Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Gapany Johanna / Morel Bertrand 2018-GC-131
Airbnb : l'opportunité de diversifier l'offre touristique

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 24 août 2018, les députés Johanna Gapany et Bertrand Morel demandent de revoir le cadre légal pour intégrer la plate-forme communautaire Airbnb, active dans la location et la réservation de logements, ceci dans le but d'encourager le développement de l'offre touristique, tout en garantissant l'égalité de traitement avec les autres acteurs de ce domaine.

A ce titre, ils demandent la création d'un registre en ligne des particuliers affiliés à Airbnb pour que le revenu de cette activité soit taxé, la signature d'une convention entre la plateforme précitée et le canton en vue de la perception de la taxe de séjour, l'adaptation des règlements relatifs à l'affectation des zones et la modification des dispositions légales sur les établissements publics.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat relève que, dans le canton de Fribourg, les activités liées à la plateforme de réservation en ligne Airbnb se présentent comme suit (état au 1er janvier 2019) :

> 560 hébergements sont disponibles sur la plateforme ;
> 89 % des prestataires louent leur hébergement moins de 120 nuitées par année ;
> La durée moyenne du séjour s'élève à 3,2 nuitées ;
> 15 900 arrivées dans les hébergements du canton de Fribourg ont été décomptées ;
> A titre indicatif, 43 300 arrivées sont effectuées par des Fribourgeois via la plateforme Airbnb à travers le monde.

Cela dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux demandes des députés Gapany et Morel :

1. Perception de l'impôt fédéral direct sur le revenu de la location d'un logement privé :

Les motionnaires demandent de prendre les mesures nécessaires, respectivement de légiférer, de manière à garantir que les revenus provenant de la location de logements proposés par la plateforme Airbnb soient taxés. Selon eux, la création d'un registre en ligne des particuliers affiliés à Airbnb serait une solution pour taxer le revenu de cette activité.

Sur cet aspect on relèvera d'abord que la motion ne porte que sur des éléments bien particuliers : d'une part, elle traite uniquement la question de l'offre de logements par Airbnb, d'autre part, elle mentionne uniquement la perception de l'impôt fédéral direct sur le revenu, alors que les revenus provenant de la location d'immeubles sont également soumis à l'impôt cantonal, communal et paroissial.

De manière générale, les revenus provenant de la location de son propre immeuble sont imposables en vertu de l'article 22 alinéa 1 lettre a de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1) et de l'article 21 alinéa 1 lettre a de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 641.11). Les revenus provenant de la sous-location d'un immeuble loué sont quant à eux imposables en vertu de l'article 24 LICD (23 LIFD). Ces règles s'appliquent indépendamment du canal par lequel l'immeuble est mis en location (journal, bouche-à-oreille, site internet, etc.). Les instructions générales concernant la déclaration des personnes physiques règlent depuis de nombreuses années la manière de déclarer lesdits revenus. Ainsi, les explications portant sur le code 3.340 prévoient que les recettes provenant de logements de vacances meublés doivent être indiquées à raison de quatre cinquièmes, de manière à tenir compte de l'usure du mobilier. Les revenus à déclarer sont réduits à deux tiers des recettes lorsque le propriétaire met aussi le linge à disposition. Sous le code 3.410 (autres revenus), il y a notamment lieu de mentionner le revenu généré par la sous-location d'appartements ou de chambres si un loyer supérieur au prix de location est versé. Les instructions précisent encore qu'en cas de location à un tiers d'une partie de l'immeuble privé occupé au surplus par le ou la propriétaire, la valeur locative est réduite en proportion (code 3.310).

Par souci d'exhaustivité on rappellera aussi que celui ou celle qui aura fait en sorte qu'une taxation soit incomplète sera passible de tentative de soustraction fiscale ou de soustraction d'impôt consommée au sens des articles 220 et 221 LICD.

Faisant suite aux discussions suscitées par la plateforme Airbnb et à l'instar de ce que prévoient d'autres cantons (par ex. Berne) le Service cantonal des contributions (SCC) a édicté une notice portant sur le traitement fiscal de la location d'immeubles meublés (https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-03/Traitement%20fiscal%20de%20la%20location%20d%27immeubles%20meubl%C3%A9s.pdf.)

