

MISSION D'ÉVALUATION DE L'ORDONNANCE DU 8 MAI 2014 RELATIVE À L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE.

Cahier spécial des charges n° 2018/ServECO/024

21/05/2019

Brussels Studies Institute (BSI) / Université libre de Bruxelles (ULB)

IGEAT (ULB)

METICES (ULB)

IRIB (USL-B)

Personnes de contact :

Jean-Michel Decroly – IGEAT (coordinateur du projet)

02.650.68.19 - jmdecrol@ulb.ac.be

Equipe de recherche :

Nicolas Bernard (IRIB – USL-B), Meike Brodersen (METICES – ULB), Laurent Debroux (IRIB – USL-B), Jean-Michel Decroly (IGEAT – ULB), Pierre Lannoy (METICES – ULB), Hugo Périlleux (IGEAT – ULB) et Mathilde Retout (IGEAT – ULB)



Table des matières

Table des matières	1
Table des figures	3
Table des tableaux	3
1 Introduction	4
1.1 Les objectifs de l'évaluation	4
1.2 La structure du résumé	4
2 L'ordonnance du 8 mai 2014 : objectifs et modalités de mise en œuvre	5
2.1 Les objectifs poursuivis par l'ordonnance	5
2.2 Les modalités de mise en œuvre de l'ordonnance	5
3 Diagnostic du secteur de l'hébergement touristique	6
3.1 L'offre et la demande dans le secteur de l'hébergement touristique	6
3.1.1 Méthodologie	6
3.1.2 Le contexte : une croissance structurelle de la fréquentation	8
3.1.3 Un contraste marqué entre l'offre et la fréquentation	9
3.1.4 Une forte concentration spatiale de l'offre	11
3.2 Les impacts des hébergements de plateforme sur le marché du logement	13
3.3 Les impacts économiques des établissements d'hébergement touristique	14
4 Les obstacles à la procédure d'enregistrement	16
4.1 Une ordonnance nécessaire	16
4.2 Un sous-enregistrement massif par rapport au marché réel	16
4.3 Un régime d'autorisation préalable trop contraignant	17
4.4 Une conformité urbanistique sujette à interprétations	17
4.5 Une demande d'attestation de conformité urbanistique qui peut engendrer des répercussions négatives	17
4.6 Une auto-limitation par l'administration de son pouvoir d'appréciation	17
4.7 Un recours essentiellement théorique	18
4.8 Des sanctions insuffisamment dissuasives	18
4.9 La charge administrative liée à la mise en œuvre de l'ordonnance dans le chef de l'exploitant	18
4.10 Les délais de procédure	19
4.10.1 Délais entre le début du projet et le traitement de sa déclaration préalable	19
4.10.2 Refus de l'enregistrement dans le cas du dépassement du délai octroyé à l'administration	20
4.11 Connaissance et compréhension de l'ordonnance du côté des exploitants	20

4.11.1	Une information peu connue	20
4.11.2	Une compréhension entravée par la complexité	21
4.12	Autres freins à la mise en œuvre de l'ordonnance	21
4.12.1	Inégalités par rapport à la déclaration préalable	21
4.12.2	Perceptions négatives affectant la légitimité de l'ordonnance	21
5	Recommandations	22
5.1	Recommandations relatives au contenu de l'ordonnance et aux procédures mises en œuvre dans ce cadre.....	22
5.1.1	Renommer l'ordonnance.....	22
5.1.2	Revoir la définition des termes généraux utilisés par l'ordonnance	22
5.1.3	Simplifier l'ordonnance tout en conservant une catégorisation des établissements d'hébergement touristique	23
5.1.4	Conserver les catégories existantes et prévoir l'enregistrement au titre générique d'établissement touristique	23
5.1.5	Limiter au strict minimum les conditions spécifiques pour les différentes catégories d'hébergement.....	23
5.1.6	Modifier la définition et éventuellement renommer la catégorie « hébergement chez l'habitant »	24
5.1.7	Appliquer des sanctions qui incitent à la régularisation.....	24
5.1.8	Donner à l'exploitation touristique un cadre urbanistique transparent	24
5.1.9	Aménager une procédure plus souple pour les « amateurs ».....	25
5.1.10	Mettre en cohérence les différentes ordonnances relatives au secteur de l'hébergement touristique.....	26
5.1.11	Autres recommandations relatives au contenu de l'ordonnance et aux procédures mises en œuvre dans ce cadre	26
5.2	Recommandations relatives aux conditions de mise en œuvre de l'ordonnance.....	26
5.2.1	Mieux informer et accompagner les exploitants pour faciliter leur enregistrement	26
5.2.2	Réduire et simplifier le nombre des transactions.....	27
5.2.3	Distinguer les critères amont et aval pour l'exploitant	27
5.2.4	Fluidifier et harmoniser la communication entre services administratifs.....	27
5.2.5	Organiser une double concertation préalable des parties impliquées.....	27
5.2.6	Mettre en place un système de sanctions visibles et efficaces	27
5.3	Recommandations relatives au suivi statistique du secteur de l'hébergement touristique et de ses effets sur le marché du logement	27
5.3.1	Poursuivre les efforts accomplis pour augmenter la complétude de l'enregistrement	28

