, les collectivités pourront, à leur tour, inciter les meublés de tourisme présents sur leur commune à garantir un certain niveau de qualité, en attirant l'attention des loueurs sur les moyens de valoriser leurs offres et sur le nécessaire respect des normes de sécurité.

Elles pourraient également les inciter à recourir au classement réglementaire². Certes, les avis en ligne font aujourd'hui figure d'étalon de qualité pour les utilisateurs des plateformes en ligne. Et le législateur est intervenu en vue de garantir la qualité de ces avis (*voir encadré*). De fait, le nombre de meublés classés était estimé à environ 92 700 au 1er janvier 2017, représentant près de 440 000 lits, soit près de 5 % de l'offre d'hébergement touristique répertoriée³. Ces meublés classés correspondent à l'offre « traditionnelle », c'est-à-dire provenant de locaux dédiés à l'accueil de touristes et proposés à titre professionnel. Si l'on tient compte des labels privés (« Gîtes de France », « Clévacances », « Fleurs de Soleil », « Bienvenue à la ferme », etc), le nombre de meublés classés ou labellisés est de l'ordre de 161 000. Au total, par rapport à un potentiel de location de 800 000 meublés, **le nombre de meublés classés est compris entre 12 et 20 %**, selon que l'on considère uniquement le classement réglementaire ou que l'on prend en compte en outre les labels des réseaux privés.

La réglementation des avis en ligne

L'article 52 de la loi pour une République numérique crée l'article L. 111-7-2 du code de la consommation. Cet article oblige « toute personne physique ou morale dont l'activité consiste, à titre principal ou accessoire, à collecter, à modérer ou à diffuser des avis en ligne provenant de

¹ À Paris, selon les informations recueillies par vos rapporteuses, 1300 déclarations de ce type ont eu lieu entre 2010 et 2017, souvent incomplètes.

² Ce classement est régi par les articles L. 324-1 et R. 324-2 à R. 324-8 du code du tourisme.

³ Source : *mémento du tourisme*.

consommateurs est tenue de délivrer aux utilisateurs une information loyale, claire et transparente sur les modalités de publication et de traitement des avis mis en ligne ».

Plus précisément, cette personne :

- doit préciser si ces avis font ou non l'objet d'un contrôle et, si tel est le cas, indiquer les caractéristiques principales du contrôle mis en œuvre ;
- afficher la date de l'avis et ses éventuelles mises à jour ;
- indique aux consommateurs dont l'avis en ligne n'a pas été publié les raisons qui justifient son rejet ;
- mettre en place une fonctionnalité gratuite qui permet aux responsables des produits ou des services faisant l'objet d'un avis en ligne de lui signaler un doute sur l'authenticité de cet avis, à condition que ce signalement soit motivé.

Le décret n°2017-1436 du 29 septembre 2017 fixe les modalités et le contenu de ces informations.

La proportion de meublés classés est donc limitée, car les avis clients sur les plateformes paraissent aujourd'hui prévaloir. Néanmoins, vos rapporteuses considèrent que **les avis en ligne et le classement sont complémentaires**.

Les collectivités territoriales pourraient ainsi inciter les meublés de tourisme au **classement**, en rappelant que celui-ci ouvre droit à un avantage fiscal, prenant la forme d'un **abattement de 71 % sur les revenus issus de la location, au lieu du taux de droit commun de 50 %**, au titre du régime fiscal des microentreprises, dit « micro BIC »¹.

Recommandation n° 16 : en vue de s'assurer de la qualité de leur parc de meublés de tourisme en plein essor, les collectivités locales devraient rappeler l'incitation fiscale au classement réglementaire.

Par ailleurs, que le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre du comité interministériel du tourisme, à revoir les critères de classement des hébergements touristiques². À ce jour, le classement des meublés de tourisme ne paraît pas faire partie de ce programme. Vos rapporteuses appellent donc le Gouvernement à revoir également les critères de classement des meublés de tourisme, qui datent actuellement de 2010, afin de l'adapter aux nouvelles réalités de ce type d'hébergement, et aux attentes des touristes y ayant recours. Cette actualisation apparaît nécessaire dès lors que le choix effectué est celui de préserver le principe d'un classement réglementaire en étoiles, malgré l'existence de labels privés et des avis en ligne.

Recommandation n° 17 : dans le cadre de la révision des critères de

¹ Article 50-0 1° in fine et article 1407 III 2° du code général des impôts. Le plafond des revenus permettant l'application du régime du micro BIC a été porté à 70 000 euros en loi de finances pour 2018.

² En 2016, la grille de classement des hôtels a été mise à jour. En 2018, les grilles des résidences de tourisme et des terrains de campings sont en cours de révision, conformément aux orientations du Conseil Interministériel du Tourisme du 19 janvier 2018.

classement actuellement en cours, l'État devrait également revoir ceux des meublés de tourisme.

2. Actualiser les règles applicables aux meublés de tourisme

Contrairement à une idée répandue, les **contrats de location saisonnière font l'objet d'une réglementation protectrice du consommateur**. L'article L. 324-2 du code du tourisme dispose que « *toute offre ou contrat de location saisonnière doit revêtir la forme écrite et contenir l'indication du prix demandé ainsi qu'un état descriptif des lieux* ». En 1994, la commission nationale des clauses abusives publiait une recommandation portant sur les contrats de location saisonnière proposés par les professionnels¹. Les dispositions du code civil sont applicables aux arrhes et acomptes et celles du code de la consommation en matière de publicité mensongères s'appliquent également².

Plusieurs dispositions réglementaires adoptées en 1967 toujours en vigueur apparaissent aujourd'hui surannées. Un décret punit la production de renseignements inexacts en cas d'offre ou de contrat de location saisonnière en meublé³, un arrêté⁴ prescrit, afin de garantir la publicité des prix, que toute location saisonnière en meublé doit, préalablement à sa conclusion, donner lieu à la remise au preneur d'un état établi selon un modèle précisant la description des lieux loués, leur situation dans la localité et les conditions de leur location et un autre arrêté⁵ prévoit la délivrance d'une note préalablement à la location d'une maison meublée.

Il conviendrait d'**actualiser ces dispositions réglementaires**, qui apparaissent peu adaptées aux réalités de la location de meublés de tourisme, et semblent s'ajouter les unes aux autres sans véritable cohérence d'ensemble. Au demeurant, une telle actualisation a déjà eu lieu pour d'autres types d'hébergement touristique afin, notamment, de prendre en compte la commercialisation en ligne⁶.

¹ Recommandation N°94-04, BOCCRF du 27/10/1994, rectificatif du 9/12/1994.

² Fiche pratique de la DGCCRF relative aux locations saisonnières, février 2018.

³ Décret n° 67-128 du 14 février 1967 réprimant la production de renseignements inexacts en cas d'offre ou de contrat de location saisonnière en meublé. Ce décret est toujours en vigueur et prévoit une amende de 3 750 euros pouvant être portée à 7 500 euros en cas de récidive. Il s'applique aux locations saisonnières et aux offres de location saisonnière ou d'un local meublé en vue de l'habitation.

⁴ Arrêté du 16 mai 1967 relatif aux locations saisonnières en meublé. Cet arrêté est toujours en vigueur. Il définit les locations saisonnières comme « les locations en meublé consenties à l'occasion des vacances, quelle que soit la durée de la location ou le mode de location intervenu ».

⁵ Arrêté du 8 juin 1967 relatif à la délivrance d'une note dans les hôtels, pensions de famille, maisons meublées et restaurants. Cet arrêté est toujours en vigueur. Il s'applique aux « maisons meublées classés ou non « tourisme » ».

⁶ Arrêté du 18 décembre 2015 relatif à la publicité des prix des hébergements touristiques marchands autres que les meublés de tourisme et les établissements hôteliers de plein air.

Recommandation n° 18 : actualiser les dispositions réglementaires applicables aux locations saisonnières.

Par ailleurs, les meublés de tourisme doivent respecter certaines normes de sécurité et de décence. Seuls les hébergements dont la capacité d'accueil globale est supérieure à 15 personnes relèvent de la réglementation contre les risques d'incendie et de panique et de la réglementation garantissant l'accessibilité applicables aux établissements recevant du public (ERP). En conséquence, elles s'appliquent le plus souvent aux hôtels ou aux résidences de tourisme, mais pas aux chambres d'hôtes ni aux meublés de tourisme.

En deçà de ce seuil, seules les normes d'habitat s'appliquent aux hébergements touristiques. Il s'agit :

- des règles de décence figurant au décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 (habitabilité, sécurité, superficie minimale) ;

- d'obligations spécifiques, pour des raisons de sécurité, comme celles issues de l'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation ou du décret n°95-949 du 25 août 1995 relatif à la prévention des risques résultant de l'usage des lits superposés destinés à être utilisés dans les lieux domestiques ou en collectivités ;

- depuis le 8 mars 2015, en application de la loi n° 2010-238 du 9 mars 2010, tout lieu d'habitation (appartement, maison) doit être équipé d'au minimum un détecteur de fumée normalisé ;

- lorsque qu'il met à la disposition du locataire une piscine, le loueur doit démontrer qu'il respecte les exigences de sécurité permettant de lutter contre les risques de noyades (article L. 128-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

En conséquence, il importe que les loueurs veillent à s'assurer dans de bonnes conditions, afin de faire face au risque d'une éventuelle mise en jeu de leur responsabilité civile.