Cette notice complète les instructions précitées. Elle s'applique à toute location ou sous-location de chambre, appartement, maisons et chalet meublés, indépendamment du canal par lequel l'offre est proposée. Elle ne s'applique qu'aux immeubles détenus dans la fortune privée et ne porte pas sur l'offre de gîtes qui combine service hôtelier et gastronomie. Cette notice rappelle les règles habituelles d'imposition de ce type de revenus (voir ci-dessus). Elle prévoit aussi une solution forfaitaire que le ou la contribuable peut appliquer lorsque les loyers encaissés sont inférieurs à la valeur locative de l'immeuble et n'excèdent pas 12 000 francs par année. Lorsque ces conditions sont remplies, il ou elle peut choisir de déclarer uniquement la valeur locative de l'immeuble, sans correctif pour les parties et la période louée. Dans ce cas, seuls les frais d'entretien usuels peuvent être revendiqués en déduction, à l'exclusion des frais pour l'usure des meubles, pour le linge, pour la publicité et la gestion des clients.

Cette réglementation pragmatique permet des simplifications administratives importantes tant pour les contribuables que pour le SCC, lorsque les revenus générés par la location de tout ou partie d'un immeuble sont peu importants. Prévoir une règlementation ou des obligations d'annonce particulières uniquement pour l'offre de logement proposée sur Airbnb paraît dans ce contexte peu opportun et contraire à l'égalité de traitement par rapport aux personnes qui louent ou sous-louent un immeuble par le biais d'un autre canal. Imposer au SCC de tenir un registre des personnes inscrites sur Airbnb constituerait un précédent. En effet, bien que le SCC soit chargé de la perception de l'impôt sur le revenu, il ne peut tenir un registre particulier pour tous les types de revenus : il n'a, par exemple, pas de registre de toutes les personnes qui ont une activité accessoire. Il effectue les contrôles dans le cadre des travaux de taxation ou par le biais de l'investigation

fiscale. Il en va de même des revenus immobiliers ; le SCC peut par exemple, par sondages, consulter la plate-forme Airbnb et vérifier que les personnes annoncées déclarent des revenus immobiliers.

2. Taxes touristiques / Taxe de séjour :

Selon la loi sur le tourisme (LT ; RSF 951.1), une taxe cantonale de séjour est perçue sur l'ensemble du territoire cantonal (art. 26). Une taxe régionale de séjour peut être perçue dans chaque région touristique (art. 27) et une taxe locale de séjour peut être perçue dans le rayon d'activité de chaque société de développement reconnue (art. 28). Le produit des taxes de séjour cantonale, régionale et locale est utilisé dans l'intérêt des hôtes. Il contribue notamment à financer les prestations d'accueil, d'information et d'animation ainsi que les équipements touristiques d'intérêt général (art. 29).

Sont astreints au paiement des taxes de séjour les hôtes mentionnés à l'art. 30 (LT). Des exemptions existent et elles sont mentionnées à l'art. 31 (LT).

Dès la fin 2017, l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT) est entrée en tractation avec la plate-forme Airbnb afin de trouver la meilleure solution pour un encaissement équitable auprès de l'ensemble des hôtes. Après de nombreux échanges et une visite au siège d'Airbnb à Berlin, la solution optimale qui se dessine actuellement pour le canton de Fribourg est la suivante :

> Signature d'une convention avec Airbnb pour un encaissement direct de la taxe de séjour sur chaque réservation effectuée sur la plateforme : plusieurs projets ont déjà été discutés et une version finale est sur le point d'être signée. Cette dernière a été juridiquement validée par un expert fiscal avant une approbation officielle par le Comité de l'UFT.

> Afin de réaliser cet encaissement via la plateforme en ligne, Airbnb a souhaité une simplification des taxes. Pour aller dans ce sens et sur proposition de la Direction de l'économie et de l'emploi, le Conseil d'Etat a approuvé une ordonnance du 25 mars 2019 modifiant le règlement sur le tourisme (RT ; RSF 951.1) qui est entrée en vigueur le 1er avril 2019. Le nouvel article 49a RT prévoit désormais l'établissement d'une taxe de séjour simplifiée en cas de réservation en ligne, qui peut désormais être encaissées par les plates-formes en ligne de réservation et de location d'hébergements (nouvel article 51a RT).

Au vu des derniers contacts avec Airbnb, le traitement juridique du dossier auprès du siège européen de Dublin est en cours. Dès validation, la convention sera signée et entrera en vigueur dans les meilleurs délais.

Le Conseil d'Etat soutient l'idée d'une telle convention entre Airbnb et l'UFT. L'égalité de traitement pour l'encaissement de la taxe de séjour sera ainsi respectée. A l'avenir, le Conseil d'Etat souhaite que l'UFT poursuive ses discussions avec Airbnb et d'autres plateformes de réservation et de location en ligne d'hébergements touristiques. Il souligne que la solution adoptée est, à ce jour, la plus pragmatique et également celle souhaitée par l'ensemble des régions touristiques suisses.