5.3.2	Renforcer la concertation entre les acteurs concernés par la statistique de l'hébergement touristique.....	28
5.3.3	Mettre à jour les Comptes Satellites du Tourisme (CST).....	29
5.3.4	Poursuivre les efforts accomplis pour améliorer la statistique sur le logement.....	29
5.4	Recommandations relatives pour des recherches futures sur le secteur de l'hébergement touristique.....	29

* *

*

Table des figures

Figure 2-1	: Le processus de déclaration préalable/enregistrement dans le cadre de la mise en œuvre de l'ordonnance.	6
Figure 3-1	: Evolution du nombre de nuitées par origine enregistrées par StatBel dans les établissements d'hébergement touristique en Région de Bruxelles-Capitale depuis 1970.....	8
Figure 3-2	: Evolution du taux d'occupation dans un échantillon d'établissements hôteliers en Région de Bruxelles-Capitale.....	10
Figure 3-3	: Répartition spatiale des hôtels, apart-hôtels et centres d'hébergement de tourisme social en Région de Bruxelles-Capitale.....	11
Figure 3-4	: Une typologie simple du territoire Bruxellois.	12
Figure 3-5	: Rapport par secteur statistique entre une estimation du nombre de résidences de tourisme dans lesquelles l'exploitant n'a pas établi sa résidence principale et le nombre de logements privés.	14

* *

*

Table des tableaux

Tableau 3-1	: Les sources de données utilisées par l'évaluateur pour quantifier l'offre et la fréquentation dans le secteur de l'hébergement touristique à Bruxelles.....	7
Tableau 3-2	: Nombre d'établissements, capacités et nuitées estimées dans le secteur de l'hébergement touristique en 2017.	9
Tableau 3-3	: Répartition entre 13 sous-ensembles territoriaux de la Région de Bruxelles-Capitale de la capacité d'accueil (en places-lits) des biens mis en location sur la plateforme Airbnb.....	12
Tableau 3-4	: Consommation totale (hébergement, restauration, attractions, transports locaux et shopping) des touristes en séjour en Région de Bruxelles-Capitale selon la catégorie d'hébergement (2017.	15
Tableau 4-1	: Nombre d'établissements qui ont introduit un dossier ou sont enregistrés auprès de BEE en février 2019 par rapport au nombre d'établissements dénombrés par l'évaluateur. Comparaison par catégorie.	16

1 Introduction

En mai 2018, Bruxelles Economie et Emploi (BEE), du Service Public Régional de Bruxelles, a lancé un appel d'offre pour la réalisation en 6 mois d'une mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique. Au terme d'une procédure négociée, une équipe interdisciplinaire réunissant des géographes de l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) de l'Université Libre de Bruxelles (ULB), des sociologues du centre METICES, lui aussi de l'ULB, et des juristes de l'Institut de Recherches Interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB) de l'Université Saint-Louis, a été chargé de réaliser cette évaluation.

La recherche a donné lieu à un rapport final qui a été soumis en avril 2019 au comité d'accompagnement, puis a fait l'objet d'une série de corrections pour être finalement déposé à l'administration le 9 mai 2019.

