

# **QUEL NIVEAU DE POUVOIR POUR RÉGLEMENTER QUOI ?**

## **POSSIBILITÉS DE RÉGLEMENTER L'OFFRE ET LA DEMANDE DANS LE LOGEMENT COLLABORATIF À BRUXELLES**

**Dossier n° 5 préparé par le comité de quartier XL-Nord – Mars 2018**

À XL-Nord, nous terminons actuellement une large tournée des partis politiques francophones et des groupes de pression (syndicats et associations professionnelles) impliqués dans le dossier des logements touristiques du type Booking-Airbnb.

La plupart de nos interlocuteurs s'accordent apparemment sur la nécessité d'une régulation plus efficace, pour favoriser un usage raisonnable de l'hébergement collaboratif et pour encadrer les dérives actuelles. Les problèmes principaux à résoudre sont, d'une part, la clandestinité de 90 % de l'activité et, d'autre part, les investissements non contrôlés qui se font désormais à une échelle industrielle dans ce secteur.

En effet, les plateformes collaboratives ne sont pas destinées seulement aux échanges entre simples particuliers. Il existe actuellement dans le secteur du logement transitoire à Bruxelles des firmes en croissance très rapide, gérant chacune plusieurs centaines de lits répartis dans des dizaines de maisons et appartements. L'existence d'établissements à une pareille échelle crée une concurrence totalement déloyale pour l'hôtellerie, une pression croissante sur le marché immobilier, une perte d'habitants stables et donc de revenus pour les communes, ainsi que des troubles de voisinage qui peuvent devenir lancinants. Rappelons que c'est précisément une salle de fêtes pirate exploitée pendant deux ans par une firme de ce genre qui nous avait forcés à démarrer toute notre enquête : voir nos dossiers 1 à 3, publiés sur le site de l'IEB ou sur celui du comité.

Malheureusement cette quasi-unanimité de nos interlocuteurs concernant la nécessité de mieux réguler l'hébergement collaboratif cède vite le pas à la désunion quand il s'agit d'envisager une action législative. L'éclatement des pouvoirs et compétences en Belgique multiplie les jeux d'alliances et les calculs partisans. Par ailleurs, le lobbying, notamment de la plateforme Airbnb, a été tellement insistant ces derniers mois auprès des politiques et des décideurs que beaucoup d'acteurs du dossier craignent qu'une remise en chantier maladroite de l'ordonnance actuelle n'aboutisse finalement qu'à en détricoter les maigres acquis.

En nous basant sur des exemples étrangers, nous avons proposé une piste de réflexion : un projet de modification du règlement régional qui agirait uniquement sur l'offre en logements, sans faire intervenir en rien les plateformes informatiques. Ce projet vise surtout à la sortie de la clandestinité de l'activité locative collaborative, avec des formalités assez simples (voir notre dossier 4). Il permettrait de contourner le refus des plateformes de collaborer avec les autorités, de même que leurs recours automatiques contre toute contrainte légale les concernant.

Au-delà de ce projet de règlement, l'action d'un simple collectif de citoyens comme XL-Nord atteint malheureusement ses limites. Nous pouvons témoigner de notre expérience de terrain ainsi que des réflexions qui découlent de nos nombreux contacts ; par contre, arbitrer entre les désirs et les craintes des uns et des autres, ou bien faire bouger des acteurs somnolents, parfois tétanisés par des enjeux extérieurs au dossier, sort de nos compétences.

Nous ne ferons pas ici de compte-rendu de nos rencontres : la plupart de nos interlocuteurs nous ont demandé de rester extrêmement discrets. En revanche, après cette tournée des responsables bruxellois, il nous semble utile d'analyser un point plus général.

Nous nous sommes, en effet, aperçu qu'une certaine confusion régnait dans les débats. Le problème qui se pose le plus souvent est de décomposer de façon claire la chaîne liant l'offre et la demande dans l'économie collaborative, pour déterminer lequel de nos niveaux de pouvoir (communal, régional, fédéral ou européen) est le plus adapté pour réguler quel segment.

Dans la mesure de nos capacités et forts de l'expérience de ces derniers mois, nous allons essayer de clarifier cette question dans les pages qui viennent : un sujet plutôt aride, pas très concret, pour ce dernier dossier ! Mais l'exercice devrait aider à gagner du temps dans les discussions et à éviter pas mal de préventions et de malentendus.