3. Affectation de zone :

Le Conseil d'Etat part du principe que, lorsqu'ils mentionnent un hébergement « de plus de cinq personnes », les motionnaires se réfèrent à l'article 23 alinéa 1 de la loi sur les établissements publics (LEPu ; RSF 952.1), explicitant l'activité visée par la patente I de parahôtellerie. En résumé

et selon cette disposition, les prestataires de services Airbnb sont à classer dans deux catégories, soit les hébergements jusqu'à cinq personnes (qui ne nécessitent pas de patente et n'ont donc pas de caractère parahôtelier au sens de la LEPu) et les hébergements de plus de cinq personnes, avec ou sans services annexes (exploitation nécessitant la patente I et présentant un caractère parahôtelier au sens de la LEPu).

Si la question d'une exploitation en conformité à la zone ne se pose pas pour la première catégorie d'hébergement mentionnée ci-dessus, tel n'est peut-être pas le cas s'agissant de la seconde : les règlements d'urbanisme communaux qualifiant les zones et leurs caractéristiques d'utilisation peuvent limiter les activités hôtelières et parahôtelières à certaines de celles-ci. A titre d'exemple, l'implantation d'hôtels ou de pensions peut être limitée aux zones de ville, ainsi qu'aux zones résidentielles à forte densité pour les hôtels, respectivement à moyenne densité pour les pensions (cf. Ville de Fribourg). L'exploitation d'un hébergement Airbnb de plus de cinq personnes, avec ou sans services annexes, et pour autant que celui-ci puisse être assimilé au moins à l'exploitation d'une pension, pourrait donc, par exemple, contrevenir au règlement d'urbanisme si elle devait être pratiquée dans une zone résidentielle à faible densité. Au-delà de cette constatation, se pose également la question de la concurrence constituée par ces hébergements pratiqués « hors zones » autorisées : les hôtels et autres pensions ne pouvant s'y implanter, ceux-ci subissent donc une potentielle perte de la clientèle ayant recours aux prestations des plates-formes de location d'hébergements entre particuliers.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat constate que s'agissant de la question des motionnaires portant sur l'affectation des zones, aucune modification des bases légales en matière d'aménagement du territoire et de constructions ne semble nécessaire, puisque la location d'hébergements entre particuliers doit et peut se pratiquer dans le cadre juridique existant, en conformité avec les règles d'urbanisme édictées par les communes. A ce titre, on en revient à la question de l'établissement d'un registre de ces hébergements (développée par les motionnaires sous point 1.), qui pourrait servir aux communes à exercer un contrôle de la conformité des activités visées avec les zones, telles que qualifiées dans les règlements précités. Dès lors que ce registre servirait également au contrôle de la soumission à patente des activités concernées, cette question sera traitée en relation avec la demande des motionnaires portant sur la modification de la LEPu (cf. point 4, ci-dessous).

4. Modification de la loi sur les établissements publics (LEPu) / 5. Modification du règlement sur les établissements publics (REPu):

Le champ d'application de la LEPu, conformément aux articles 2 alinéa 1 lettre b et 3 alinéa 1 lettre c, couvre l'hébergement d'hôtes en la forme commerciale. La location de logements privés en est exclue lorsque le bailleur n'offre pas de prestations de service hôtelier. Hormis une éventuelle référence plus précise à une offre de logement payante par le biais d'une plateforme de location communautaire incluant des services annexes, aucune modification de ces prescriptions n'est nécessaire pour correspondre à l'objectif des motionnaires de soumettre sur le principe à autorisation ce type particulier de prestation en pleine expansion.

L'article 23 alinéa 1 LEPu lui-même, explicitant l'activité visée par la patente I de parahôtellerie, n'aurait pas davantage à subir de mue substantielle, à la condition toutefois que sa portée ne s'étende pas au-delà de ce que le législateur a souhaité jusqu'à aujourd'hui. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que la patente I de parahôtellerie n'est imposée qu'à partir du moment où l'offre de logement est supérieure à cinq personnes. Ce seuil a été sciemment fixé en son temps

pour permettre par exemple aux Bed & Breakfast (B&B) de taille modeste d'échapper à certaines contraintes légales, notamment sous l'angle de l'aménagement du territoire et des constructions (cf. point 3, ci-dessus). Sans modification de ces règles, les bailleurs inscrits sur une plateforme de type Airbnb bénéficieraient ainsi des mêmes allégements.

