



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Morel Bertrand / Berset Solange/ Collaud Romain / Senti Julia / **2019-GC-189**
Schuwey Roger / Meyer Loetscher Anne / Zamofing Dominique /
Dorthe Sébastien / Schumacher Jean-Daniel / Kolly Gabriel

Obligation d'annonce pour les hébergeurs commerciaux

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 21 novembre 2019, les auteur-e-s proposent la réalisation d'un inventaire des logements disponibles en ligne (type Airbnb) dans le canton de Fribourg. Selon eux, cet inventaire serait l'outil nécessaire à l'application de toutes les lois en vigueur dans ce domaine d'activité. Une fois l'inventaire établi, l'obligation d'annonce doit faire l'objet d'un ancrage légal, assorti d'un régime d'amendes en cas de fraude.

II. Réponse du Conseil d'Etat

> Contexte

La numérisation a fait apparaître de nouveaux modèles et acteurs économiques dans le secteur du tourisme. Les plateformes de réservation en ligne, comme notamment le prestataire de services Airbnb, ont ainsi pris une place prépondérante dans la commercialisation de l'offre. Dans ce contexte, la question de l'égalité de traitement entre les nouvelles plateformes en ligne et les prestataires traditionnels de services d'hébergement se pose, en ce qui concerne notamment le respect des prescriptions réglementaires chaque fois applicables, comme l'indiquent à juste titre les auteurs du présent mandat. Par rapport à cette problématique, le Conseil d'Etat partage entièrement le souci d'assurer la plus grande transparence concernant l'offre d'hébergement dans le canton et de répondre pleinement à l'exigence d'un traitement équitable entre les différents prestataires.

En préambule, il est utile de rappeler que le Conseil d'Etat a analysé de manière approfondie les implications juridiques et pratiques d'un ancrage légal de l'obligation d'annonce dans sa réponse à la motion *Airbnb : l'opportunité de diversifier l'offre touristique* (2018-GC-131). Dans ce contexte, la question a notamment été abordée sous l'angle d'une modification de la loi sur les établissements publics (LEPu), dont le champ d'application couvre l'hébergement d'hôtes en la forme commerciale. En raison des difficultés pratiques liées au contrôle d'une telle obligation et des ressources nécessaires à sa mise en œuvre, que l'on peut considérer comme disproportionnées au regard du but recherché, le Conseil d'Etat avait renoncé, de manière provisoire, à une modification de la LEPu sur ce point spécifique, en attendant la révision complète de la loi et de ses dispositions d'application. De manière complémentaire, des analyses ont été menées pour évaluer l'opportunité d'introduire une obligation d'annonce en lien avec les dispositions fiscales s'appliquant au revenu de la location d'un logement privé. Par rapport à ce point, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que la mise en place d'un registre spécifique des personnes inscrites sur Airbnb, au sein du Service cantonal des

contributions, induirait une inégalité de traitement par rapport à d'autres types de revenu. Les instruments classiques de vérification, notamment dans le cadre des travaux de taxation et de l'investigation fiscale, ont donc été privilégiés pour éviter des fraudes.

Enfin, le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'exigence d'un traitement équitable entre les acteurs traditionnels du secteur de l'hébergement et les plateformes en ligne doit être évaluée de manière nuancée. Les dispositions légales applicables, relevant notamment de la police du commerce, du droit du travail et de la législation en matière de sécurité, peuvent fortement varier selon la nature de l'offre. Il importe donc en premier lieu de définir avec précision quelles sont les offres de l'hôtellerie qui peuvent être comparées à celles des plateformes en ligne. La location de chambres privées par exemple est explicitement exclue du champ d'application de la LEPu, et cela indépendamment du canal de commercialisation de l'offre. De ce point de vue, une offre entrant dans cette catégorie, et qui serait commercialisée par le biais d'Airbnb ou d'une autre plateforme en ligne, n'est dans les faits pas favorisée par rapport à une offre analogue dont la commercialisation reposerait sur les instruments plus classiques, en ce qui concerne les exigences légales. En conséquence, un éventuel ancrage légal d'une obligation d'annonce devrait s'appuyer sur le type de l'offre et non sur le canal de commercialisation, selon la systématique du cadre légal en vigueur.

Partant de ces observations préliminaires, le Conseil d'Etat prend position comme suit sur les demandes formulées par les auteurs du mandat :

> **Inventaire**

Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat comprend la nécessité de disposer des coordonnées des hébergeurs commerciaux et d'assurer la plus grande transparence au niveau de l'offre en matière d'hébergement touristique. Il partage également le souci de garantir l'égalité de traitement des différents prestataires dans le domaine de l'hébergement, et ceci indépendamment du canal de commercialisation de l'offre. Dans cette perspective, plusieurs mesures ont déjà été adoptées et implémentées, tant sur le plan administratif que légal.