Il conviendrait sans aucun doute de renforcer l'information des loueurs de meublés de tourisme occasionnels de l'ensemble des droits et obligations qui leur incombent. Au demeurant, les plateformes informent déjà le plus souvent les loueurs des obligations applicables en matière de sécurité, par exemple en recommandant d'équiper les locaux loués d'extincteurs, d'une trousse de secours, d'afficher les numéros des services d'urgence... La balle est donc dans le camp des pouvoirs publics, pour mieux sensibiliser les loueurs à leurs obligations.

Recommandation n° 19 : mieux sensibiliser les loueurs occasionnels de meublés de tourisme à leurs obligations de sécurité et de décence et à la nécessité de disposer d'une assurance de responsabilité civile suffisante pour couvrir les risques issus de leur activité de location.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Sur les conditions contractuelles des plateformes de réservation hôtelière :

- Les autorités de régulation de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes doivent maintenir leur vigilance sur ce secteur (recommandation n° 2) ;
- Consolider le droit français sur la clause de parité tarifaire en trouvant une réponse adéquate au niveau européen, notamment dans le cadre de la proposition de règlement promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne (recommandation n° 3) ;
- Poursuivre la sensibilisation des professionnels à la réservation en direct et mieux informer les consommateurs sur les avantages de la réservation en direct (recommandation n° 4) ;

Sur la législation applicable aux meublés de tourisme :

Protéger le logement là où se manifeste une tension entre l'offre et la demande :

- Soutenir l'article 51 du projet de loi ELAN, qui renforce le cadre applicable sans en modifier l'économie, afin de privilégier la stabilité du droit (recommandation n° 7) ;
- Celui-ci étant néanmoins particulièrement complexe, procéder à une évaluation du droit en vigueur cinq ans après son application (recommandation n° 8) ;
- Évaluer à échéance régulière les engagements pris par les plateformes auprès du Gouvernement (recommandation n° 9) ;
- S'assurer que les plateformes demandent aux loueurs des justificatifs lorsque ceux-ci se prévalent d'une autorisation de changement d'usage ou d'une exception à la règle des 120 jours, qui pourront être transmis aux communes (recommandation n° 10) ;
- Inciter les plateformes à se doter d'un outil de blocage à 120 jours mutualisé (recommandation n° 11) ;
- Établir un lien de confiance, à travers la rédaction, par les représentants des plateformes, des associations d'élus et des administrations centrales, d'une charte des relations entre les plateformes et les collectivités, qui pourrait déterminer de principes d'ordre pratique à respecter pour une mise en œuvre efficace et simple des dispositions en vigueur (recommandation n° 12) ;

- L'État devrait procéder à un recensement au fil de l'eau et centralisé sur un unique site internet des règles adoptées au niveau local en matière d'autorisation de changement d'usage et de déclaration soumise à enregistrement (recommandation n° 13) ;
- Il devrait également rédiger un guide à destination des collectivités territoriales, leur rappelant le droit applicable et donnant des exemples pratiques (recommandation n° 14) ;
- Il pourrait aussi procéder à un réexamen à échéance régulière de la liste des communes situées en zone urbaine tendue (recommandation n° 5) ;
- Clarifier les motifs de saisine du préfet pour les communes souhaitant mettre en place une procédure de changement d'usage (recommandation n° 6) ;

Une nécessaire actualisation de la réglementation touristique :

- Rétablir la déclaration « simple » en mairie pour les meublés de tourisme, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, en vue de permettre aux collectivités de mettre en place une politique de qualité sur les meublés de tourisme (recommandation n° 15) ;
- Poursuivre le travail de quantification de l'offre de meublés de tourisme, qu'il s'agisse de meublés de tourisme proposés à l'année par des professionnels ou à titre occasionnel par des particuliers (recommandation n° 1) ;
- Actualiser les dispositions réglementaires applicables aux locations saisonnières (recommandation n° 18) ;
- Réviser les critères de classement des meublés de tourisme (recommandation n° 17) ;
- Rappeler l'incitation fiscale au classement des meublés de tourisme en vue de s'assurer de la qualité de ce parc en plein essor (recommandation n° 16) ;
- Renforcer l'information des loueurs occasionnels de meublés de tourisme sur leurs obligations de sécurité et de décence et sur la nécessité de disposer d'une assurance de responsabilité civile suffisante pour couvrir les risques issus de leur activité de location (recommandation n° 19).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 juin 2018, la commission a entendu une communication du groupe de travail sur le tourisme.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous entendons à présent la communication du groupe de travail sur le tourisme. Je passe la parole à nos collègues Patricia Morhet-Richaud et Viviane Artigalas qui vont nous présenter leur rapport.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je rappelle que lors de sa réunion constitutive, le groupe de travail sur le tourisme a souhaité effectuer un bilan d'application de dispositions législatives récentes sur l'hébergement touristique et le numérique. L'évolution numérique est devenue, en effet, incontournable pour les acteurs du tourisme aujourd'hui, comme en témoignent quelques chiffres : le tourisme représentait 44 % des parts de marché du commerce en ligne en 2016, 77 % des Français partis en vacances en 2016 ont préparé leur voyage en ligne et 50 % y ont réservé tout ou partie de leur séjour.

Le Parlement a récemment encadré deux des principales mutations du secteur de l'hébergement touristique que nous vous résumerons à tour de rôle.

À titre liminaire, je souhaite ici remercier le président du groupe de travail, Michel Raison, qui a assisté à la vingtaine d'auditions menées par vos rapporteures, et saluer l'ensemble de nos collègues qui ont assisté aux auditions et ont bien voulu exprimer leurs points de vue.

Tout d'abord, internet a permis l'émergence d'un nouveau canal de distribution avec les plateformes de réservation hôtelière en ligne, comme Booking ou Expedia. La présence des professionnels de l'hébergement touristique sur ces plateformes est aujourd'hui indispensable car elle leur permet de bénéficier d'une visibilité sans précédent partout dans le monde. Mais cette visibilité a un prix, sous forme de commissions prélevées par les plateformes sur les réservations. On estime que les taux de commission s'élèvent entre 15 et 22 %, et représentent 4 à 5 % du chiffre d'affaires de l'hôtellerie française. Surtout, le secteur des plateformes de réservation est très concentré : le groupe Booking représenterait environ deux tiers du marché en Europe, contre 16,6 % pour le groupe Expedia et 9 % pour Hôtel Reservation Service (HRS). En conséquence, les hôteliers font face à des acteurs qui disposent d'une puissance économique très importante, et se retrouvent dans une situation assez analogue à celle des consommateurs à qui l'on impose des contrats d'adhésion. C'est d'ailleurs sur le sujet très sensible des clauses de ces contrats conclus entre les hôteliers et les plateformes de réservation en ligne que nous avons légiféré.

Je rappelle que les plateformes imposaient des clauses dites de parité, imposant aux hôteliers des tarifs, des disponibilités et des conditions commerciales au moins aussi favorables que celles proposées sur les plateformes concurrentes et sur l'ensemble des autres canaux de distribution. De telles clauses avaient pour effet de réduire la concurrence entre les plateformes, de dresser une barrière pour les nouveaux entrants sur le marché et enfin de réduire la liberté des hôteliers dans la fixation de leurs prix. Intervenant presque concomitamment à l'Autorité de la concurrence, le législateur a imposé aux plateformes le recours au mandat dans leurs relations avec les hôteliers et, surtout, il a interdit les clauses de parité tarifaire. Nous avons donc redonné aux hôteliers, y compris sur leur propre site internet, la liberté tarifaire à laquelle ils avaient dû renoncer. Je rappelle que ces dispositions, qui font l'objet de l'article 133 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, ont été introduites par voie d'amendement à l'initiative du Président Jean Claude Lenoir.

D'après nos auditions, ce nouveau cadre législatif a incité les hôteliers à mieux maîtriser leur politique commerciale et probablement contribué à une relative stabilisation du montant des commissions d'intermédiation. Surtout, il a été plusieurs fois souligné que ces dispositions ont permis aux hôteliers et aux plateformes d'améliorer leurs relations. Mais il n'est pas certain qu'il en soit résulté un rééquilibrage significatif du rapport de force économique.

Cette mesure apparaît donc comme globalement satisfaisante mais il paraît nécessaire de consolider l'approche française à travers l'adoption d'une réponse au niveau européen. La régulation des relations entre les plateformes en ligne et les professionnels fait l'objet d'une récente proposition de règlement « promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne » et l'exposé des motifs de ce texte mentionne explicitement la question des clauses de parité tarifaire, ce qui nous semble aller dans le bon sens.

Par ailleurs, il convient de poursuivre la sensibilisation des professionnels du secteur à la réservation en direct. Elle reste prédominante en France mais certains professionnels sont toujours dans une situation de dépendance vis-à-vis des plateformes en ligne.

J'en viens à la seconde mutation à laquelle nous nous sommes intéressés : l'essor d'une nouvelle offre d'hébergement touristique suscitée par le numérique. Certes, les locations touristiques de courte durée sont un phénomène ancien mais internet et les plateformes comme Airbnb ou Abritel ont, en premier lieu, suscité une massification de l'offre globale qui porte aujourd'hui sur 800 000 meublés en France. Ensuite, on constate une mutation géographique : alors que les meublés de tourisme étaient traditionnellement localisés surtout en montagne et dans les stations balnéaires, ils sont aujourd'hui majoritairement dans les grandes

agglomérations. Ainsi, en région parisienne, le nombre de lits en meublés de tourisme dépasserait le nombre de lits proposés par les hôtels. Enfin, alors que le meublé de tourisme constituait auparavant un logement dédié à cette activité, et donc exercée à titre professionnel, ce sont à présent des particuliers qui proposent à la location leur résidence principale ou leur résidence secondaire.

