

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Christian Dandrès, Irène Buche, Caroline Marti, Alberto Velasco, Roger Deneys, Christian Frey, Isabelle Brunier, Romain de Sainte Marie, Thomas Wenger, Nicole Valiquier Grecuccio, Jean-Louis Fazio, Lydia Schneider Hausser, Cyril Mizrahi

Date de dépôt : 27 septembre 2016

Proposition de motion

pour la préservation du parc de logements face au développement des plateformes numériques du type AirBnB

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- le succès des plateformes numériques de mise à disposition d'hébergements du type AirBnB ;
- le nombre considérable de logements qui est aujourd'hui soustrait de manière pérenne au parc de logements genevois et mis à disposition sur ce type de plateforme, aggravant encore la crise du logement que connaît Genève ;
- les dispositions légales applicables à la mise à disposition d'hébergements à titre privé ou professionnel par le biais d'une plateforme, soit notamment la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR), la loi générale sur le logement (LGL), la loi générale sur les zones de développement (LGZD), la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) et la loi sur le tourisme (L'Tour) ;
- que ces dispositions légales sont peu souvent respectées et connues par les offreurs d'hébergements et les plateformes numériques et qu'elles devraient être précisées sous certains aspects,

invite le Conseil d'Etat

- à assurer le respect effectif des dispositions de la LDTR relatives aux changements d'affectation des logements, de la LGZD relatives aux surfaces de logements destinés à la location ou à la vente, de la LGL relatives à l'interdiction de la sous-location, afin de faire face à la mise sous pression du parc locatif genevois par le développement des plateformes numériques du type AirBnB ;
- à assurer le respect effectif de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) et de la loi sur le tourisme (LTour) par les acteurs exerçant, respectivement à titre professionnel ou privé, la mise à disposition d'hébergements par le biais de plateformes numériques du type AirBnB ;
- à mener une campagne d'information du grand public sur les dispositions légales applicables à la mise à disposition d'hébergements par le biais des plateformes numériques du type AirBnB et les risques que cette activité fait courir à ceux qui la pratiquent ;
- à rendre un rapport au Grand Conseil sur les dispositions légales supplémentaires qui pourraient être adoptées afin de préserver le parc genevois de logements et lutter contre la concurrence déloyale envers le secteur traditionnel de l'hébergement face au développement des plateformes numériques du type AirBnB.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Genève comme la Suisse n'échappe pas au développement des plateformes numériques de mise en relation de demandeurs et d'offreurs d'hébergements temporaires. AirBnB, la plus connue de ces plateformes « a totalisé en 2015 plus d'un million de nuitées dans le pays »¹. « Dans sa revue Immo-Monitoring 2016, Wüest & Partner a recensé plus de 15'500 adresses en Suisse sur la plateforme américaine dont 1'500 en ville de Genève, ce qui équivaut à 17% de l'offre hôtelière. »²

D'autre part, l'offre d'AirBnB et d'autres plateformes numériques se professionnalise à grande vitesse. Alors qu'au départ ces applications via internet mettaient avant tout en relation des particuliers cherchant un hébergement lors d'un voyage avec d'autres particuliers arrondissant leurs fins de mois en mettant à disposition leur logement durant leur absence, elles sont aujourd'hui largement investies par des acteurs professionnels fonctionnant comme des agences de location. Par conséquent, une bonne part des hébergements situés à Genève et proposés sur une plateforme comme AirBnB ne sont pas habités de manière pérenne. « Hotelleriesuisse juge que les deux tiers des offres sont de nature commerciale. »³ De plus en plus d'entreprises achètent des immeubles entiers pour les consacrer au logement à court terme. Celui-ci offre une rentabilité exceptionnelle et les plateformes numériques agissent comme un puissant accélérateur de son développement.

Alors que la population genevoise souffre particulièrement de la pénurie de logements, le développement de ces plateformes numériques met encore plus sous pression le parc de logements en réduisant le nombre de logements

¹ *AirBnB: enquête sur son fabuleux succès en suisse*, L'Hebdo, 21.1.2016, <http://www.hebdo.ch/hebdo/cadrages/detail/airbnb-enqu%C3%AAte-sur-son-fabuleux-succ%C3%A8s-en-suisse>

² *Airbnb dans le collimateur du parti socialiste*, L'Agefi, 3.5.2016, <https://www.agefi.com/quotidien-agefi/suisse/detail/edition/2016-05-03/article/marche-du-logement-berlin-interdit-airbnb-pour-lutter-contre-lenvolee-des-prix-de-limmobilier-quen-est-il-du-cote-de-geneve-une-motion-sera-deposee-ce-printemps-425795.html>

³ *Avec Airbnb, ma petite entreprise de location ne connaît pas la crise*, Le Temps, 9.11.2014, <http://www.letemps.ch/suisse/2014/11/09/airbnb-petite-entreprise-location-ne-connaît-crise>

disponibles pour être habités de façon pérenne et pousse les prix à la hausse. D'autre part, ce développement peut constituer une concurrence déloyale face au secteur traditionnel de l'hébergement de tourisme ou d'affaires lorsque les règles qui le régissent ne sont pas appliquées ou inapplicables.