A cet égard, il convient notamment de rappeler que l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT), en coordination avec le Conseil d'Etat, a signé une convention de partenariat avec Airbnb. En vertu de celle-ci, Airbnb perçoit automatiquement la taxe de séjour auprès des hôtes du canton de Fribourg lors de la réservation. Selon un décompte trimestriel, Airbnb reverse à l'UFT la taxe de séjour perçue via sa plateforme. La convention permet donc de s'assurer du paiement de la taxe de séjour, conformément à l'exigence du traitement équitable entre les prestataires. Cependant, elle n'est pas suffisante pour établir une liste nominative exhaustive des hébergeurs du canton dont l'offre est commercialisée à travers des plateformes en ligne, dans le sens d'un inventaire tel qu'il est mentionné par les auteurs du mandat. En effet, la convention établie avec Airbnb ne permet pas à l'heure actuelle de disposer de la liste des hébergeurs fribourgeois qui, selon le modèle d'affaires de l'entreprise, reste propriété de la plateforme.

Conscient de cette lacune, le Conseil d'Etat, en collaboration avec l'UFT, a pris des mesures supplémentaires pour s'assurer du respect des exigences légales par l'ensemble des hébergeurs commerciaux actifs dans le canton. La nouvelle loi sur le tourisme, actuellement en consultation, soumet tous les hébergements commerciaux à l'encaissement de la taxe de séjour par le biais de l'outil CheckIn-FR, et ceci indépendamment du canal de commercialisation de l'offre. La plateforme CheckIn-FR facilitera également l'obligation d'annonce du logeur et la transmission des

informations aux divers partenaires concernés. Ainsi, l'hébergeur devra utiliser la plateforme donnant accès à la carte d'hôte cantonale, délivrée en format électronique. Du point de vue touristique, la carte électronique propose des avantages suffisamment importants pour que l'hébergeur l'inclue dans son offre. L'obligation légale d'utiliser la plateforme CheckIn-FR permettra donc à l'UFT d'établir à terme un inventaire plus large des hébergeurs du canton et de disposer des informations nécessaires pour effectuer les contrôles relatifs au paiement de la taxe de séjour. L'UFT estime ainsi qu'environ 70 à 80 pour cent des hébergeurs utiliseront la plateforme CheckIn-FR une année après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le tourisme.

Le Conseil d'Etat est convaincu que les modifications légales actuellement proposées permettront d'augmenter la transparence concernant l'offre d'hébergements commerciaux dans le canton, conformément aux demandes formulées dans le présent mandat. Dans le cadre d'une évaluation des effets de la nouvelle loi sur le tourisme, le Conseil d'Etat mettra également en œuvre les démarches complémentaires permettant d'aboutir à un inventaire exhaustif de l'offre, selon la demande exprimée par les auteurs du mandat, qu'il soutient sur ce point spécifique.

> Ancrage légal de l'obligation d'annonce pour les hébergeurs commerciaux

Par rapport à l'obligation d'annonce concernant spécifiquement les hébergements commercialisés via les plateformes de réservation en ligne, il convient de rappeler que les dispositions de la LEPu s'appliquent indépendamment du canal de commercialisation de l'hébergement. En conséquence, il existe déjà à l'heure actuelle une obligation d'annonce pour les hébergements en possession d'une patente, présents sur les sites de réservation en ligne comme Airbnb ou Booking, par exemple. Cette obligation d'annonce est en plus assortie d'un régime d'amendes en cas de fraude.

Il convient toutefois de préciser que les dispositions de la LEPu s'appliquent uniquement aux hébergements commerciaux qui proposent des services hôteliers. En vertu de l'art. 3 de la loi, la location d'appartements de vacances, de chalets et de chambres est explicitement exclue de son champ d'application, pour autant que le bailleur n'offre pas de prestations de service hôtelier. Par ailleurs, les hébergeurs commerciaux avec une capacité d'accueil de moins de 5 hôtes ne sont pas soumis à une obligation de patente ou d'annonce, selon les dispositions légales en vigueur. Toutefois, cela ne signifie pas que les offres de ce type évoluent en dehors de tout cadre réglementaire. Indépendamment de la catégorie de l'offre, il y a en matière fiscale une obligation de déclarer les revenus. De façon analogue, comme indiqué plus haut, le projet de révision de la loi sur le tourisme soumet l'ensemble des hébergeurs commerciaux à une obligation légale de prélever la taxe de séjour. Enfin, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) dispose que « celui qui loge un étranger à titre lucratif doit le déclarer à l'autorité cantonale compétente » (art. 16). Cette obligation d'annonce s'applique à l'ensemble des hébergements touristiques, indépendamment de leur catégorie et du canal de commercialisation utilisé.

