

AIRBNB, BOOKING ET AUTRES (FIN)

dossier n°3

Dérives de l'Airbnb et incompréhensions entre pouvoirs

Dossier préparé par le comité de quartier XL-Nord

9 décembre 2017

Après deux très longs dossiers consacrés à l'examen minutieux d'un cas, rue Souveraine, (consultables sur http://www.ieb.be/IMG/pdf/hotellerie-parallele_xl-nord_28nov17.pdf), nous clôturons cette série consacrée aux logements de type Airbnb en région bruxelloise par un dossier où nous prenons du recul.

Nous faisons ici un bilan de la situation, après une longue enquête où nous avons rencontré un grand nombre d'intervenants dans tous les milieux et à tous les niveaux de pouvoir. On verra dans notre texte les locations du type Airbnb dériver lentement d'une image conviviale, sympathique et détendue, vers des usages beaucoup moins recommandables. On verra les plateformes numériques défendre leurs intérêts à coup de procès contre les États et de lobbying dans l'ombre. On y verra aussi les pouvoirs publics édicter des lois très sages et très utiles puis se prendre régulièrement les pieds dans le tapis faute de maîtrise de ces instruments nouveaux par la chaîne administrative, faute aussi de communication voire de pédagogie entre niveaux de pouvoir. Nous corrigerons au passage quelques erreurs et approximations des dossiers précédents.

En préliminaire, nous présentons ici nos excuses à tous les intervenants, publics ou autres, que nous avons interpellés de façon énergique au cours de nos investigations et que nous avons parfois vexés. C'est malheureux mais si on ne secoue pas un peu le cocotier, si on s'en tient à des demandes d'informations et à des lettres de protestation polies, on n'arrive à rien dans ce genre de travail quand on est de simples citoyens. Que tous nos interlocuteurs soient remerciés ici pour leur disponibilité et leur patience.

Rappel : dans ce dossier, comme dans les précédents, l'appellation « (du) type Airbnb » est utilisée par convention pour désigner n'importe quelle plateforme collaborative servant d'intermédiaire pour l'hébergement des touristes : Airbnb, Booking, Expedia, Hotels.com, etc.

A. Les dérives des locations du type Airbnb

A mesure que nous avançons dans notre enquête, nous avons dû réviser l'image plutôt sympathique que nous nous faisons des locations du type Airbnb ainsi que des grandes firmes, souvent californiennes, qui gèrent les plateformes. Nous avons buté principalement sur deux types de dérives.

1° Glissement du logement pour touristes vers l'événementiel et d'autres usages

Il semble y avoir une trajectoire constante : l'implantation de logements du type Airbnb dans une ville se manifeste d'abord par de l'hôtellerie plus ou moins classique, à tarif réduit, à destination des touristes de passage, pour se développer ensuite dans des directions totalement nouvelles. Une de ces directions est l'usage des appartements et maisons type Airbnb comme salle de fêtes parallèle.

Les vraies salles de fêtes sont rares, très réglementées pour éviter les nuisances de voisinage, et donc chères. Les salles de fêtes du type Airbnb sont nombreuses et bon marché : n'importe quel appartement ou local un peu vaste peut faire l'affaire. Au conseil communal d'Ixelles, les autorités mentionnaient le record communal : plus de cinquante personnes rassemblées dans une location type Airbnb à la rue de la Brasserie, dénombrées par la police. Le record régional, lui, semble être détenu actuellement par un appartement banal, pas très grand, semble-t-il, à Anderlecht, dont la

police aurait fait sortir plus de cent personnes. Quand tout le monde s'est mis à danser, les voisins d'en-dessous, qui avaient appelé la patrouille, ont réellement cru que le plafond allait leur tomber sur la tête !

La maison que nous avons utilisée comme exemple dans les dossiers précédents, rue Souveraine, rentre dans cette catégorie. Avec un étage entier transformé en salle de loisir, avec même un billard, sans aucune insonorisation, elle a abrité des concerts de cuivres et percussions, des réunions de chorales, des mariages, des enterrements de vies de garçon et autres événements difficiles à vivre à répétition pour le voisinage.