Vos rapporteuses estiment que cette nouvelle offre présente plusieurs avantages : elle favorise l'attractivité touristique de notre territoire, répond à la demande d'hébergements et permet aux loueurs particuliers d'obtenir un complément de revenu. De plus, si l'effet concurrentiel sur les hébergements touristiques traditionnels est relativement peu documenté, il est clair que, là où il existe un déficit des capacités d'hébergement, en particulier lors des grands événements, cette nouvelle offre est complémentaire à l'offre traditionnelle.

Par ailleurs, alors qu'on a tendance à se focaliser sur un seul opérateur, à savoir Airbnb, la concurrence est, en réalité, plus vive sur ce secteur - avec Leboncoin, Abritel, Selogervacances, les gîtes de France etc - que sur celui de la réservation hôtelière. On constate également que plusieurs plateformes interviennent sur les deux segments : ainsi Booking loue des meublés de tourisme et Airbnb développe son offre d'hôtels.

Le législateur est intervenu pour encadrer ce phénomène et permettre aux élus de se doter d'outils de régulation de l'offre de meublés de tourisme, en particulier là où se manifeste une tension entre l'offre et la demande de logement. En effet, des investisseurs peuvent estimer plus rentable de louer en meublé de tourisme plutôt que sur le marché locatif traditionnel. Un rapport d'inspection avait ainsi estimé, en 2016 que, sans réglementation, la rentabilité d'une location touristique de courte durée à Paris est 1,5 fois plus élevée que celle d'une location meublée et 2,6 fois plus élevée que la rentabilité d'une location nue. On estime que 20 000 logements ont ainsi été soustraits du marché locatif parisien traditionnel et 5 800 grâce à la seule plateforme Airbnb. Le ministère de la cohésion des territoires estime également que ce type de location a un effet inflationniste sur les loyers. Je passe la parole à ma collègue pour vous présenter le bilan des mesures qui ont été prises.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. - Le législateur est d'abord intervenu, à travers la loi dite ALUR, pour permettre aux communes confrontées à une tension sur le marché du logement, de mettre en place un régime d'autorisation de changement d'usage. Celui-ci est obligatoire dans les villes de plus de 200 000 habitants ou de la petite couronne parisienne et optionnel pour les communes appartenant à une zone urbaine de plus de 50 000 habitants. Toute commune peut également demander au préfet de mettre en place un tel régime. L'autorisation peut donner lieu à compensation : par exemple, à Paris, l'autorisation est subordonnée à la transformation d'un autre local en logement dans le même arrondissement,

correspondant jusqu'au double de la surface du logement loué en meublé de tourisme.

La loi ALUR permet également aux communes d'imposer une autorisation temporaire de changement d'usage non soumise à compensation et octroyée uniquement aux personnes physiques.

Ce texte a surtout basé l'ensemble du système sur la distinction entre résidence principale – occupée au moins huit mois par an – et résidence secondaire : seules ces dernières sont soumises à autorisation dans le cadre du changement d'usage. Le défaut d'autorisation est sanctionnable de 50 000 euros d'amende civile, de 1000 euros par jour d'astreinte. Les fausses déclarations ou la dissimulation des locaux soumis à autorisation sont également punissables d'un an d'emprisonnement et de 80 000 euros d'amende. Pour appliquer ces dispositions, les communes peuvent mettre en place des équipes de contrôleurs armés d'un droit de visite des locaux. Néanmoins, en pratique, face à la croissance des meublés de tourisme, les communes manquent de moyens pour effectuer des contrôles et les manquements ne sont pas faciles à prouver.

C'est pourquoi le législateur a prévu de mettre à contribution les intermédiaires, et en particulier les plateformes. La loi ALUR les oblige à informer les loueurs sur leurs obligations. De plus, la loi pour une République numérique a permis aux communes de se doter d'un nouvel outil impliquant les intermédiaires. Les communes ayant mis en place une autorisation de changement d'usage peuvent mettre en place une télédéclaration obligatoire et préalable à la mise en location : elle donne lieu à la délivrance d'un numéro d'enregistrement qui doit obligatoirement figurer sur l'annonce du meublé de tourisme. Dans ces villes, les intermédiaires ont l'obligation de bloquer la publication d'une offre qui dépasserait 120 jours pour une résidence principale. En effet, le dépassement de ce seuil fait basculer un local en résidence secondaire, soumise à autorisation de changement d'usage et éventuellement à compensation. Les intermédiaires doivent également informer la commune, à sa demande, du nombre de nuitées réalisées dans un même logement.

L'article 51 du projet de loi ELAN entend renforcer ce dispositif et mettre fin à certains de ses défauts. D'abord, il clarifie le droit en vigueur : cette réglementation ne concerne plus la chambre chez l'habitant, dans la mesure où cette pratique ne soustrait pas le logement du marché locatif traditionnel. Ensuite, il renforce les moyens des communes, en obligeant les loueurs à rendre compte du nombre de nuitées commercialisées dans ce logement. Enfin, et surtout, il vise à rendre plus immédiate la sanction des loueurs et des intermédiaires avec des amendes civiles aggravées et prononcées à la demande des communes après jugement en la forme des référés.

Par ailleurs, les plateformes représentées par un syndicat professionnel se sont engagées auprès du Gouvernement à respecter la loi.

Vos rapporteuses approuvent l'adoption de ces dispositions par les députés ainsi que les engagements des plateformes : cela renforce l'effectivité de la loi tout en préservant la stabilité d'un dispositif d'ores et déjà considéré comme suffisamment compliqué.

En complément, nous formulons plusieurs recommandations de bon sens. Pour garantir l'effectivité de la législation en zone tendue, nous suggérons d'abord que les plateformes mettent en place un outil mutualisé de blocage à 120 jours, sans quoi un loueur bloqué sur une plateforme peut s'inscrire sur une autre. Ensuite, vos rapporteuses ont relevé un déficit de dialogue entre les plateformes, les communes et l'administration centrale. Pour établir un lien de confiance et clarifier la situation, une charte régissant les relations entre les communes et les plateformes pourrait être rédigée conjointement entre les représentants des plateformes, des communes et de l'administration centrale. Celle-ci pourrait définir les grands principes à respecter pour une mise en œuvre efficace et simple des dispositions en vigueur, comme, par exemple, l'instauration d'un dialogue préalable à la mise en place d'une procédure de changement d'usage et d'enregistrement.

Nous estimons également souhaitable que l'État s'investisse davantage dans la mise en œuvre de cette politique avec un recensement actualisé et centralisé des décisions des communes instaurant des autorisations de changement d'usage et des télédéclarations soumises à enregistrement. Un guide pourrait également être rédigé pour rappeler aux collectivités territoriales l'ensemble des dispositions en vigueur et les bonnes pratiques existantes.

Par ailleurs, vos rapporteuses estiment que le droit en vigueur doit fournir des outils opérationnels aux communes qui souhaitent améliorer leur politique touristique dans des zones où le marché du logement n'est pas en tension. En 2009, une déclaration dite « simple » déposée en mairie, par un formulaire cerfa harmonisé, avait été rendue obligatoire avant toute mise en location de meublé de tourisme. Elle a cependant été supprimée pour les résidences principales à l'occasion de la loi ALUR et son rétablissement apparaît aujourd'hui nécessaire pour assurer aux communes une meilleure visibilité sur leur parc d'hébergement touristique. Cela aurait également l'avantage de rendre plus lisible la réglementation pour l'utilisateur, qui déclarerait son meublé de tourisme quelle que soit sa situation. Seules les modalités de la déclaration et leurs conséquences juridiques changeraient selon que la ville dans laquelle est situé le meublé de tourisme a mis en place ou non une autorisation de changement d'usage et une déclaration soumise à enregistrement.

Pour conclure, notre position se résume en trois mots : liberté, stabilité, efficacité. Liberté des communes de réguler leur parc

d'hébergement touristique, surtout en cas de tension sur le marché du logement. Stabilité des normes, afin de ne pas bouleverser les acteurs du secteur. Enfin, et surtout, efficacité de la mise en œuvre du droit en vigueur, à travers un dialogue renouvelé entre territoires et acteurs économiques, avec un accompagnement de l'État.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour cet excellent rapport qui appelle une réaction de la part du président du groupe de travail sur le tourisme.

M. Michel Raison. – À mon tour de remercier notre Présidente qui a soutenu la création de ce groupe et nos deux rapporteuses pour leur exposé clair et complet. C'est un exemple de travail sénatorial de fond avec un secteur qui se transforme sous l'effet de la numérisation, ce qui appelle une adaptation de son cadre juridique.

Mme Sophie Primas, présidente. - Je m'associe à ces propos et il nous reste à approuver formellement ce rapport.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

I. PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 21 mars 2018 :

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : **M. Nicolas Lermant**, chef du service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services, et **Mme Emma Delfau**, sous-directrice tourisme ;

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **M. Mathieu Heurtel**, adjoint de chef de bureau, et **Mme Laure Dexcidieux**, adjointe à la sous directrice du financement du logement ;

- *Mairie de Paris* : **M. Jean-François Martins**, adjoint à la Maire de Paris chargé des sports, du tourisme et des Jeux Olympiques et Paralympiques Paris 2024, et **Mme Cécile Allioua**, chargée de mission.