1.1 Les objectifs de l'évaluation

Le cahier spécial des charges n° 2018/ServECO/024 ayant trait à l'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique détaille (pages 25 à 27) les principaux objectifs à atteindre dans le cadre de la mission confiée à l'évaluateur. Il s'agit, d'une part, de mener une analyse approfondie de l'ordonnance sous-rubrique et de sa mise en œuvre, et d'autre part, de mesurer de l'impact de l'offre de l'hébergement touristique sur la disponibilité et le prix du logement en Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit aussi de faire des recommandations pour rencontrer au mieux l'objectif de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique au regard des éléments analysés.

1.2 La structure du résumé

Le rapport final a été construit autour des principales questions évaluatives :

- La première partie consiste en un diagnostic du secteur de l'hébergement touristique en Région de Bruxelles-Capitale. L'évaluateur y apporte des éléments de réponse aux 5 questions évaluatives du lot 2 du cahier spécial des charges.
- La deuxième partie a pour objectif de répondre à la seconde question évaluative générale du lot 1 du cahier spécial des charges, en mettant en évidence les obstacles à la procédure d'enregistrement. Y sont abordé notamment la charge administrative dans le chef de l'exploitant et des administrations qui ont pour mission de délivrer les attestations, des gestionnaires de dossiers d'enregistrement et celle des agents de l'Inspection économique ainsi que les difficultés liées au degré et aux moyens d'information des exploitants. Les enjeux liés à la perception du changement sont également abordés.
- La troisième partie, enfin, a une portée opérationnelle. Sur base des conclusions des parties précédentes, elle fournit des recommandations en vue d'améliorer l'effectivité de l'ordonnance, mais aussi de mieux prendre en compte la diversité du secteur de l'hébergement touristique et d'en faciliter le suivi statistique.

Ces trois parties sont précédées d'un chapitre préliminaire dans lequel l'évaluateur rappelle les objectifs poursuivis par l'ordonnance et présente les principes généraux de sa mise en œuvre. L'analyse de la pertinence de la catégorisation de l'hébergement touristique par l'ordonnance n'a pas été reprise dans ce résumé. Elle figure dans le rapport final et a nourri certaines des recommandations formulées à la fin du présent document.

* *

*

2 L'ordonnance du 8 mai 2014 : objectifs et modalités de mise en œuvre

De manière à fournir au lecteur les éléments nécessaires à une bonne compréhension des analyses ultérieures, il est rappelé dans les lignes qui suivent les objectifs poursuivis et les modalités de mise en œuvre de l'ordonnance du 8 mai 2014. Par commodité, dans ce chapitre comme dans les suivants, le terme « ordonnance », sauf mention contraire, sera utilisé pour évoquer celle du 8 mai 2014.

2.1 Les objectifs poursuivis par l'ordonnance

Compétente pour régler les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, la Région bruxelloise a promulgué le 8 mai 2014 une ordonnance relative à l'hébergement touristique. Pris dans le but premier de mettre fin à l'insécurité juridique résultant de l'apparition sur le marché d'appart-hôtels et de biens offerts à la location touristique par le truchement notamment de plateformes internet, le texte identifie six catégories d'hébergement touristique : hôtels, appart-hôtels, résidences de tourisme, hébergements chez l'habitant, centres d'hébergement de tourisme social et terrains de camping. Parmi ces catégories, les résidences de tourisme et les hébergements chez l'habitant rassemblent l'essentiel des biens mis en location sur les plateformes de réservation en ligne¹.

Le texte poursuit aussi, suivant ses concepteurs, trois objectifs plus spécifiques :

- « réglementer la concurrence dans le secteur du tourisme » (plus précisément, éviter la « concurrence potentiellement déloyale » que font peser ces nouvelles formes d'hébergement sur le marché traditionnel des hôtels et chambres d'hôtes) ;
- « uniformiser la procédure pour l'ensemble des hébergements touristiques » (seules les conditions spécifiques d'exploitation varient en fonction de la catégorie, mais pas la procédure elle-même) ;
- assurer la « protection des touristes ».

En dehors cette fois du cadre précis de l'ordonnance, diverses autorités bruxelloises (parlementaires et ministre) ont assigné au texte une mission supplémentaire : sauvegarder le secteur résidentiel et empêcher le « grignotage de l'habitat traditionnel » par ces modalités inédites d'hébergement touristique (en un mot, « lutte[r] contre la crise du logement à Bruxelles »).