Ces dispositions ne seraient néanmoins pas suffisantes pour atteindre l'ensemble des buts visés. Pour vérifier que la capacité d'accueil proposée permettrait effectivement d'échapper à l'octroi d'une patente, soit cinq personnes au plus, mais aussi et surtout pour garantir le respect des prescriptions en matière de sécurité incendie, en matière de taxe de séjour et en matière fiscale, il serait indispensable que chaque personne proposant en la forme commerciale un logement privé avec service(s) annexe(s) soit contrainte de s'annoncer auprès d'une autorité cantonale (dans le but d'alimenter un registre) et puisse être sanctionnée en cas de non-respect de cette obligation. Telle obligation pourrait trouver place dans la LEPu.

Toutefois, il convient de relever qu'il est peu probable que des personnes tirant dans l'ombre des revenus substantiels de cette activité de location soient enclines à s'annoncer spontanément. Comme semble l'indiquer l'exemple du canton de Neuchâtel, il serait donc nécessaire de procéder à une recherche active nécessitant des ressources supplémentaires en personnel. Si le Service de la police du commerce paraît en soi tout indiqué comme autorité cantonale compétente, il ne dispose absolument pas de ressources en personnel suffisantes pour absorber ce travail de recherche.

Enfin, quant au règlement sur les établissements publics (REPu ; RSF 952.11), il devrait lui aussi contenir une précision dans son premier chapitre au sujet de la notion d'établissement parahôtelier. Cette précision ne devrait toutefois pas être introduite, comme le suggère les motionnaires, à l'article 3c, qui concerne strictement les patentes B et C d'établissement avec ou sans alcool. Il conviendrait plutôt de créer un article supplémentaire, par exemple un article « 3e Etablissement parahôtelier (patente I) ».

5. Déclaration obligatoire des visiteurs étrangers :

Les motionnaires relèvent à juste titre que l'article 16 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) dispose que « celui qui loge un étranger à titre lucratif doit le déclarer à l'autorité cantonale compétente ». Cette disposition est complétée par l'article 18 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201).

Comme cela ressort explicitement des Directives et commentaires du Secrétariat d'Etat aux migrations sur les dispositions de la LEI, le logeur a l'obligation d'annoncer immédiatement l'étranger qu'il héberge contre rémunération à l'autorité cantonale compétente. Il doit déclarer tous les étrangers, y compris ceux qui sont de toute évidence autorisés à séjourner en Suisse.

En outre, la notion de « logeur » se réfère quant à elle à toute personne, physique ou morale, qui héberge un ressortissant étranger et se procure, par cette activité, un gain financier. Aucune distinction n'est faite entre le logeur professionnel (hôtels, établissements parahôteliers) et celui qui héberge de manière occasionnelle (particuliers), le seul critère déterminant étant celui de la rémunération que le logeur perçoit en contrepartie de l'hébergement qu'il met à disposition et non celui de la régularité de l'activité. Le particulier qui utilise une plateforme online de location et de réservation de logements de particuliers (par ex. Airbnb, Wimdu, HomeAway) pour louer le sien contre rémunération doit par conséquent également être considéré comme un logeur et être soumis à l'obligation d'annonce au sens de l'article 16 LEI et de l'article 18 OASA.

Depuis le 1er mai 2019, l'UFT a mis en ligne un système informatisé d'annonce, intitulé CheckIn-FR, destiné à l'enregistrement des hôtes de manière simplifiée et à la transmission sécurisée des informations à la Police cantonale et aux divers organes concernés. Cette offre, qui a été développée en collaboration avec les services étatiques concernés, va progressivement se substituer au système traditionnel des bulletins d'arrivée (bulletins d'hôtel).

Puisque les logeurs utilisant des plateformes communautaires sont également soumis à l'obligation d'annoncer leurs hôtes, ce système CheckIn-FR s'adresse également à eux et ne semble poser aucune difficulté particulière.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate qu'hormis d'éventuelles adaptations à apporter à la LEPu (obligation d'annonce) et au REPu (précision quant à la notion d'établissement parahôtelier), la législation fribourgeoise, la pratique mise en place par l'administration cantonale et la convention passée avec la plateforme Airbnb répondent déjà aux demandes formulées par les motionnaires. Comme relevé plus haut, les moyens à disposition de l'Etat ne permettant pas à ce jour de contrôler efficacement une éventuelle obligation d'annonce, le Conseil d'Etat souhaite renoncer, pour l'instant, à modifier sa législation sur les établissements publics sur ce point uniquement. Il réexaminera cette question dans le cadre d'une prochaine révision générale de la LEPu et de ses dispositions d'application.

Partant, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la présente motion.

24 juin 2019