Dans le prolongement des réflexions qu'il a menées en lien avec la motion 2018-GC-131, le Conseil d'Etat a analysé de manière approfondie la question de l'ancrage légal d'une obligation d'annonce. Pour répondre à la demande des auteurs du présent mandat, il serait nécessaire d'une part, d'étendre le champ d'application de la LEPu à tous les hébergeurs touristiques, indépendamment de leur capacité d'accueil et des services annexes proposés, et d'autre part, d'adapter les conditions d'octroi de la patente I, relative aux établissements d'hébergement para-hôteliers. Selon la systématique du cadre législatif actuel, basée sur les catégories des établissements, les nouvelles obligations en matière d'annonce et de patente s'appliqueraient

indépendamment du canal de commercialisation et concerneraient dans le canton donc un nombre très important d'offres.

Même si le Conseil d'Etat partage le souci d'œuvrer en faveur de la plus grande transparence en matière d'offre de logements commerciaux, il estime qu'une extension aussi large du champ d'application de la LEPu et de l'obligation de patente n'est pas souhaitable à ce stade et qu'elle va au-delà du but recherché par les auteurs du mandat. Du point de vue des ressources à mettre en œuvre, l'extension de l'obligation de patente représenterait une charge supplémentaire importante autant pour les services administratifs concernés que pour les hébergeurs. Par ailleurs, les dérogations dont bénéficient actuellement les hébergements commerciaux avec une capacité d'accueil inférieure à 5 personnes se sont avérées judicieuses, notamment sous l'angle du renouvellement et de la diversité de l'offre d'hébergement touristique. Elles sont également pertinentes dans une perspective de simplification administrative.

A ce stade, et pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat ne souhaite donc pas entrer en matière sur un ancrage légal généralisé de l'obligation d'annonce, tel qu'il est demandé par les auteurs du mandat, et une obligation de patente pour l'ensemble des hébergeurs commerciaux. Cela dit, il se propose de réévaluer la question d'une modification de la LEPu dès que les mesures déjà adoptées et évoquées plus haut, en lien notamment avec la révision de la loi sur le tourisme, auront pu déployer leurs effets. Par ailleurs, le Conseil d'Etat se réserve le droit de prendre des mesures supplémentaires si l'importance croissante des hébergements commercialisés via les plateformes en ligne devait conduire à des perturbations du marché de logement.

> **Conclusion**

Le Conseil d'Etat partage entièrement le souci d'établir une transparence aussi complète que possible concernant l'offre d'hébergements commerciaux dans le canton et d'assurer des conditions de concurrence équitables entre les prestataires. Il tient à relever que tous les hôtes s'acquittent actuellement de la taxe de séjour via la plateforme CheckIn-FR et selon la convention passée avec Airbnb. En outre, la nouvelle loi sur le tourisme introduira une obligation légale pour tous les hébergeurs touristiques, y compris ceux qui utilisent les plateformes en ligne pour commercialiser leur offre, de prélever la taxe de séjour. De plus, tous les hébergeurs possédant plus de cinq lits doivent s'annoncer à la Police du commerce pour l'obtention d'une patente. Enfin, une obligation d'annonce existe en vertu de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration pour toute personne qui loge une personne d'origine étrangère à titre lucratif. En conséquence, et au vu des mesures déjà adoptées, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire à l'heure actuelle d'étendre l'obligation de patente à tous les hébergeurs commerciaux, par le biais d'une modification de la LEPu et d'une extension de son champ d'application.

Pour ce qui est de l'établissement de l'inventaire, le Conseil d'Etat souhaite s'appuyer sur la plateforme CheckIn-FR, qui permettra d'établir progressivement un registre complet des hébergeurs commerciaux du canton, en tenant également compte des offres commercialisées via les plateformes en ligne. Dans le cadre d'une évaluation intermédiaire des effets de la nouvelle loi sur le tourisme, le Conseil d'Etat mettra en œuvre les démarches nécessaires pour établir un inventaire de l'offre d'hébergements commerciaux dans le canton.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le présent mandat et de prendre note qu'il réalisera l'inventaire souhaité via les nouveaux outils mis en place par la loi sur le tourisme

1^{er} juin 2021