Ces conséquences négatives ont fait réagir de nombreuses villes ou pays. Dernière en date, Berlin a déclaré illégale la plateforme AirBnB pour lutter contre la hausse des loyers.⁴ AirBnB a été contrainte de mettre en place une collecte automatique de la taxe de séjour pour le compte de ses hôtes à Amsterdam ou San Francisco. « Madrid a imposé un séjour minimum de cinq nuits dans ce type de logement et a exigé l'inscription des hôtes dans un registre. (...) Quant à la ville de Paris, elle a décidé de soumettre le site à la taxe de séjour et envoie quelques enquêteurs vérifier que des appartements dédiés à la location ne sont pas accaparés par les touristes. New York et San Francisco, la ville natale d'Airbnb, ont également pris des mesures pour encadrer son activité. Un site a même été créé pour permettre aux propriétaires de traquer la sous-location de leur bien: Huntbnb. »⁵

Face à ce phénomène, Genève n'a rien entrepris ou presque comme l'indique la réponse du Conseil d'Etat à la question urgente écrite du député socialiste Alberto Velasco en novembre 2014⁶. La présente motion vise donc à ce que l'Etat se donne les moyens nécessaires pour contrôler les dispositions légales applicables à cette activité, informe le grand public quant aux risques de celle-ci et pour terminer étudie les mesures législatives qui pourraient être adoptées afin de préserver le parc genevois de logements face à ce phénomène et lutter contre la concurrence déloyale envers le secteur traditionnel de l'hébergement.

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR, L 5 20) prévoit une interdiction de principe de remplacer des locaux à destination de logements par des résidences meublées ou des hôtels. La loi générale sur le logement (LGL, I 4 05) proscrit la sous-location des appartements subventionnés. La loi générale sur les zones de développement (LGZD, L 1 35) prévoit la définition des surfaces qui doivent être consacrées aux logements destinés à la location ou à la vente. Malheureusement, l'Etat admet lui-même dans la réponse à la question urgente

⁴ *Pour enrayer la pénurie de logements, Berlin interdit Airbnb*, Le Temps, 27.4.2016, <https://www.letemps.ch/opinions/2016/04/27/enrayer-penurie-logements-berlin-interdit-airbnb>

⁵ <http://www.letemps.ch/suisse/2014/11/09/airbnb-petite-entreprise-location-ne-connaît-crise>

⁶ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE00280A.pdf>

citée ci-dessus qu'il ne se donne pas les moyens de contrôler les changements d'affectation contraires à la loi. Il en va sans doute de même en ce qui concerne les sous-locations proscrites par la LGL et le détournement à des fins commerciales des logements locatifs ou en PPE en zone de développement. Tenant compte des estimations du nombre de logements offerts à Genève sur AirBnB et de la part, estimée à deux tiers, des annonces de nature commerciale, il y a lieu de craindre qu'un millier de logements aient une affectation non conforme à la loi.

La loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD, I 2 22) prévoit à son article 1, alinéa 5, que « le Conseil d'Etat peut soumettre à la présente loi les activités à domicile pouvant être assimilées à des entreprises au sens de l'alinéa 1 », soit notamment comme entreprises d'hébergement. Le RLRDBHD prévoit à son article 2, alinéa 2, que les activités exercées à domicile sont assimilées à des entreprises « lorsqu'elles sont exercées à titre professionnel et contre rémunération. C'est le cas notamment lorsqu'un domicile est utilisé de manière régulière et continue pour héberger à titre onéreux des hôtes ou leur proposer un service de restauration. Les administrés peuvent solliciter une décision visant à déterminer si l'activité qu'ils prévoient d'exercer est assujettie à la loi. »

La loi sur le tourisme (L'Tour, I 1 60) prévoit que « sont assujettis à la taxe de séjour tous les hôtes de passage ou en séjour, qui n'ont pas leur domicile fiscal dans le canton et qui bénéficient, sur une base volontaire, d'une prestation d'hébergement à titre onéreux ». L'article 15 prévoit qu'« est débiteur de la taxe celui qui exploite un établissement hôtelier ou para-hôtelier, une place de camping, une auberge de jeunesse ou toute autre forme d'établissement d'hébergement, ou qui tire profit d'une chose louée. Le débiteur de la taxe de séjour est responsable de son encaissement auprès des hôtes ou des locataires et de son versement à l'autorité de perception. » D'autre part, l'article 25 prévoit qu'« il est perçu une taxe de promotion du tourisme auprès des entreprises qui exercent une activité économique ou commerciale bénéficiant des retombées directes ou indirectes du tourisme ». Les acteurs économiques passant par les plateformes numériques d'hébergement devraient donc être soumis à cette taxe. Le département des finances, plus précisément au sein de l'administration fiscale cantonale le service des taxes sur le tourisme, est chargé de percevoir la taxe de séjour et la taxe de promotion du tourisme.

Une large part des offreurs d'hébergements sur les plateformes numériques et, a fortiori, ces plateformes elles-mêmes, ne respectent sans doute pas la LRDBHD et la L'Tour. Il est donc nécessaire que l'Etat veille à faire appliquer la loi à ces nouveaux acteurs et, le cas échéant, en précise la portée, notamment quant à la soumission des plateformes numériques elles-mêmes. On voit en

effet mal pourquoi une plateforme comme AirBnB ne serait pas soumise à la taxe sur le tourisme ou à la taxe de séjour alors qu'elle profite de l'attrait et du développement touristique du canton.

De nombreux concitoyens sont tentés par le fait de mettre à disposition leur logement sur des plateformes numériques compte tenu du revenu que cela peut générer. Malheureusement, nombreux sont ceux qui ignorent leurs obligations légales et les risques qu'ils prennent avec une telle activité. Il est donc nécessaire que l'Etat informe la population sous une forme accessible à tout un chacun.

Pour terminer, la dernière invite de la présente motion vise à ce que le Conseil d'Etat étudie les mesures législatives qui pourraient être prises afin de renforcer si nécessaire le cadre légal existant afin de protéger le parc de logements. Cela peut concerner autant des aménagements législatifs visant à contrôler de manière plus aisée le respect des dispositions légales existantes que des précisions relatives au champ d'application en cas de risque de conflits juridiques ou encore l'institution de nouvelles obligations.

Au vu des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les membres du Grand Conseil, de bien vouloir faire bon accueil à la présente motion.