2.2 Les modalités de mise en œuvre de l'ordonnance

Le mécanisme conçu par le législateur pour atteindre les objectifs de l'ordonnance réside dans une procédure d'enregistrement obligatoire. Concrètement, celui qui veut exploiter un bien relevant de l'une des six catégories précitées doit demander un « numéro d'enregistrement » auprès de la Région, par le biais d'une « déclaration préalable ». Quelles en sont les conditions d'octroi ? Le bien « doit en permanence être maintenu dans un bon état d'hygiène et d'entretien ». Par ailleurs, l'exploitant est tenu de solliciter une « attestation de sécurité d'incendie » auprès de la commune, laquelle ne la délivrera (le cas échéant) qu'après avis du SIAMU. Pour la résidence de tourisme et l'hébergement chez l'habitant, une « attestation de contrôle simplifiée » peut suffire, centrée sur les installations électriques, de chauffage et de gaz (et octroyée « sur la base de certificats de conformité délivrés par un organisme agréé »). Enfin, tout candidat exploitant doit obtenir de la commune une attestation certifiant que l'hébergement « est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur ».

La déclaration préalable à l'exploitation nécessite donc l'articulation des activités de nombreux acteurs. Il en résulte un réseau dense et complexe d'interactions potentielles, dont rend compte la figure 2-1.

¹ Pour une synthèse récente à propos des établissements d'hébergement touristique présents sur les plateformes, voir Oskam, Jeroen A. (2019), *The Future of Airbnb and the 'Sharing Economy'. The Collaborative Consumption of our Cities*. Bristol, Channel View, 180 p.

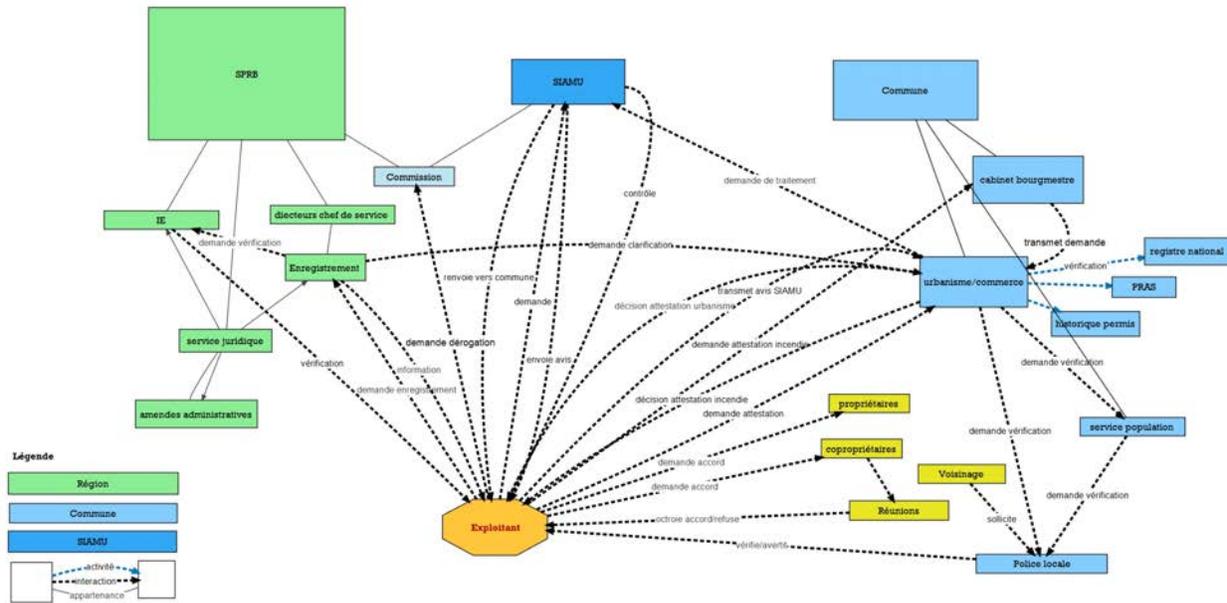


Figure 2-1 : Le processus de déclaration préalable/enregistrement dans le cadre de la mise en œuvre de l’ordonnance.