Ailleurs, diverses dérives vers d'autres usages non touristiques ont aussi été recensées par les autorités, notamment pour abriter de la prostitution ou des trafics divers pendant un moment, ce qui semble avoir surtout posé problème dans les grands blocs d'appartements, occasionnant beaucoup de circulation et des rencontres douteuses dans les couloirs et ascenseurs. Contrairement aux hôtels de passe qui sont plus ou moins concentrés dans des zones particulières et identifiées, il s'agit ici d'une répartition très diffuse, touchant tous les quartiers.

De là découle, évidemment, la nécessité d'une régulation.

2° Glissement de l'investissement de particuliers vers des firmes

L'image publique et sympathique de l'exploitant type Airbnb est celle d'un particulier qui met en location une ou deux chambres, chez lui, ou qui loue par des plateformes un bien qu'il possède et qui serait libre d'occupation. C'est en général ainsi que ça commence. Mais très vite une sorte d'industrie parallèle prend le relais, avec des firmes qui gèrent des centaines de lits et des dizaines d'implantations, profitant de taxations et de réglementations réduites par rapport aux hôtels traditionnels.

Ces firmes se développent souvent totalement hors de vue de l'administration, omettant les enregistrements légaux de leurs appartements en location. Elles comptent sur la chance et sur le très gros volume des logements concernés pour passer entre les gouttes des contrôles : il y aurait actuellement au moins 15.000 logements consacrés au commerce type Airbnb en région bruxelloise et l'administration ne peut les contrôler que par sondages, ou bien si l'un ou l'autre vient à causer des troubles graves et récurrents qui attirent l'attention sur lui.

D'après nos renseignements, de telles firmes sont actuellement très nombreuses, certaines avec une activité mixte, d'autre créées et consacrées exclusivement aux activités du type Airbnb. La zone grise législative dans laquelle évolue l'économie collaborative à l'échelon industriel est évidemment tentante pour le blanchiment de capitaux : un premier investissement de capitaux douteux dans des sous-locations par des plateformes génère des bénéfices plus montrables, qui permettent d'acheter de façon plus aisément justifiable des immeubles à mettre à leur tour sur le marché type Airbnb.

B. La réaction des autorités : réglementations et cafouillages

La nécessité d'une réglementation ne fait aucun doute. Les nuisances d'exploitation des logements type Airbnb qui dérivent vers l'événementiel détruisent les vies de quartier, chassent les voisins aisés et aigrissent les autres. Quant à l'exploitation industrielle type Airbnb, elle monopolise le logement pour un usage transitoire, récréatif ou de loisir, souhaitable et recommandable à petite

échelle mais difficilement acceptable à des échelles industrielles (pensons au cas de Barcelone!). Le problème est encore plus flagrant en région bruxelloise, confrontée à une pénurie de logements et à une expansion rapide de sa population.

1° Les plateformes type Airbnb, entre lobbyisme et obstruction.

Les obstacles à la réglementation sont nombreux. Ils semblent provenir surtout des gestionnaires des plateformes type Airbnb, souvent américains, qui encaissent une commission (généralement 15 %, pouvant monter jusqu'à 25 %) sur toutes les transactions effectuées par leur intermédiaire. Les plateformes numériques sont finalement les grands bénéficiaires du système, avec un investissement réduit et presque aucun risque, et n'ont donc aucun intérêt à voir leur activité bridée.

Leurs gestionnaires disposent d'une puissance de feu remarquable pour s'opposer à toutes les tentatives de légiférer. Ils peuvent s'opposer directement aux lois et règles édictées par des autorités locales, en tentant de les faire annuler par des instances du genre Conseil d'État, Cour Constitutionnelle ou Cour Européenne de Justice. Ils ne s'en privent d'ailleurs pas et, en Belgique comme à travers tout le continent, de nombreuses lois et règles sont suspendues en attendant que se résolvent des démarches judiciaires entreprises par Airbnb ou par des plateformes similaires. Beaucoup plus subtilement, les plateformes font du « lobbying », tentant d'influencer et de rendre inopérantes les législations à la source. C'est vrai au niveau régional comme au niveau national : les lois et règles encadrant le logement type Airbnb courent toujours le risque d'être détricotées avant leur promulgation ou après, pendant la période où leur mise en vigueur est encore maladroite.