Mardi 27 mars 2018 :

- *Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)* : **Mme Géraldine Leduc**, directrice générale ;

- *Autorité de la concurrence* : **M. Emmanuel Combe**, vice-président.

Mardi 3 avril 2018 :

- *Atout France* : **M. Christian Mantei**, directeur général ;

- *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)* : **M. Pierre Chambu**, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés ;

- *Fédération nationale des gîtes de France (FNGF)* : **MM. Dominique Pommat**, président, **Jacques Masson**, directeur général, et **Marc de Montalembert**, juriste ;

- *Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT)* : **M. Simon Thirot**, délégué général ;

- *Union Nationale pour la Promotion et le développement de la Location de Vacances (UNPLV)* : **MM. Thimothée de Roux**, président de l'UNPLV et directeur général France de Homeaway, **Philippe Bauer**, directeur des affaires publiques du groupe Expedia, et **Arthur Gachet**, consultant.

Mercredi 4 avril 2018 :

- *Groupe Accor* : **M. Samuel Lacombe**, directeur délégué aux relations institutionnelles ;

- *AirBnB* : **Mmes Juliette Langlais**, responsable des affaires publiques, et **Sarah Prot**, adjointe à la responsable des affaires publiques ;

- *Collectif Entr'hôtes* : **Mmes Ségolène Fleury**, et **Laure Lagasse**, et **M. Vincent Levy**, porte-paroles du collectif ;

- *Chambre nationale des propriétaires* : **M. Jean Pinsolle**, secrétaire général.

Mardi 10 avril 2018 :

- *Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs* (GNI - SYNHORCAT) : **MM. Didier Chenet**, président, et **Franck Trouet**, conseiller du président, directeur des relations institutionnelles et de la communication.

Mercredi 11 avril 2018 :

- *Booking.com* : **Mme Vanessa Heydorff**, directrice de Booking.com France, Espagne et Portugal, et **M. Alexis Darmois**, conseil ;

- *Union des métiers et des industries de l'hôtellerie* (UMIH) : **M. Jacques Barre**, président du Groupement national des chaînes hôtelières (GNC), et **Mme Gaëlle Missonier**, directrice de la communication ;

- *Association pour un hébergement et un tourisme professionnels* (AHTOP) : **MM. Serge Cachan**, président-fondateur, et **Quentin Michelin**, délégué général ;

- *Fédération autonome générale de l'industrie hôtelière touristique* (FAGIHT) et *Fairbooking* : **M. Pascal Droux**, président du GNI-FAGIHT et président de Fairbooking ;

- *Expedia* : **MM. Philippe Bauer**, directeur des relations institutionnelles, et **Thibaud de Fressenel**, directeur des ressources humaines et responsable des relations institutionnelles Egencia.

II. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Fédération unie des auberges de jeunesse (FUAJ) ;
- Leboncoin.fr ;
- Ville de Bordeaux ;
- Ville de Nice ;
- Ville de Lyon ;
- Fleurs de soleil ;
- Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) ;
- Syndicat des professionnels de la location meublée (SPLM) ;
- Comité pour la modernisation de l'hôtellerie et du tourisme français.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LA REGULATION DES MEUBLÉS DE TOURISME EN ZONE TENDUE ISSUE DES LOIS ALUR ET REPUBLIQUE NUMERIQUE

I. LA LÉGISLATION SUR LE CHANGEMENT D'USAGE DES LOCAUX D'HABITATION, CLÉ DE VOÛTE DES DISPOSITIONS EN VIGUEUR

Afin d'accroître le parc des logements disponibles dans le contexte de la nécessaire reconstruction du pays après la Seconde guerre mondiale, un principe d'interdiction de tout changement d'affectation des locaux à usage d'habitation a été posé par l'ordonnance du 11 octobre 1945. Alors que l'autorisation préalable de changement d'usage a longtemps relevé la compétence du Préfet, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie la confie aux communes.

Dans son étude relative à l'ubérisation de l'économie, le Conseil d'Etat rappelle que la législation sur les changements d'usage était, précédemment à l'adoption de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « ALUR »), « *peu appliquée en pratique et peu connue* ». Cet outil constitue aujourd'hui la clé de voûte de la régulation locale du marché de la location touristique de courte durée.

Certaines communes utilisent également le levier fiscal, à travers la possibilité qui leur est offerte de majorer entre 5 et 60 % le taux de la **taxe d'habitation applicable aux logements meublés non affectés à l'habitation principale**¹. La presse² s'est fait l'écho de ce que les mairies des communes situées en zone tendue³ ont un recours accru à ce dispositif, notamment en vue de réduire le recours à la location en meublé de tourisme. Si, dans les villes où un changement d'usage soumis à compensation empêche la location d'une résidence secondaire sauf à payer une importante somme, une telle mesure renforce l'incitation des propriétaires à mettre leur résidence secondaire sur le marché locatif traditionnel, dans les villes où un tel régime est absent, cette mesure est en revanche de nature à inciter les propriétaires à mettre leur bien en location touristique.

¹ Depuis la seconde loi de finances rectificative pour 2014 ayant créé l'article 1407 ter du code général des impôts, dont le dispositif a été renforcé par l'article 97 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 portant loi de finances pour 2017.

² Par exemple, *Le Figaro*, *Les mairies tentées par la taxe sur les résidences secondaires*, 21 février 2018.

³ Au sens du I de l'article 232 du code général des impôts.

A. LES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'AUTORISATION DE CHANGEMENT D'USAGE EN VIGUEUR.

1. Dans les plus grandes agglomérations et dans les départements de la « petite couronne » parisienne, le régime d'autorisation de changement d'usage est obligatoire et peut être assorti d'obligations de compensation.

L'article 16 de la loi ALUR a modifié l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation en vue de préciser les modalités selon lesquelles les locations de meublés de tourisme sont soumises au régime de changement d'usage des locaux d'habitation. Le dernier alinéa de cet article dispose ainsi que « *le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage au sens du présent article* ».

Il convient de souligner que le champ d'application géographique de ce régime est circonscrit : il est **obligatoire dans les communes de plus de 200 000 habitants¹ et dans les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne².**

Le changement d'usage ne s'applique pas aux locaux de bureaux ou commerciaux, qui ne sont pas des locaux d'habitation. Un local est réputé à usage d'habitation, selon l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970, ce qui peut être établi par tout mode de preuve. Après le 1^{er} janvier 1970, les locaux sont réputés avoir l'usage pour lequel leur construction ou les travaux dont ils ont fait l'objet ont été autorisés. Toutefois, après le 1^{er} janvier 1970, lorsqu'un local a fait l'objet d'une autorisation subordonnée à compensation, ce local et le local ayant servi de compensation sont réputés avoir l'usage résultant de l'autorisation.

Afin de pouvoir procéder au changement d'usage d'un local à usage d'habitation en vue de le transformer en meublé de tourisme à l'année, ce régime impose d'obtenir :

- une **autorisation préalable**, dont les conditions de délivrance sont déterminées par le conseil municipal³ « *au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logement* »,

¹ Ce seuil issu de l'ordonnance du 8 juin 2005, a été relevé à 200 000 habitants car les travaux parlementaires relatifs à la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit avaient souligné la nécessité de concentrer le périmètre aux grands centres urbains. Ainsi le seuil est cohérent avec les enjeux du marché immobilier que le dispositif entend protéger. Il s'agit des communes suivantes : Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nice, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Bordeaux, Lille, Rennes.

² Soit 123 communes.

³ Ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme.

- et, si la commune le souhaite, une obligation de compenser¹ la perte de surface affectée au logement sur le territoire de la commune par la mise à disposition d'une surface équivalente pour le logement. La compensation peut prendre deux formes : soit le demandeur transforme lui-même en logement une surface qu'il possède et qui était auparavant dédiée à un autre usage, soit il ne réalise pas lui-même l'opération et achète un titre de compensation correspondant à une opération de transformation en logement réalisée par un tiers. Comme le remarque le rapport d'une mission d'inspection², « d'un point de vue économique, la compensation peut être vue comme un moyen de faire internaliser au bailleur les externalités négatives (la raréfaction du parc locatif à usage d'habitation principale) liées à son investissement ».

Il convient de noter que l'autorisation de changement d'usage est en principe attachée à la personne, c'est-à-dire qu'elle cesse de produire ses effets lorsqu'il est mis fin à l'exercice professionnel du bénéficiaire. Autrement dit, elle revêt un caractère temporaire. En revanche, lorsqu'il y a compensation, cette autorisation devient attachée au local. Autrement dit, elle revêt alors un caractère définitif.

Enfin, et surtout, la loi ALUR précise qu'un tel régime n'est **pas applicable** aux locaux qui constituent des **résidences principales**³. Avant cette loi, la notion de résidence principale applicable au logement meublé était définie à l'article R. 641-1 du code de la construction et de l'habitation, qui faisait de l'occupation « effective et continue avec sa famille » le critère de définition de la résidence principale. La jurisprudence avait recours à un faisceau d'indices caractérisant le principal établissement (tels que la durée d'occupation du logement, les attaches familiales, le lieu d'exercice de la profession, le lieu d'inscription sur les listes électorales et le lieu du paiement de l'impôt). Depuis la loi ALUR, la résidence principale est « le **logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par**

¹ Selon l'article L. 631-7-1, l'autorisation « peut être subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage ».

² Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation de politique publique : le logement locatif meublé, annexe V relative à la location meublée de courte durée, Janvier 2016.