* *

*

3 Diagnostic du secteur de l’hébergement touristique

Cette partie du résumé dresse un état des lieux objectif de l’offre et la demande dans le secteur de l’hébergement touristique à Bruxelles (section 3.1). Elle évalue ensuite l’impact de l’offre d’hébergement touristique proposée par les plateformes sur le logement (section 3.2) et estime l’impact économique des différentes catégories d’hébergement touristique (section 3.2).

3.1 L’offre et la demande dans le secteur de l’hébergement touristique

Cette section quantifie aussi précisément que possible le nombre d’établissements, les capacités d’accueil et la fréquentation dans le secteur de l’hébergement touristique.

3.1.1 Méthodologie

Actuellement, les données publiées par StatBel, l’Institut Bruxellois de Statistique et d’Analyse (IBSA) et l’Observatoire du tourisme à Bruxelles (pilote par Visit.Brussels) ne fournissent qu’une vision parcellaire de l’offre et de la fréquentation dans le secteur de l’hébergement touristique. En particulier, elles ne couvrent que très partiellement les catégories « résidence de tourisme » et « hébergement chez l’habitant », qui ont pourtant connu un essor rapide depuis 5 ans. L’évaluateur a donc fait le double choix de croiser les sources existantes sur les hôtels, appart-hôtels et centres d’hébergement de tourisme social, tout en complétant les informations produites par les organes statistiques publics ainsi que Visit.Brussels par des données relatives aux biens mis en location sur des plateformes (tableau 3-1).

Catégorie d'hébergement touristique	Définition selon l'ordonnance de 2014	Sources			
		Nombre d'établissements	Capacités	Nuitées totales	Nuitées par motif
Hôtel	Etablissement disposant d'au moins six chambres ou suites offrant un hébergement touristique incluant les services hôteliers	Listes établies par BEE, la CoCoF, Toerisme Vlaanderen et VisitBrussels	Listes établies par BEE, la CoCoF, Toerisme Vlaanderen et VisitBrussels. Données manquantes complétées par consultation du sites web des établissements concernés.	StatBel et estimation sur base du taux moyen d'occupation pour les établissements hors univers de StatBel.	Statbel pour la catégorie "Hôtels et hébergements similaires" (44% pour le motif loisirs et 56% pour le motif affaires)
Appart-hôtel	Etablissement disposant d'au moins 6 appartements, studios, flats ou assimilés, meublés, équipés du mobilier nécessaire pour cuisiner et offrant l'hébergement touristique incluant des services hôteliers	Listes établies par BEE, la CoCoF, Toerisme Vlaanderen et VisitBrussels	Listes établies par BEE, la CoCoF, Toerisme Vlaanderen et VisitBrussels. Données manquantes complétées par consultation du site web des établissements concernés ou en appliquant la capacité moyenne des établissements pour lesquelles elle est connue.	StatBel et estimation sur base du taux moyen d'occupation pour les établissements hors univers de StatBel.	Statbel pour la catégorie "Hôtels et hébergements similaires" (44% pour le motif loisirs et 56% pour le motif affaires)
Résidence de tourisme	Villa, maison ou appartement, studio, chambre, réservés à l'usage exclusif du locataire, équipés du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte de la catégorie "logement entier"	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte de la catégorie "logement entier"	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte de la catégorie "logement entier"	Estimation sur base d'une répartition de 80% pour le motif loisirs et 20% pour le motif affaires
Hébergement chez l'habitant	Etablissement, disponible pour accueillir des hôtes au moins quatre mois par an, disposant d'une à 5 chambres ou espaces séparés et aménagés à cet effet, qui font partie de l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant ou de ses annexes attenantes.	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition 1 à 5 chambres, au moins 4 mois par an.	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition 1 à 5 chambres, au moins 4 mois par an.	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition 1 à 5 chambres, au moins 4 mois par an.	Statbel pour la catégorie "Chambres d'hôtes" (60% pour le motif loisirs et 40% pour le motif affaires)
Centre d'hébergement de tourisme social	Etablissement à but non lucratif offrant l'hébergement en chambre ou en dortoir incluant, outre des services de type hôtelier, la proposition d'animations ou de programmes de découverte.	Liste établie par BEE et la CoCoF.	Liste établie par BEE et la CoCoF.	StatBel.	Statbel pour la catégorie "Auberges pour jeunes" (82% pour le motif loisirs et 18% pour le motif affaires).
Hostel	Hors ordonnance	Liste établie par BEE. Etablissements enregistrés comme hôtels mais qui n'offrent ni un petit déjeuner ni une salle de bain individuelle.	Liste établie par BEE.	Estimation sur base du taux d'occupation des centres d'hébergement de tourisme social.	Statbel pour la catégorie "Auberges pour jeunes" (82% pour le motif loisirs et 18% pour le motif affaires).
Hébergement chez l'habitant dont les chambres sont disponibles moins de 4 mois par par an	Hors ordonnance	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition leur(s) chambre(s) moins de 4 mois par an.	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition leur(s) chambre(s) moins de 4 mois par an.	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition leur(s) chambre(s) moins de 4 mois par an.	Estimation sur base d'une répartition de 80% pour le motif loisirs et 20% pour le motif affaires
Hébergement chez l'habitant disposant de 6 chambres et plus, au moins 4 mois par an.	Hors ordonnance	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition 6 chambres et plus, au moins 4 mois par an.	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition 6 chambres et plus, au moins 4 mois par an.	Base de données AirDna sur les biens mis en location sur la plateforme Airbnb. Prise en compte des catégories "chambre" ou "chambre partagée" et des hébergeurs mettant à disposition 6 chambres et plus, au moins 4 mois par an.	Estimation sur base d'une répartition de 80% pour le motif loisirs et 20% pour le motif affaires