Il semblerait malheureusement qu'une fois de plus, l'Union Européenne soit le terrain de jeu favori des « lobbyistes », qu'ils y murmurent beaucoup à l'oreille des parlementaires et fonctionnaires. C'est assez tragique mais l'Europe doit donc compter ici parmi les facteurs qui tendent à favoriser l'emprise des firmes californiennes plutôt qu'à la cadrer. Les législations nationales et locales pour encadrer les locations type Airbnb risquent toujours les foudres européennes pour entraves à la libre activité économique ou pour d'autres raisons similaires !

2° Un exemple : la notion de location occasionnelle

Une façon classique de nuire à une réglementation des logements type Airbnb est d'y faire introduire une différence entre les locations régulières, professionnelles, qui seraient très encadrées, et les locations occasionnelles, faites par des amateurs, qui seraient laissées plus ou moins libres. A l'arrivée, vu l'opacité des transactions électroniques sur les plateformes, dont le secret est jalousement protégé, quasiment aucun exploitant ne pourra être convaincu d'avoir loué plus que le nombre fatidique de nuitées le faisant basculer dans la catégorie professionnelle, et le règlement se retrouvera inopérant, la liberté quasi-totale continuera à régner. C'est ce qui est arrivé à Paris, avant la reprise en main actuelle. Ce n'est heureusement pas le cas à Bruxelles, c'est d'ailleurs un des grands acquis du règlement régional mais c'est un acquis fragile, qui risque toujours d'être attaqué sous couvert d'une révision des règles et doit être tenu à l'oeil.

3° Qu'est-ce qui coince, à Bruxelles ?

En gros, même s'il peut être amélioré et si, à notre avis, il y manque au moins un article (voir plus bas), le règlement bruxellois semble assez bon. Les professionnels du secteur Horeca se félicitent d'ailleurs de son existence. Ils le considèrent comme le seul garde-fou qui empêche tous les petits et moyens hôtels de sombrer face à la concurrence déloyale des grosses firmes opérant dans le logement type Airbnb. Quand nos deux premiers dossiers sur le sujet sont devenus publics, des

représentants du secteur se sont inquiétés de nos démarches et critiques, craignant que cela ne fragilise le soutien au règlement régional.

Ceci étant acté, il faut reconnaître que, malgré ce règlement d'une qualité très honorable, nous avons pu constater que l'encadrement du commerce hôtelier type Airbnb ne marche pas, ou pas bien. En cas de troubles de voisinage, chacun semble se renvoyer la balle, de la Région à la Commune puis à la Justice, et le citoyen assiste impuissant à ce petit spectacle.

Dans le cas de la rue Souveraine qui nous servait d'exemple, les citoyens ont ainsi dû faire face à ce qui semblait un cafouillage épouvantable, où les délais pour régler un problème de tapage nocturne dans une salle des fêtes pirate se comptent en années. (Le deuxième anniversaire d'apparition de la maison rue Souveraine sur booking.com tombe à peu près le jour où nous publions ces lignes, et la maison est toujours en fonction. Nous souhaitons donc un bon anniversaire aux riverains et nous leur suggérons de louer l'établissement pour y célébrer tous ensemble le début d'une troisième année d'exploitation : il faut garder le moral, ça vaut bien une petite fête !)

Toute plaisanterie mise à part, après une très longue enquête, parfois assez intrusive, auprès de divers services publics et après des heures de discussions et d'épluchage de documents plutôt arides, nous sommes arrivés à une constatation déconcertante. Il semble que l'inefficacité de l'administration dans la gestion des logements type Airbnb découle seulement d'un manque de dialogue entre Région et Communes, d'un manque de pédagogie de la part de la Région et d'un manque d'intérêt pour les subtilités du règlement régional de la part des Communes. Nous développerons deux exemples pour mieux cerner le problème : le certificat d'urbanisme et les nuisances sonores.