³ Selon le dernier alinéa de l'article L631-7-1 A, « Lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur, au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, l'autorisation de changement d'usage prévue à l'article L. 631-7 du présent code ou celle prévue au présent article n'est pas nécessaire pour le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ». Auparavant un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 24 mai 2011 (3^e chambre, n° 10/23802) avait jugé que les logements donnés en location en meublé ne sont réputés locaux d'habitation « que si le bail répond aux conditions de l'article L. 632-1 (du code de la construction et de l'habitation) à savoir la location pour une durée d'une année à titre de résidence principale ».

une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation »¹. En conséquence, s'agissant des locations de meublés de tourisme, deux situations doivent être considérées :

- les **résidences principales** au sens de ces dispositions **peuvent être louées en meublés de tourisme sans autorisation de changement d'usage** ;

- les logements qui ne sont pas des résidences principales au sens de ces dispositions, c'est-à-dire **tout logement qui n'est pas occupé pendant au moins huit mois par an, ne peuvent être loués sans autorisation de changement** d'usage. Par convention, on désigne habituellement ces logements par les termes de « résidences secondaires ». Or, cela peut à la fois concerner les logements achetés par des investisseurs en vue de louer en meublé de tourisme en permanence, et donc de façon professionnelle, et les résidences secondaires utilisées par leurs propriétaires comme des « pieds-à-terre » et louées ponctuellement en meublé de tourisme.

2. Dans les autres communes, ce même régime est facultatif.

La loi ALUR a néanmoins modifié l'article L. 631-9 en vue d'étendre le champ d'application géographique potentiel du régime du changement d'usage.

Depuis 1978, celui-ci dispose que le **Préfet peut rendre applicable ce régime dans n'importe quelle commune** après avis du maire. Depuis 2008², chaque maire peut proposer au Préfet de prendre une décision en ce sens.

La loi ALUR permet aux **1149 communes situées en zone tendue figurant sur la liste des communes dans lesquelles une taxe annuelle sur les logements vacants est applicable** de mettre en place un régime d'autorisation de changement d'usage (sur décision de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme). Ce régime peut alors être **instauré par une délibération** de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal.

¹ Article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Les personnes à charge au sens du code de la construction et de l'habitation sont définies à l'article R. 351-8. De même, ne sont pas soumis à autorisation préalable les locaux dont une partie seulement est affectée à une activité autre que l'habitation.

² Article 13 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. L'article R. 631-5 du code de la construction et de l'habitation, qui résulte d'un décret datant de 2007, dispose néanmoins toujours que l'arrêté d'extension doit être pris après avis du maire.

Les critères d'identification des communes situées en zonen tendue

Selon l'article 232 du code général des impôts, seules les communes appartenant à une « zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par :

- le niveau élevé des loyers,
- le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens
- ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social », peuvent instaurer une taxe sur les logements vacants. D'autres mesures s'appliquent à ce périmètre, comme la majoration de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires.

La liste de ces communes figure, conformément aux dispositions de l'article 232, au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts. Sont visées des communes appartenant aux aires urbaines suivantes : Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Teste-de-Buch - Arcachon, Lille, Lyon, Marseille - Aix-en-Provence, Meaux, Menton - Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon, Toulouse. Seules 28 aires urbaines ont été retenues sur les 118 aires urbaines françaises de plus de 50 000 habitants.

Critères retenus pour la détermination du périmètre géographique d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants

| Critère | Indicateur utilisé | Source |
|---|--|---|
| Niveau élevé des loyers | Niveau de loyer de marché supérieur à 105 % du loyer de marché moyen observé en 2011 en France métropolitaine hors Île-de-France | Observatoire Clameur |
| Niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens | Médiane du prix des appartements anciens supérieure à la médiane nationale du prix des appartements anciens hors Île-de-France en 2010 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ile-de-France : base Bien 2008 ▪ Hors IDF ; base notariale Perval 2010 |
| Nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif | Rapport entre le nombre de demandes de logements et le nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social supérieur à la moyenne nationale hors agglomération parisienne | Répertoire du parc locatif social (RPLS) |

Source : Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation de politique publique : mobilisation des logements et des bureaux vacants, janvier 2016, à partir d'informations communiquées par le bureau des études économiques de la DHUP.

Comme pour le précédent régime, les résidences principales ne peuvent y être soumises et la commune a également la possibilité d'instaurer une obligation de compensation.

3. Dans les plus grandes agglomérations et dans les départements de la « petite couronne » parisienne, une autorisation de changement d'usage temporaire sans obligation de compensation peut également être instaurée au bénéfice des demandeurs personnes physiques.

La loi ALUR a, enfin, créé un régime d'autorisation de changement d'usage temporaire dédié aux locations touristiques de courte durée¹ par des **propriétaires personnes physiques** à l'article L.631-7-1 A.

La commune (ou l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme) ne peut subordonner cette autorisation à une compensation.

Ce régime **permet aux communes de définir des critères de délivrance de cette autorisation** : ceux-ci peuvent porter sur la durée des contrats de location, sur les caractéristiques physiques du local ainsi que sur sa localisation en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements. Ces critères **peuvent être modulés en fonction du nombre d'autorisations accordées à un même propriétaire.**

4. Les plans locaux d'urbanisme peuvent également soumettre le changement de destination du bien à demande d'autorisation d'urbanisme.

Enfin, dans certaines villes, le règlement d'urbanisme peut également imposer le dépôt en mairie d'une **demande d'autorisation d'urbanisme**, c'est-à-dire, selon le cas, une déclaration préalable ou un permis de construire en cas de **changement de destination du bien**. C'est par exemple le cas de la ville de Paris, dont le plan local d'urbanisme la transformation en meublé de tourisme à une destination relevant de l'hébergement hôtelier. Un investisseur qui souhaiterait modifier des locaux commerciaux ou de bureau en vue de les affecter à la location touristique n'aurait pas besoin d'effectuer une demande de changement d'usage mais devrait effectuer une demande de changement de destination.

B. D'IMPORTANTES MOYENS JURIDIQUES DE CONTRÔLE ET DE SANCTION

La loi ALUR a renforcé les **moyens juridiques de contrôle** des communes concernées par le régime obligatoire d'autorisation de changement d'usage en octroyant aux agents assermentés des communes qui

¹ Plus précisément, aux locations « pour de courtes durées des locaux destinés à l'habitation à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ».

disposent d'un service municipal du logement¹ et ayant pour fonction le contrôle de l'usage des locaux destinés à l'habitation les **prérogatives prévues aux articles L. 651-6 et L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation** relatifs aux agents assermentés des services municipaux du logement. Ils peuvent, en conséquence, visiter – en la présence de l'occupant – les locaux à usage d'habitation entre 8h et 19h, l'occupant ou le gardien ne pouvant s'y opposer, se faire communiquer par les autres administrations publiques tous renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission... Le fait de faire obstacle à leurs missions est passible d'une amende civile de 2 250 euros.

Le fait de ne pas respecter un régime de changement d'usage non temporaire est puni d'une **amende civile** dont le montant ne peut excéder, depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, **50 000 euros**² par local irrégulièrement transformé. Cette amende est prononcée par le président du tribunal de grande instance, statuant **en la forme des référés, sur requête du maire** ou de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et sur conclusions du procureur de la République. C'est également la loi de modernisation de la justice qui a permis au maire ou à l'ANAH de saisir le juge des référés, alors que la saisine était auparavant réservée au ministère public³. Le produit de l'amende est intégralement **versé à la commune**⁴.

Le maire peut également demander que le juge des référés prononce, sous **astreinte** d'un montant maximal de 1 000 euros par jour et par mètre carré, le **retour à l'usage d'habitation** du local transformé sans autorisation.

Enfin, une **sanction pénale** est prévue par l'article L. 651-3 du code de la construction et de l'habitation, qui punit d'**un an d'emprisonnement** et

¹ Selon l'article L. 621-1 du code de la construction et de l'habitation : « Dans les communes désignées, sur proposition des maires intéressés, par décision administrative, un service municipal du logement, créé à titre temporaire, est chargé d'assurer une meilleure répartition des logements existants. Le service municipal du logement a notamment pour tâche de dresser un fichier général des locaux à usage d'habitation, en vue de déterminer les locaux vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés. ».

² Le quantum maximal de l'amende était, auparavant, de 25 000 euros. La mission d'inspection précitée remarquait que ce quantum n'était pas suffisamment dissuasif, dans la mesure où le montant total d'une compensation pour un logement de 30m² dans le neuvième arrondissement de Paris avoisinerait les 40 000 euros. Elle soulignait également que, même en intégrant dans ses calculs de rentabilité une amende de 25 000 euros, l'activité de location de courte durée demeurerait plus rentable qu'une location à usage d'habitation principale. Au demeurant, elle remarquait que le juge prenant en considération l'action du propriétaire pour rétablir l'usage d'habitation après avoir été informé de l'infraction, le montant de l'amende était le plus souvent très en-deçà du maximum encouru.

³ Le rapport de la mission d'inspection soulignait que ce passage obligatoire par le ministère public rendait les procédures engagées par la ville de Paris particulièrement longues : une fois les constatations effectuées par l'agent assermenté de la ville, une procédure de conciliation pouvant durer jusqu'à deux ans devait débiter, et ce n'était qu'en cas d'échec de la conciliation que le dossier était transmis au parquet, qui décidait alors d'éventuelles poursuites judiciaires.