## **1. L'offre et la demande dans l'économie collaborative**

Dans l'économie classique, l'offre se fait connaître et rencontre la demande par l'intermédiaire de publicités insérées dans des médias. L'offre est identifiée officiellement, elle est enregistrée par les États dans un registre de commerce (et taxée et imposée en conséquence...), faute de quoi, elle est dite « en noir », susceptible d'amendes et d'autres sanctions.

La communication des vendeurs vers les acheteurs potentiels se fait par l'intermédiaire de médias diversifiés, affiches, presse, radio, télévision, etc., possédant une vaste concurrence interne. De nombreuses firmes publicitaires locales, chaînes de journaux, de revues ou de télévision sont disponibles, et leur concurrence même maintient les tarifs publicitaires dans des marges raisonnables. Les firmes publicitaires et médias n'occupent ici qu'un rôle subordonné d'instrument.

Dans l'économie collaborative, la chaîne « offre-intermédiaire publicitaire-demande » existe encore mais le statut et le poids de l'intermédiaire changent radicalement. Alors que le vendeur et l'acheteur sont le plus souvent des acteurs isolés, les intermédiaires numériques qui les mettent en contact sont des acteurs organisés à l'échelle mondiale.

### **L'offre**

L'offre est très diffuse dans l'économie collaborative. Tous les objets, espaces et savoir-faire à la disposition des particuliers peuvent théoriquement être mis sur le marché international des biens et services. Tout le monde est susceptible de proposer une course payante dans sa voiture privée sur Uber, d'acheter et de revendre sur Ebay, de mettre tout ou une partie de son logement en location ou sous-location sur Booking ou Airbnb.

La limite entre le particulier et le professionnel en devient très difficile à tracer. À partir de quel kilométrage un conducteur privé devient-il un chauffeur de taxi ? À partir de quel chiffre d'affaire un vendeur sur Ebay devient-il un brocanteur professionnel ou un antiquaire ? À partir de combien de nuitées et de combien de lits ou de sites gérés un hébergeur devient-il une entreprise hôtelière ?

La nature de l'offre est d'autant plus difficile à cerner par des pouvoirs locaux que les plateformes informatiques entretiennent à dessein l'opacité et l'anonymat de leurs utilisateurs. Elles refusent autant que possible, par tous les moyens imaginables, de communiquer des données concernant leurs transactions. Ce qui permet à l'activité économique collaborative de sortir du périmètre géré par les États locaux, du point de vue des taxes et impôts comme du point de vue de la planification urbaine.

### **Les intermédiaires : les plateformes.**

Les plateformes informatiques cultivent une image sympathique en direction du public et se présentent comme de simples vitrines fournissant un service à des particuliers en échange d'une modeste commission. Mais vis-à-vis d'un État comme le nôtre, petit et divisé, elles se conduisent de façon musclée et quasiment extra-territoriale, déployant tous les moyens, procéduriers ou de lobbying, pour imposer leurs vues.

Certaines de leurs actions sont à la limite du correct. Il se dit que, pour éviter une imposition en Belgique, des revenus ont été versés à divers exploitants sur des cartes de crédit émises par des banques domiciliées à Gibraltar, cartes débitables avec peu de frais en Belgique pour des achats ou des retraits d'argent. De même, pour éviter le regard inquisiteur de l'administration sur l'hôtellerie parallèle, certaines annonces en ligne pour de l'hébergement touristique à Bruxelles seraient publiées et gérées par les antennes mexicaine ou thaïlandaise des plateformes, hors d'atteinte de la juridiction belge...

On nous a affirmé que de tels montages sont déjà utilisés couramment pour certains exploitants dans l'hôtellerie parallèle à grande échelle, soucieux de ne pas se faire repérer. Nous n'avons pas vérifié. Quoi qu'il en soit, le but est toujours de faire sortir l'activité économique du périmètre géré et contrôlé par les États locaux.