4° Le certificat d'urbanisme

Pour pouvoir y exercer une activité hôtelière du type Airbnb, l'exploitant d'un logement doit obtenir une attestation certifiant que le logement en question est bien apte à l'usage commercial prévu. Dans une zone classée comme exclusivement résidentielle au Pras, par exemple, il n'est pas autorisé d'ouvrir une exploitation hôtelière du type Airbnb ou du type classique, encore moins avec les dimensions d'une salle de fêtes. C'est en principe au moment de la délivrance des certificats de conformité urbanistique que s'effectue un premier tri dans les dossiers et que les cas les plus problématiques devraient être éliminés.

Apparemment, cette activité de certification urbanistique représente un surplus de travail et n'est pas prioritaire pour les Communes, mais elles ne souhaitent toutefois pas s'en dessaisir au profit de la Région. (Encore une joyeuseté belgo-belge aussi typique que les moules-frites : l'éclatement des compétences pour le traitement d'un dossier. L'idée d'un guichet unique reste à inventer.)

Quand le cas n'est pas aussi tranché que pour les zones strictement résidentielles du Pras, la Commune dispose d'une certaine faculté d'appréciation pour décider si une exploitation de type Airbnb est envisageable ou non pour un logement donné. Si cette certification urbanistique est faite à la légère ou accordée à tort, elle sera quasiment irréversible. Si elle est refusée, alors l'exploitant qui aurait déjà mis les lieux en location sur des plateformes au moment de la demande opère dans l'illégalité, dans un quartier et/ou avec un logement inappropriés.

Le plus amusant, c'est qu'apparemment, en cas de refus d'une demande de certificat d'urbanisme, aucun suivi n'est réalisé et aucune poursuite n'est entamée pour faire cesser une exploitation illégale qui serait éventuellement déjà entamée. La Commune ne signale pas son refus directement à la

Région. Elle prie seulement l'exploitant d'aller porter lui-même son certificat négatif au guichet régional, ce qu'il ne fait évidemment pas (à moins d'être immensément naïfs, ce qui arrive de temps en temps), et l'exploitation continue joyeusement, retombant dans la masse grise des logements non répertoriés, en espérant ne pas se faire repérer avant très longtemps.

Informer clairement les Communes sur l'importance de leur rôle à ce stade de la procédure, créer un registre des refus et créer un canal de communication fiable et automatique entre Communes et Région à ce propos semble une nécessité urgente. On ne saurait assez insister sur ce point. A une époque où tout peut se faire en ligne, ce ne devrait pas être insurmontable. Même imparfait, ce sera toujours plus efficace que les pigeons voyageurs ou le système par porteur actuel.

5° Gestion des nuisances de voisinage

Ceux qui ont lu les dossiers précédents se souviendront sans doute de notre constat. En cas de nuisances de voisinage dues à une location du type Airbnb, la Commune déclare : « c'est du Airbnb, c'est donc du ressort de la Région et, contrairement à ce qui est fait pour l'Horeca, la Région n'a rien prévu pour encadrer les nuisances d'exploitation des commerces type Airbnb ; au niveau communal, nous sommes donc confrontés à un vide législatif et nous sommes désarmés. » Ou alors, dans une version moins radicale, le plaignant est renvoyé à l'urbanisme pour y faire examiner le statut du bien type Airbnb d'où provient le vacarme, et une plainte finira éventuellement par être transmise au Parquet en cas d'illégalité, Parquet qui aura évidemment d'autres chats à fouetter. On connaît le résultat : c'est en suivant cette voie-là que les riverains de la rue Souveraine vont fêter dans la joie leur début de troisième année de voisinage très intime avec une salle de fêtes pirate.

Nous avons vu Mme Rigodanzo, la responsable du tourisme et des logements touristiques au Cabinet de M. Vervoort, nous l'avons interrogée à ce sujet et elle a été formelle : les Communes peuvent gérer les troubles de voisinage et les problèmes de tapage des logements type Airbnb exactement comme elles gèrent ceux de l'Horeca, avec avertissements à l'exploitant, amendes puis fermeture par arrêté du bourgmestre en cas de trouble persistants. La Région est compétente exclusivement pour ce qui concerne les matières financières et l'accès à la profession pour les exploitants type Airbnb. Un permis d'exploiter qui ne serait pas en ordre ou la non-conformité aux prescriptions urbanistiques doivent être signalés à la Région qui poursuivra, mais le reste, et notamment le tapage, est du ressort de l'autorité communale et de la police, qui doivent poursuivre l'exploitant et procéder comme dans le cas de n'importe quel commerce causant des troubles.