⁴ Avant la loi ALUR, il était versé à l'ANAH.

d'une amende de **80 000 euros** les fausses déclarations ou manœuvres frauduleuses tendant à dissimuler les locaux soumis à autorisation.

C. UNE GRANDE DIVERSITÉ DE CHOIX OPÉRÉS PAR LES VILLES ENTRAÎNANT DES RÉGIMES D'AUTORISATION ADAPTÉS AUX SOUHAITS DES ÉLUS LOCAUX

Il convient de rappeler que les conditions de l'autorisation de changement d'usage sont déterminées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents.

1. Quelques villes ont mis en place des obligations de compensation, selon des modalités plus ou moins strictes.

À **Paris**, une obligation de compensation a été mise en place au niveau de l'arrondissement, la surface de compensation devant équivaloir en principe à celle du logement concerné par le changement d'usage et, par exception, dans le secteur de compensation renforcé, au double de la surface transformée (sauf sauf si les locaux proposés en compensation sont transformés en logements sociaux)¹.

La compensation peut être effectuée directement par le demandeur, qui propose en compensation des locaux à autre usage que l'habitation dont il est propriétaire et qu'il va transformer en logements, ou indirectement, en achetant un titre de compensation (ou « commercialité ») auprès d'un tiers, propriétaire de locaux affectés à un autre usage que l'habitation qu'il va transformer en logements². Pour se procurer des titres de compensation, le demandeur peut se tourner sociétés spécialisées dans la recherche de commercialité³ ou vers des bailleurs sociaux, qui réalisent des opérations de transformation de bureaux en logements et peuvent donc proposer des locaux en compensation. Selon la Mairie de Paris⁴, la moyenne constatée à Paris se situe autour de 1 600 € par m² avec des écarts très importants, de l'ordre de 400 € par m² jusqu'à 3 000 € par m² dans les arrondissements de l'ouest et du centre de la capitale où la demande est la plus forte. Autrement dit, le coût d'un certificat de compensation est bien moins élevé que les prix

¹ Article 3 du règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre IV du code de la construction et de l'habitation.

² Autrement dit, toute personne qui fait construire un logement à Paris gagne une « commercialité », c'est-à-dire un droit de « détruire » un logement équivalent dans le même arrondissement et de céder sa « commercialité » à un tiers.

³ Selon le rapport de la mission d'inspection précitée, quatre sociétés sont spécialisées dans cette activité à Paris.

⁴https://www.paris.fr/services-et-infos-pratiques/urbanisme-et-architecture/demandes-d-autorisations/exercer-une-activite-dans-un-logement-172#autorisation-3-le-changement-d-usage-a-caractere-reel-avec-compensation_5 ; http://www.nicecotedazur.org/uploads/media_items/notice-chgt-d-usage-loc-comm-ou-prof-5.original.pdf

de l'immobilier à Paris. Néanmoins, l'acquisition d'une commercialité n'est pas toujours facile, dans la mesure où toute commercialité repose sur une opération préalable de construction d'un logement. Selon les informations de vos rapporteuses, le marché de la commercialité existe à Paris – et uniquement dans cette ville – depuis une vingtaine d'années. Entre 2009 et 2016, le montant global des droits de commercialité aurait atteint presque 100 millions d'euros¹.

À **Lyon**², une obligation de compensation a été mise en place dans l'hypercentre et son contenu diffère selon la surface du logement : pour ceux dont la surface est égale ou supérieure à 60 mètres carrés, la compensation doit se faire par un logement de même taille, situé au sein de l'arrondissement et du périmètre défini comme l'hypercentre ; pour ceux dont la surface est inférieure à 60 mètres carrés, la compensation doit être effectuée dans les mêmes conditions si le demandeur est une personne morale. Si celui-ci est une personne physique, en revanche, c'est un régime d'autorisation temporaire de changement d'usage qui est applicable à ces logements, sauf si cette personne physique bénéficie déjà d'une autorisation temporaire pour un autre bien, auquel cas une autorisation de changement d'usage avec compensation sera nécessaire, comme pour les logements dont la surface est égale ou supérieure à 60 mètres carrés.

Au-delà de l'hypercentre, aucune compensation n'est nécessaire sauf si le changement d'usage est demandé à titre définitif : le demandeur devra alors obtenir une autorisation avec compensation par un logement de même taille et situé au sein du même arrondissement. Il s'agit ici de l'application de l'article L. 631-7-1 du CCH, qui distingue les autorisations accordées à titre personnel et celles attachées au local.

À **Bordeaux**³, la location de meublés touristiques est soumise à compensation. Selon la zone géographique concernée, cette compensation doit avoir lieu dans la même zone ou au-delà.

À **Strasbourg**⁴, pour les demandeurs personnes physiques, la compensation n'est due que lorsque celui-ci dispose déjà de deux autres logements affectés à la location touristique (qui font l'objet d'autorisations temporaires) alors qu'elle est automatique pour les demandeurs personnes morales. La compensation est requise au sein d'un même secteur et, dans le secteur de compensation renforcée, la surface apportée en compensation doit équivaloir à 1,5 fois celle faisant l'objet de la demande.

¹ Pierre Morel, *Immeubles à Paris : l'obscur clarté de l'autorisation de changement d'usage*, Droit immobilier, n°79, 1^{er} trimestre 2017.

² Délibération de la métropole de Lyon en date du 20 décembre 2017.

³ Source : annexe à la délibération du conseil municipal en date du 10 juillet 2017.

⁴ Source : <https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1598729/Locations-meublees-touristiques.pdf/343545e5-0e56-c8a2-a089-2be732ca40dc>

À **Nice**¹, dans certaines zones, pour les demandes portées par les personnes morales, l'autorisation est accompagnée d'une obligation de compensation sur le territoire de la commune de Nice². Sont néanmoins exonérés de cette obligation les demandes portant sur des locaux situés en rez-de-chaussée, ou dont la superficie est inférieure à 200 mètres carrés.

À **Neuilly-sur-Seine**³, à **Levallois**⁴ et à **Versailles**⁵, la transformation en meublé de tourisme est soumise à compensation, les locaux proposés en compensation devant être situés sur le territoire de la commune. À Versailles, pour les meublés de tourisme déjà déclarés avant décembre 2017, la commune a décidé un « sursis » à compensation de quatre ans.

2. Quelques villes ont mis en place des autorisations de changement d'usage temporaires pour les demandeurs personnes physiques.

La ville de **Nice** octroie de telles autorisations pour une durée de trois ans reconductible deux fois, un même propriétaire ne pouvant obtenir plus de trois autorisations. A **Lyon**, une autorisation de changement d'usage temporaire d'une durée de neuf ans est nécessaire pour les personnes souhaitant louer un meublé de tourisme dont la surface est inférieure à 60 mètres carrés dans le périmètre « hypercentre ». Sur le territoire de l'eurométropole de **Strasbourg**, cette autorisation est accordée pour une durée de neuf ans et ne peut être attribuée que pour deux biens (au-delà de ce seuil, c'est le régime de l'autorisation préalable avec compensation qui s'applique). A **Marseille**, la métropole a mis en place une telle autorisation, à condition que la durée de la location ne soit pas supérieure à huit mois consécutifs sur un an pour un même locataire, valable pour six ans reconductibles, un même propriétaire ne pouvant obtenir plus de cinq autorisations⁶. A **Versailles**, une autorisation temporaire d'une durée de neuf ans a été instaurée pour une seule résidence secondaire.

¹ Délibération n° 22.1 du conseil métropolitain du 22 mai 2015.

²<http://www.nicecotedazur.org/habitat-urbanisme/le-logement/autorisation-changement-d-usage-les-locations-meubl%C3%A9es-touristiques-sur-nice/changement-d-usagelocal-professionnel-ou-commercial>

³ Délibérations du 21 novembre 2013 et du 15 décembre 2015.

⁴ Délibération du 29 juin 2009.

⁵ Délibération du 14 décembre 2017.

⁶ Délibérations de la Ville de Marseille du 26 octobre 2015 et de la métropole Marseille Provence du 30 décembre 2015.

II. LA MISE À CONTRIBUTION CROISSANTE DES INTERMÉDIAIRES DANS LES COMMUNES OÙ UN RÉGIME DE CHANGEMENT D'USAGE EST APPLICABLE.

A. L'INFORMATION DES UTILISATEURS PAR LES INTERMÉDIAIRES SUR LEURS OBLIGATIONS DE DÉCLARATION ET D'AUTORISATION PRÉALABLES.

L'article 11 de la loi ALUR, dont les dispositions ont été introduites par un amendement du Gouvernement, complète l'article L. 324-2-1 du code du tourisme pour soumettre **toute personne qui se livre ou prête son concours contre rémunération**, par une activité d'entremise ou de négociation ou par la mise à disposition d'une plateforme numérique (ci-après, « tout intermédiaire »), à la location, pour une courte durée à des fins touristiques, d'un logement soumis à un régime de changement d'usage au respect de deux obligations :

- une **obligation d'information du loueur** d'une résidence secondaire portant sur ses obligations de détenir une autorisation préalable de changement d'usage ou de se déclarer en mairie (déclaration préalable « simple » aujourd'hui prévue à l'article L. 324-1-1 I)¹ – depuis la loi pour une République numérique, le loueur doit être informé par l'intermédiaire de son obligation d'effectuer une **déclaration soumise à enregistrement²** et d'obtenir une **autorisation de changement d'usage** ;

- une obligation d'obtention d'une **déclaration sur l'honneur** attestant du respect de cette obligations.