Une autre caractéristique dérangeante de l'activité des plateformes est leur tendance au monopole. Airbnb, pour les locations à court terme, et Booking, pour les locations à plus long terme ou pour les locations hôtelières, couvrent une bonne partie des locations numériques de la planète. Avec la tentation de tous les monopoles : profiter de leur exclusivité pour biaiser le marché et augmenter peu à peu les bénéfices et les commissions perçues. Les commissions sont de 15 % environ sur Booking comme sur Airbnb, au début et pour les exploitations occasionnelles, mais elles peuvent vite monter à 25 %, voire plus, une fois que l'exploitant dépend de la plateforme pour la quasi-totalité de son chiffre d'affaire.

Pour ne pas inciter le client à se passer du lien informatique, des accords léonins sont souvent imposés aux exploitants, leur interdisant de proposer par des voies privées des tarifs moins chers que sur la plateforme (la Belgique n'a jamais interdit ces clauses, contrairement à d'autres pays européens).

Une influence plus insidieuse des plateformes sur les marchés vient de la fixation des prix, qui échappe partiellement à l'exploitant : ristournes, tarifs de réservation précoce ou de dernière minute dans un hôtel supposé vide, offre de fidélisation au client, etc. font varier les prix au gré d'algorithmes que ne contrôle pas obligatoirement l'exploitant individuel. Là aussi, la situation de monopole risque d'inciter à des abus menant à des manipulations et de graves distorsions de la loi classique de l'offre et de la demande. Tous les outils sont en place, en tout cas.

## **La demande**

La demande s'adapte extrêmement vite face aux nouvelles offres et aux nouveaux instruments. Grâce aux plateformes, le tourisme classique s'est élargi à une clientèle moins fortunée ou moins exigeante, une démocratisation dont on ne peut que se féliciter. Mais parallèlement, d'autres catégories d'utilisateurs sont apparues : un tourisme festif très volatil qui déclare subitement que telle ou telle destination urbaine est à la mode. Cela a été Barcelone pendant quelques années, Berlin ensuite, puis d'autres villes, y faisant exploser le nombre de logements touristiques collaboratifs et chassant les habitants de quartiers entiers, en partie par la raréfaction des logements, en partie par les nuisances engendrées par un voisinage perpétuellement changeant, venu seulement pour s'éclater et faire la fête pendant quelques jours.

Bruxelles n'en est pas là. Mais une variante locale de ce comportement y est rapidement apparue. Il y a pénurie de salles de fêtes à Bruxelles. Le secteur est très régulé, précisément pour éviter les nuisances. Les locations y sont donc chères et contraignantes pour ce qui concerne les horaires et les niveaux sonores : les exploitants de salles de fêtes officielles se voient vite interdits d'activités en cas de débordements à répétition. Rien de tel dans le collaboratif.

Au cours de notre enquête, nous avons ainsi pu constater que plusieurs grands logements (maisons et appartements) mis en location « touristique » sur Booking servaient plutôt de salles de fêtes non déclarées. Le record de fréquentation que nous avons constaté pour cet usage événementiel est de 32 personnes sorties par la police d'une maison unifamiliale (le même groupe avait loué les lieux plusieurs week-ends de suite pour des événements qui duraient toute la nuit) ; le record ixellois tournerait autour de 55 personnes dans un appartement du quartier Flagey, et le record régional serait actuellement entre 100 et 105 personnes dansant dans un grand appartement à Anderlecht et terrorisant les voisins du dessous qui ont cru voir la maison s'écrouler.

## **2° Quel niveau de pouvoir pour réglementer quel maillon de la chaîne ?**

Les plateformes contrôlant l'économie collaborative ne sont pas le diable, et la nouvelle économie n'apporte pas automatiquement des désastres dans son sillage. Le problème actuel vient de la nouveauté du phénomène et du manque de contrepoids au niveau légal. Une législation bien conçue devrait encourager les bienfaits de ces technologies numériques en prévenant leurs dérives.

Le retard légal actuel vient d'une certaine inertie des systèmes législatifs démocratiques, qui agissent rarement en anticipant les difficultés. La complexité et l'éclatement du système belge n'aide pas à trouver des solutions rapides et efficaces, c'est le moins qu'on puisse dire. Mais, dans ce cas-ci, un parlement régional ou fédéral, surtout dans un État aussi petit que la Belgique, dispose d'un pouvoir très minime, disproportionné par rapport aux firmes dont on souhaite encadrer le comportement, qui possèdent une taille et une diffusion mondiale. Puisque nous traitons ici de problèmes à l'échelle de la région bruxelloise, nous nous en tiendrons surtout aux actions envisageables aux niveaux régionaux et communaux.