Pourrait-on demander à la Région de publier et de répandre à l'usage des Communes un petit mode d'emploi de son règlement concernant les locations type Airbnb ? Un texte du genre : « réponses aux questions les plus souvent posées : qui s'occupe des nuisances sonores dans le cas des locations type Airbnb et comment, etc. » Visiblement, certaines informations essentielles ne sont pas passées depuis un an, et la confusion qui en résulte met les bourgmestres dans l'embarras et donne une image peu flatteuse des pouvoirs publics en général. Les Communes sont peu enthousiastes à l'idée de déléguer deux ou trois fonctionnaires pour une après-midi entière d'information ? Soit ! Que la Région trouve un autre moyen de faire passer le message ! C'est dommage de disposer d'un bon règlement et d'avoir encore tant de mal à y voir clair au niveau communal, un an et demi après sa mise en application.

6° Une modification du règlement régional à envisager

On vient de voir que les nuisances de voisinage pour des logements type Airbnb sans permis d'exploitation et pas en règle du point de vue de l'urbanisme devraient être traitées dans un premier

temps comme toutes les nuisances liées à une activité commerciale : par des actions de la police et d'éventuels arrêtés du bourgmestre en direction de l'exploitant. Indépendamment, et de façon parallèle, le cas doit être transmis au service d'urbanisme communal et à la Région : ce sont des organismes beaucoup plus lents, qui traiteront le fond de la question et résoudront le problème du caractère illégal de l'exploitation.

Rappelons qu'à Paris, les autorités ne sont arrivées à faire émerger une part conséquente de l'économie grise liée aux plateformes type Airbnb qu'en infligeant des amendes réellement importantes aux exploitations illégales (16.000 euros en moyenne, somme qui a déjà l'air moins énorme quand on la compare avec les rentrées estimées de 4 à 5000 euros par mois pour le logement rue Souveraine). L'amende doit évidemment rester proportionnelle avec les faits et les rentrées estimées du commerce illégal : inutile de ruiner une petite vieille qui aurait mis une chambre vide de son appartement sur Airbnb pour arrondir sa pension...

Le cas des logements type Airbnb en ordre de paperasserie mais créant des troubles de voisinage persistants devrait par contre être envisagé séparément. L'autorisation d'exploiter est actuellement délivrée « ad vitam aeternam », pour reprendre les mots de Mme Rigodanzo ; aucun mécanisme n'est prévu pour la retirer. Elle devrait pouvoir être retirée s'il y a des troubles récurrents liés à l'exploitation. Le risque de se voir retirer l'autorisation responsabiliserait l'exploitant et l'empêcherait de laisser courir les problèmes de tapage, comme c'est le cas actuellement, pour obtenir des meilleures notes et des mentions « cool » ou « la liberté ! » sur les plateformes. Cette procédure de retrait de permis n'empêcherait pas une fermeture plus rapide par la Commune pour nuisances de voisinage liées à l'exploitation commerciale d'un bien. Cela empêcherait surtout de rouvrir ensuite le même commerce type Airbnb dans les mêmes conditions.

7° Que faire en cas de tapage récurrent d'un logement type Airbnb à côté de chez soi ?

Un point pratique pour terminer. En cas de tapage récurrent d'un logement type Airbnb à côté de chez soi, la première règle est de garder son calme : ça va être long à résoudre et vous allez devoir convaincre tous vos interlocuteurs que vous êtes une malheureuse victime à secourir, pas un maniaque agressif obsédé par le bruit des voisins. Il faut d'abord repérer la localisation exacte du bien bruyant : quel immeuble, quel étage, à gauche, à droite, etc. Puis contacter ses voisins : venir à six, ou avec dix signatures, à la police ou à la Commune est crédible, venir seul évoque plutôt le conflit de voisinage hargneux. Une fois les voisins rassemblés, allez porter plainte à la police. La plainte ne sera sans doute pas enregistrée mais une note sera rédigée et l'agent de quartier vous sera présenté, ce qui vous donnera un interlocuteur et vous apportera une certaine considération au moment d'appeler la patrouille de nuit.