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a profondément renforcé l'encadrement des meublés de tourisme, en vue d'accroître l'information des communes et de mettre plus substantiellement à contribution les intermédiaires.

¹ Une telle obligation d'information existe également en matière fiscale et sociale depuis la création de l'article 242 bis du code général des impôts par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² L'alinéa 1 de l'article L. 324-2-1 ne fait entrer dans son champ d'application que les meublés de tourisme « soumis à l'article L. 324-1-1 et aux articles L. 631-7 et suivants ». Cette rédaction tendait, lors de la loi ALUR, à exiger des intermédiaires qu'ils rappellent à la fois l'obligation de déclaration simple en mairie et l'obligation d'obtenir une autorisation de changement d'usage. Depuis la loi République numérique, elle doit conduire à une autre lecture, qui ne consiste à imposer aux plateformes de rappeler aux loueurs leurs obligations de se déclarer et d'obtenir une autorisation de changement d'usage là où les deux régimes sont en vigueur, dans la mesure où cette loi a introduit un II à l'article L. 324-1-1, qui ne s'applique que là où un régime de changement d'usage défini aux articles L. 631-7 et suivants est en vigueur.

B. LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DES COMMUNES AYANT MIS EN PLACE UN RÉGIME DE CHANGEMENT D'USAGE PAR LA POSSIBILITÉ D'INSTAURER UNE DÉCLARATION OBLIGATOIRE ET SOUMISE À ENREGISTREMENT.

L'article 10 de la loi ALUR avait supprimé l'exigence, prévue depuis 2009¹ à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, de déclarer en mairie toute mise en location de courte durée à des fins touristiques de sa résidence principale. Comme l'avait noté la mission d'inspection précitée, cela privait les mairies d'une source d'information, rendant encore plus délicat l'exercice de tout contrôle.

C'est pourquoi, et conformément à la recommandation de la mission d'inspection, l'article 51 de la loi pour une République numérique, issu d'amendements d'origine sénatoriale, insère un II à l'article L. 324-1-1 qui permet aux communes dans lesquelles un régime de changement d'usage est en vigueur de soumettre toute location d'un meublé de tourisme, **que celui-ci constitue une résidence principale ou secondaire**, à une **déclaration préalable soumise à enregistrement**. Cette déclaration donne lieu sans délai à la délivrance par la commune d'un accusé de réception comprenant un numéro de déclaration. Pour les résidences secondaires, cette déclaration préalable « se substitue » alors à celle en vigueur au titre de l'article L. 324-1-1. Le législateur a exigé que cette déclaration s'effectue à travers un **téléservice**. Il revient donc à chaque commune qui le souhaite de définir les contours de ce téléservice, et de définir, dans sa délibération, tous les autres moyens de dépôt admis². Il convient de noter que, **si les régimes de changement d'usage ne peuvent être instaurés que par une délibération de l'EPCI dans le cas où celui-ci est compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération mettant en place la déclaration préalable soumise à enregistrement ne dépend, elle, que de la commune, quelle que soit l'hypothèse.**

En conséquence, le II de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme oblige tout intermédiaire à faire figurer le **numéro de déclaration dans l'offre** de location, et le I de l'article L. 324-2-1 précise que la **déclaration sur l'honneur** adressée à l'intermédiaire **doit comporter le numéro de déclaration** du logement. L'hôte doit également **indiquer** dans cette déclaration la mention du **caractère de résidence principale ou non** du bien mis en location.

Le décret n° 2017-678 du 28 avril 2017 relatif à la déclaration prévue au II de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme et modifiant les articles D. 324-1 et D. 324-1-1 du même code a précisé les **modalités de mise en**

¹ article 24 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

² L'article L. 324-1-1 du code du tourisme est ainsi rédigé : « un téléservice permet d'effectuer la déclaration. La déclaration peut également être faite par tout autre moyen de dépôt prévu par la délibération ».

œuvre de la déclaration soumise à enregistrement. A l'occasion de cette déclaration, le propriétaire déclarant doit renseigner à la commune :

- son identité, son adresse postale et son adresse électronique,
- l'adresse du meublé de tourisme (qui doit préciser, lorsque le meublé fait partie d'un immeuble comportant plusieurs locaux, le bâtiment, l'escalier, l'étage et le numéro d'appartement) ou le numéro invariant identifiant le logement tel qu'il ressort de son avis de taxe d'habitation ;
- son statut de résidence principale ou non ;
- le nombre de pièces composant le meublé, le nombre de lits et, le cas échéant, la date de la décision de classement et le niveau de classement ou de toute autre reconnaissance de qualité des meublés de tourisme.

Tout changement concernant ces éléments d'information doit faire l'objet d'une nouvelle déclaration.

Le décret précise que le numéro de déclaration doit être délivré immédiatement par la commune. Il est constitué de treize caractères répartis en trois groupes séparés composés du code géographique de la commune, d'un identifiant unique déterminé par la commune et d'une clé de contrôle également déterminée par la commune.

On notera que cette déclaration soumise à enregistrement diffère sur plusieurs points de la déclaration « simple » :

- dans ses modalités de transmission : la première se fait prioritairement par voie dématérialisée, quand la seconde se fait par tout moyen permettant d'obtenir un accusé de réception ;
- dans les informations à transmettre : la déclaration simple ne communique pas l'adresse électronique du déclarant, ni la localisation précise dans un immeuble de l'appartement, ni le nombre de pièces, ni le statut de résidence principale ou non. En revanche, la déclaration soumise à enregistrement n'a pas à renseigner la ou les périodes prévisionnelles de location.

Surtout, elle s'accompagne d'une obligation de blocage, par les intermédiaires, de toute location de résidence principale au-delà de 120 jours et d'une obligation annuelle d'information des communes sur le nombre de nuitées (voir *infra*).

A ce jour, **l'article R. 324-1-2 du code du tourisme sanctionnant le défaut de déclaration simple est également applicable au défaut de déclaration soumise à enregistrement**, dans la mesure où ses dispositions visent l'ensemble de l'article L. 324-1-1. La peine encourue par le loueur pour absence de déclaration est donc une amende de 450 euros.

C. L'OBLIGATION CORRÉLATIVE, POUR LES INTERMÉDIAIRES, DE VEILLER AU RESPECT DE LA LIMITE DE 120 JOURS PAR AN ET D'INFORMER LES COMMUNES SUR LE NOMBRE DE NUITÉES.

Parallèlement, les nouveaux II et III de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme imposent à tout intermédiaire concourant à la mise en location d'un meublé de tourisme dans cette même zone géographique de :

- **publier l'annonce avec le numéro de déclaration,**
- **veiller à ce que le logement proposé ne soit pas loué plus de 120 jours par an** par son intermédiaire lorsque ce logement constitue la résidence principale du loueur : à cette fin, l'intermédiaire doit donc, **lorsqu'il en a connaissance, dénombrer le nombre de nuitées, en informer, à sa demande, et annuellement, la commune du logement loué, puis bloquer** la publication de l'offre qui dépasserait cent vingt jours jusqu'à la fin de l'année en cours.

III. LA NÉCESSAIRE CONFORMITÉ DE LA LÉGISLATION AVEC LE DROIT CONSTITUTIONNEL ET LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Il convient de rappeler que l'action du législateur doit respecter les exigences constitutionnelles et le droit de l'Union européenne.

S'agissant des exigences constitutionnelles, le droit en vigueur doit être conforme à la **liberté d'entreprendre, à la liberté contractuelle, et au droit de propriété.**

Dans les trois cas, il ne peut apporter aux conditions d'exercice de ces libertés que « *des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* ».

Dans sa décision relative au projet de loi ALUR¹, le Conseil constitutionnel avait estimé que le législateur poursuivait un objectif d'intérêt général de lutte contre la pénurie de logements destinés à la location, que les dispositions de l'article 16 de la loi étaient en adéquation avec l'objectif poursuivi et que les atteintes qui en résultaient à l'exercice du droit de propriété ne revêtaient pas un caractère disproportionné au regard de cet objectif.

S'agissant du respect du droit européen, il convient d'examiner la législation en vigueur au regard de la **directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dite « e-commerce ».**

¹ Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014.

L'article 3 de la directive dite « e-commerce » pose un principe d'interdiction pour les Etats membres de restreindre la libre circulation des services de la société de l'information, sauf mesures nécessaires au maintien de l'ordre public (entre autres motifs), prises à l'encontre d'un service qui constitue un risque sérieux et grave d'atteinte à cet objectif et proportionnées à cet objectif¹. Le caractère facultatif et à la discrétion des communes correspond sans aucun doute au critère de proportionnalité, de même que la régulation prioritaire des résidences secondaires au titre de la législation du changement d'usage, puisque la location de résidences principales à des fins touristiques n'a pas pour effet de soustraire des logements à l'habitat permanent.

L'article 14 de cette même directive pose le principe d'absence de responsabilité des hébergeurs de contenu sauf s'ils ont connaissance de l'activité ou de l'information illicite. En ce dernier cas, l'hébergeur doit agir promptement pour retirer les informations ou rendre l'accès à celles-ci impossible. Une juridiction ou une autorité administrative peut néanmoins toujours exiger de l'hébergeur qu'il mette un terme à une violation ou qu'il prévienne cette violation, de même que les Etats membres peuvent toujours instaurer des procédures régissant le retrait de ces informations ou les actions pour en rendre l'accès impossible.