### **Gérer les plateformes**

Commençons par éliminer ce qui dépasse ostensiblement les capacités de la Région ou des communes : pour traiter avec les plateformes, seuls le fédéral ou, mieux, l'Europe ont une taille suffisante. L'expérience l'a suffisamment prouvé.

Ainsi, il existe une ordonnance régionale pour forcer une plateforme à fournir les détails de ses transactions en cas de suspicion de fraude grave par un exploitant, mais elle reste lettre morte depuis son adoption : elle a été immédiatement contestée par un bataillon d'avocats au Conseil d'État qui n'est pas réputé pour sa rapidité de réaction. L'expérience, coûteuse en temps et en argent, a douché les enthousiasmes à la Région. Inutile de s'embarquer dans des batailles juridiques interminables avec des firmes dont le budget est largement supérieur au budget régional et qui ne peuvent se permettre de tolérer chez nous une limitation qui sera rapidement copiée et appliquée ailleurs !

La Région peut donc seulement insister auprès du fédéral ou de l'Europe pour obtenir une levée de l'opacité et du secret des transactions sur les plateformes, mais elle perd définitivement son temps à s'y attaquer seule.

Toute régulation régionale devra donc exclure ce qui suppose une collaboration ou une contrainte des plateformes. Inutile, par exemple, de promulguer un décret distinguant entre gros et petit exploitant, entre amateur et professionnel sur Airbnb, faute de pouvoir jamais connaître les chiffres d'affaire réels des uns et des autres de façon plus ou moins fiable. Au niveau régional, et encore plus au niveau communal, il vaut clairement mieux rester humble, jouer modestement dans sa catégorie et apprendre à se passer de la collaboration des plateformes, puisqu'elles ont décidé à travers toute la planète de ne pas jouer le jeu des pouvoirs locaux.

### **Gérer l'offre**

Il en va autrement de l'offre de logements touristiques collaboratifs à Bruxelles, offre qui est par définition locale.

Actuellement, des évaluations grossières donnent de 500 à 1000 logements touristiques collaboratifs enregistrés par l'administration en plus d'un an et demi. Par ailleurs, il y aurait environ 1000 logements sur Bruxelles-ville exclusivement dédiés à ce type de commerce, 6000 dans toute la région pour la seule plateforme Airbnb et environ le double en comptant les autres plateformes (Booking, Expedia, etc.). Ce qui signifie que 90 à 95 % de l'offre en logements collaboratifs échappe actuellement aux radars de l'administration. Il est urgent de faire sortir cette offre de la clandestinité ! Tant que ce n'est pas le cas, on peut s'amuser à légiférer autant qu'on veut, on ne touche que quelques pour cent des logements, des firmes et des investisseurs concernés.

Pour compliquer le problème, les amendes et sanctions semblent actuellement ridiculement basses par rapport aux bénéfices qu'on peut escompter d'une exploitation clandestine. Ce qui fait dire qu'il faut être bien bête ou bien timoré pour se mettre en règle : autant faire partie des neuf dixièmes d'exploitants non déclarés puis payer l'amende ou faire cesser l'opération quand on se fera repérer, si ça arrive un jour ! Les petits particuliers mettant occasionnellement une chambre en location chez eux semblent plus prompts à faire les démarches pour s'enregistrer mais les grosses firmes opérant dans l'hôtellerie parallèle, elles, ont apparemment bien compris le mécanisme et risquent joyeusement le coup.

Pour faire émerger ce vaste pan du marché locatif qui est en train de sombrer dans l'économie souterraine, nous proposons un système (venu de Paris) d'enregistrement automatique, en ligne. Un numéro serait attribué par lieu et par exploitant, numéro non transmissible qu'il faudrait afficher obligatoirement sur chaque annonce déposée sur une plateforme collaborative pour un logement touristique en Région bruxelloise, avec une amende dissuasive à la clé pour les contrevenants.

Cette démarche ne demande aucune collaboration des plateformes, elle ne concerne que l'offre et le libellé de l'annonce, et elle permet des vérifications rapides par l'administration, avec des sondages sur Booking, Airbnb, etc. À notre avis, c'est la seule voie qui soit accessible actuellement à un niveau de pouvoir comme la Région bruxelloise. Cela permettrait au moins de faire un premier cadastre de la situation existante. Et d'imposer certaines barrières, modestes, au passage (pour plus de détails, voir notre dossier n°4).