Pour réprimer le tapage de façon plus durable et se retourner contre l'exploitant, écrire avec les dix signatures au bourgmestre. Et s'il vous répond qu'il n'est pas compétent pour le Airbnb, lui faire lire le point 5° ci-dessus et l'obliger à se renseigner.

Ceci concerne seulement la répression du tapage mais, parallèlement, il faut essayer de résoudre le problème à plus long terme. Vous devez d'abord essayer de comprendre quel est le statut du local bruyant. Pour cela, vous rendre à la Commune, au service d'urbanisme et porter plainte. Avec un peu de chance, on pourra vous dire là-bas si l'exploitant est en ordre du point de vue de l'urbanisme. Si l'exploitant n'est pas en règle du point de vue de l'urbanisme, la Commune fera un PV pour infraction aux règles urbanistiques, mais ensuite, il n'y a plus de protocole prévu. Avec un peu de malchance, votre affaire sera transmise au Parquet où elle jouira de la dernière priorité. Le plus probable est que l'affaire soit reversée à la Région et, avec beaucoup de chance, la Commune

pourrait décider de sévir elle-même dans le cadre de l'urbanisme.

Sur un autre front, il faut signaler le plus vite possible le problème à la Région, par l'intermédiaire du formulaire de contact en ligne : <http://werk-economie-emploi.brussels/contact?emailKeyIndex=7>
Si le bien n'est pas en ordre du point de vue régional, une enquête approfondie sera entamée automatiquement. Avec le petit hic... que vous n'en saurez plus rien : la Région ne communique pas avec des plaignants et mène ses enquêtes dans le plus grand silence. En principe, cela garantit l'indépendance de ses jugements : vous ne pourrez pas chercher à l'influencer puisqu'elle est inaccessible. C'est assez étrange mais c'est ainsi. Par contre, on nous a assuré qu'aucune plainte n'était classée sans suite : se trouvant face à une marée de milliers de logements irréguliers (on parle de 13 ou 14.000), la Région travaille par sondages sur les plateformes et par traitement prioritaire des cas dont on lui signale qu'ils sont problématiques.

Si le logement type Airbnb qui vous empêche de dormir s'avère finalement en règle de paperasserie, vous allez regretter que le point 6° ci-dessus n'ait pas été pris en compte, et il vous reste comme seul recours de convaincre le bourgmestre qu'il rentre bien dans ses attributions de maintenir l'ordre et le calme dans la Commune. Trouvez de préférence un conseiller communal pour rendre public votre problème lors des séances de questions qui suivent le conseil communal, et venez nombreux assister à la séance.

En un mot : c'est tout simple.

C. Conclusion

Ici s'arrête la tâche du comité de quartier XL-Nord. En trois épisodes, nous avons décortiqué un cas particulier en le suivant du proche (les nuisances de voisinage traitées dans le premier dossier) au plus général (les investissements de grosses firmes dans l'économie grise au dossier n°2) pour arriver à l'échelle mondiale (les manoeuvres légales et obstructions des plateformes dites collaboratives, traitées dans les pages ci-dessus).

Tout au long de ces trois textes, nous avons suivi également les efforts des pouvoirs publics pour encadrer ces formes nouvelles d'économie et empêcher qu'elles ne deviennent nuisibles et ne versent dans les excès les plus pénibles, faute de régulation. Nous pouvons témoigner que tant la Commune que la Région sont de bonne foi dans cette affaire. Ils sont seulement pris de vitesse par la politique des plateformes informatiques et par l'inventivité extraordinaire des petits ou des gros malins qui prospèrent dans l'ombre de l'anonymat numérique, créant de toutes pièces et faisant prospérer firmes, investissements immobiliers et groupes de pression en quelques années, comme à partir de rien.

Nous avons essayé de partager nos informations sans parti-pris, à mesure que nous les récoltions, ce qui explique les petites erreurs et contradictions qui se rectifient à mesure qu'avance notre enquête. Nous espérons que la masse de données récoltées et classées pourra être utile à faire avancer les réflexions sur ce sujet assez neuf et déconcertant. Et nous félicitons chaleureusement tous ceux qui ont eu le courage de lire jusqu'au bout nos pages et nos pages de littérature.