En conséquence, l'article 15 interdit aux Etats membres d'imposer aux hébergeurs une obligation générale de surveillance des informations qu'ils transmettent ou stockent ou une obligation générale de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites.

La qualification d'hébergeur – ou, plus précisément, de prestataire de services de la société de l'information consistant à stocker des informations fournies par un destinataire du service – et le régime atténué de responsabilité qui en découle est toutefois pas évidente. La jurisprudence de la cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a pour cela retenu le critère du « rôle actif » de la plateforme numérique concernée : lorsque la plateforme a un tel « rôle actif » et ne se limite pas à fournir une prestation technique de stockage de données, ce régime de responsabilité atténué ne s'applique pas. La caractérisation de ce rôle actif dépend des activités des plateformes concernées dans une logique d'appréciation au cas par cas. Le renforcement des obligations légales incombant à ces plateformes peut également leur conférer un tel rôle actif.

¹ Ces mesures doivent également faire l'objet d'un échange préalable entre l'Etat les adoptant et l'Etat dont provient le service de la société de l'information.

L'obligation de notification aux autorités européennes

La directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoit une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, qui impose de transmettre les projets de législation et de réglementation en la matière à la Commission européenne.

Dans ce cadre, la commission a envoyé aux autorités françaises un avis circonstancié sur les dispositions issues de la loi pour une République numérique. La Commission n'a pas clôturé formellement la procédure, mais elle n'a pas émis d'objection, à la suite de la réponse des autorités françaises, ce qui a conduit à prévoir la mise en place d'une mesure réglementaire d'application, via le décret simple du 28 avril 2017 sur le numéro d'enregistrement. L'article 51 du projet de loi ELAN a également fait l'objet d'une nouvelle notification à la Commission.

ANNEXE 2 : LA REGULATION DES MEUBLÉS DE TOURISME A L'ETRANGER

La question posée par le développement des meublés de tourisme au détriment du logement en zone tendue est une problématique que l'on rencontre aussi bien en Europe qu'en dehors¹. **L'information sur ce sujet apparaît encore parcellaire et les comparaisons entre les régimes ne sont pas toujours aisées.** Ainsi, la comparaison des limites de durée de location ne renseigne que très partiellement sur les régimes en vigueur : une interdiction de location pour tout type de bien au-delà de 120 jours est plus stricte qu'une location soumise à autorisation à compter de 90 jours de location.

Les réponses des pouvoirs publics sont très diverses et **aucune ne paraît aujourd'hui se démarquer.** L'exemple de Berlin est, en revanche, la preuve qu'un système trop restrictif n'est, en réalité, pas efficace : depuis le 1^{er} mai 2016, seule la mise en location d'une pièce d'un appartement était possible et tout contrevenant risquait une amende de 100 000 euros. La mairie a, de plus, appelé à la dénonciation et publié sur son site internet une rubrique à cet effet. Cela n'a pas empêché une offre, qui avoisinerait les 20 000 locations touristiques, de se développer. Le tribunal administratif de Berlin a considéré que cette réglementation ne concerne pas les résidences secondaires.

En revanche, la **très grande majorité des pays privilégie l'apport de réponses au niveau local.**

Les quelques exemples cités dans cette annexe résultent des informations recueillies par vos rapporteuses au cours des auditions.

| | |
|-----------|---|
| Londres | Possibilité de louer dans la limite de 90 jours par an sans autorisation, aussi bien pour les résidences principales que pour les résidences secondaires. Suite à un accord avec la ville, Airbnb contrôle cette limite de durée. |
| Amsterdam | Possibilité de louer jusqu'à 60 jours par an sans autorisation – 30 jours à compter de 2019, sauf si le séjour est d'au moins une semaine. Un système d'enregistrement permet, par ailleurs, de vérifier les montants de taxe de séjour et les déclarations de revenus. Un quota maximum de ce type de location serait instauré. Suite à un accord avec la ville, Airbnb contrôle la limite de durée. |
| Berlin | Depuis mars 2018, la location des résidences principales est possible sans limitation de durée dans le cadre d'un régime d'autorisation, et la location des résidences secondaires est soumise à une limite de 90 jours. |

¹ Voir, pour une étude de la croissance du phénomène à l'étranger, le point 1.3.1 de l'annexe V du rapport précité des corps d'inspection.

| | |
|---------------|---|
| Barcelone | La location de logements entiers pour de courtes périodes est interdite, sauf obtention d'une licence de tourisme, que la mairie n'octroie plus depuis juillet 2015 (aussi bien pour les hôtels que pour les autres hébergements touristiques). En dehors de ce cas, il est possible de louer au plus deux chambres de l'appartement à condition que le loueur soit effectivement présent lors de la location, pour un maximum de quatre mois par an. La Mairie identifie les locations en règle par des plaques gravées apposées sur les façades. Les contrevenants à la réglementation s'exposent à des amendes allant jusqu'à 600 000 euros. |
| San Francisco | La location est possible jusqu'à 90 jours sans la présence de l'hôte, illimitée en présence de l'hôte, mais la mairie a mis en place un parcours administratif fortement désincitatif. |
| New York | La location doit être supérieure à 30 jours, sauf présence du propriétaire le temps de la location ou s'il a obtenu le statut d'hôtelier. Selon le ministère de la cohésion des territoires, le dispositif ne semble pas empêcher les locations irrégulières. Certains contrats mentionnent par exemple la durée de 30 jours et un engagement annexe « occulte » oblige l'occupant à fixer ses dates d'arrivée et de départ |

ANNEXE 3 : OBLIGATIONS DES INTERMEDIAIRES ET DES LOUEURS AVANT ET APRES LE PROJET DE LOI ELAN

Tableau des obligations des intermédiaires et des sanctions auxquelles ils s'exposent avant et après le projet de loi ELAN, dans les communes dans lesquelles un régime d'autorisation de changement d'usage et une déclaration soumise à enregistrement sont en vigueur

| Avant le projet de loi ELAN | Après le projet de loi ELAN | |
|--|--|-------------------------------------|
| | Obligations | Sanctions |
| Information du loueur sur l'autorisation de changement d'usage et la déclaration d'enregistrement | Idem | 12 500 euros par meublé de tourisme |
| Obtention d'une déclaration sur l'honneur attestant du respect de l'obligation d'obtenir une autorisation de changement d'usage et/ou un numéro d'enregistrement, communiquant le numéro d'enregistrement et indiquant si le logement constitue ou non sa résidence principale | Idem | 12 500 euros par meublé de tourisme |
| Publication dans l'annonce du numéro de déclaration | Idem | 12 500 euros par meublé de tourisme |
| Lorsqu'il en a connaissance, l'intermédiaire informe à sa demande et annuellement, la commune du nombre de nuits louées | Lorsqu'il en a connaissance : - idem, mais dans le délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration. - Si la commune le demande, obligation de transmettre un décompte individualisé pour une liste de meublés de tourisme dans un périmètre donné | 50 000 euros par annonce |
| Lorsqu'il en a connaissance, au-delà de 120 jours, obligation ne plus offrir à la location. | Idem | 50 000 euros par annonce |

Tableau des obligations des loueurs avant le projet de loi

| | Communes où le changement d'usage est mis en place | | Communes sans procédure de changement d'usage |
|-----------------------------|--|--|---|
| | Communes où la déclaration soumise à enregistrement est en vigueur | Communes sans déclaration soumise à enregistrement | |
| Résidence principale | - Déclaration soumise à enregistrement | Aucune | Aucune |
| Résidence secondaire | - Demande d'autorisation de changement d'usage - Déclaration soumise à enregistrement | - Demande d'autorisation de changement d'usage - Déclaration simple | Déclaration « simple » |

Tableau des obligations et sanctions des loueurs après le projet de loi

| | Communes où le changement d'usage est mis en place | | Communes sans procédure de changement d'usage |
|-----------------------------|--|--|---|
| | Communes où la déclaration soumise à enregistrement est en vigueur | Communes sans déclaration soumise à enregistrement | |
| Résidence principale | - Déclaration soumise à enregistrement - transmission à la demande de la commune du nombre de jours au cours desquels le meublé a été loué ¹ - ne pas louer plus de 120 jours | Aucune | Aucune |
| Résidence secondaire | - Demande d'autorisation de changement d'usage - Déclaration soumise à enregistrement - transmission à la demande de la commune du nombre de jours au cours desquels le meublé a été loué ² | - Demande d'autorisation de changement d'usage - Déclaration simple | Déclaration « simple » |

¹ dans un délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration.

² Idem.

Tableau des obligations des loueurs après le projet de loi en cas de rétablissement de la déclaration simple

| | Communes où le changement d'usage est mis en place | | Communes sans procédure de changement d'usage |
|-----------------------------|---|--|---|
| | Communes où la déclaration soumise à enregistrement est en vigueur | Communes sans déclaration soumise à enregistrement | |
| Résidence principale | <ul style="list-style-type: none"> - Déclaration soumise à enregistrement - transmission à la demande de la commune du nombre de jours au cours desquels le meublé a été loué¹ - ne pas louer plus de 120 jours | Déclaration « simple » | Déclaration « simple » |
| Résidence secondaire | <ul style="list-style-type: none"> - Demande d'autorisation de changement d'usage - Déclaration soumise à enregistrement - transmission à la demande de la commune du nombre de jours au cours desquels le meublé a été loué² | <ul style="list-style-type: none"> - Demande d'autorisation de changement d'usage - Déclaration simple | |

¹ Dans un délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration.

² Idem.