### **Gérer la demande**

Pour ce qui est de l'usage abusif qui peut être fait des logements collaboratifs par les locataires de passage, il règne actuellement un grand flou. Ce serait le seul domaine où l'échelon communal aurait son mot à dire, en collaboration avec la Région, ce qui n'est d'ailleurs pas gagné d'avance.

Le maintien de l'ordre est en principe du ressort des bourgmestres. En cas d'usage bruyant d'un local transformé en salle de fêtes parallèle, les sanctions sont du ressort de la police communale. Mais

celle-ci est débordée. Dans la zone Bruxelles-Ixelles, une patrouille spéciale aurait été créée pour les appels suite à du tapage nocturne ; d'après un des agents, huit ou neuf dixièmes de ces appels concerneraient désormais des logements type Airbnb où des hôtes de passage tiennent le voisinage éveillé. En évoquant ce phénomène, la police s'est plaint à nous d'une « législation non idoine » !

Les rôles respectifs des communes et de la Région ne sont pas encore clairement définis après quasiment deux ans d'existence de l'ordonnance actuelle. Chacun a tendance à se renvoyer la balle quand des citoyens durablement privés de sommeil se plaignent. Mais surtout, aucune règle claire ne permet de sanctionner l'exploitant en cas de tapage persistant. Les touristes ou les fêtards seront parfois punis individuellement (pas trop méchamment : nous avons eu connaissance d'un PV de 70 euros pour un vaste groupe dont la majorité des membres était « trop pétés pour descendre l'escalier et parler aux flics » vers quatre heures du matin...). Mais l'exploitant pourra continuer à encaisser les loyers journaliers pendant des mois ou des années sans presque rien risquer.

Actuellement, l'autorité, si elle finit par bouger, doit s'en remettre à d'interminables procédures administratives et à d'obscurs détours par des formalités urbanistiques bien ou mal remplies. Ici, ce ne sont ni l'Europe, ni le fédéral qui sont concernés : un remaniement du règlement régional devrait absolument remédier à ce « vide juridique » (dixit la bourgmestre d'Ixelles) et responsabiliser un exploitant de salle des fêtes pirate ou de logement touristique collaboratif qui créent durablement du désordre (voir nos suggestions dans notre dossier n°4).

En dehors d'un complément législatif, les rôles, responsabilités et mode d'action respectifs de la Région et de la Commune dans la répression des débordements devront aussi être clarifiés. Le dialogue n'est pas la vertu principale entre nos niveaux de pouvoir et nous suggérons une brochure, un mode d'emploi, envoyés par la Région aux bourgmestres et aux zones de police.

### **3° Conclusion**

Nous ne pouvons que le répéter : les plateformes contrôlant l'économie collaborative ne sont pas une manifestation du diable, et la nouvelle économie n'apporte pas automatiquement des désastres dans son sillage. Mais les carences et maladresses dans l'encadrement juridique actuel ont tendance à laisser le champ libre à des acteurs qui peuvent se montrer destructeurs du tissu social (et qui se sont montrés tels dans le cas que nous avons dû traiter).

Des interlocuteurs nous ont confié que les lobbys des plateformes fourniraient des questions parlementaires « clé sur porte » et des amendements tout rédigés à des députés distraits ou soucieux de se faire remarquer sans gros effort. Ces textes viseraient à discréditer les efforts législatifs ou à faire introduire dans les règlements régissant le logement touristique collaboratif des lacunes qui les rendraient inopérants (comme, par exemple, la distinction entre petit et gros exploitant). Même si c'est vrai, est-ce une raison pour ne pas bouger ? Faut-il attendre que la situation devienne intenable,

comme à Barcelone ou à Berlin, et force à agir ? Ou faut-il attendre un nouvel alignement des planètes, d'autres alliances politiques, une meilleure coordination éventuelle entre Région, fédéral et Europe ?

A notre avis, et de l'avis de beaucoup de ceux que nous avons rencontrés, il est largement temps de s'atteler à ce travail, mais un comité de quartier ne peut rien faire de plus que ce que nous avons fait jusqu'ici.