Tableau 3-1 : Les sources de données utilisées par l'évaluateur pour quantifier l'offre et la fréquentation dans le secteur de l'hébergement touristique à Bruxelles.

En l'état, il n'existe qu'une source centralisée de données détaillées sur les biens mis en location via des plateformes : la base de données d'AirDna, qui fournit pour chaque bien (chambre ou logement entier) mis en location sur la plateforme Airbnb les comptes auxquels ils sont liés, leur description, l'occupation, la mise en disponibilité et les revenus. Selon toute vraisemblance, la plateforme Airbnb ne couvre pas l'intégralité des résidences de tourisme et des établissements d'hébergement chez l'habitant de la Région. Par ailleurs, elle comprend, comme le montre le tableau 3-1, des établissements d'hébergement touristique dont les modes d'exploitation ne correspondent à aucune catégorie de l'ordonnance. Parmi ceux-ci figurent des établissements qui s'apparentent à des hébergements chez l'habitant, mais qui ne respectent pas certains critères de cette catégorie : ceux dont les chambres sont disponibles moins de 4 mois par an, alors qu'une des conditions spécifiques est de mettre en disponibilité les chambres au moins 4 mois par an ; ceux qui disposent de 6 chambres et plus, alors qu'une des conditions spécifiques est qu'un établissement comporte au maximum 5 chambres.

3.1.2 Le contexte : une croissance structurelle de la fréquentation

Même sans tenir compte de l'essor récent des hébergements mis en location sur les plateformes, la fréquentation touristique a connu à Bruxelles, comme dans les autres métropoles européennes, une croissance soutenue depuis plus de trois décennies (figure 3-1). Le constat est sans appel, même lorsque ne sont utilisées que les données publiées par StatBel, qui portent uniquement sur les hôtels, appart-hôtels, centres d'hébergement de tourisme social et une partie modeste des hébergements chez les habitants et dont l'univers statistique a évolué au cours du temps².

Si la fréquentation touristique est restée stable au cours des années 1970, elle a ensuite fortement progressé. En effet, entre 1980 et 2014, les nuitées sont passées de 2 à 6,6 millions, soit une multiplication par 3,3 en 34 ans. Le lockdown de l'automne 2015 et les attentats du mois de mars 2016 ont mis un terme brutal à la croissance observée. Toutefois, si le nombre de nuitées a fortement chuté entre 2015 et 2016 (-1,2 million, soit -19%), d'autant plus que le panel des établissements pris en compte a été réduit, Bruxelles a retrouvé en 2017 une fréquentation comparable à celle de 2015, de l'ordre de 6,3 millions de nuitées, mais encore inférieure à celle de 2014.

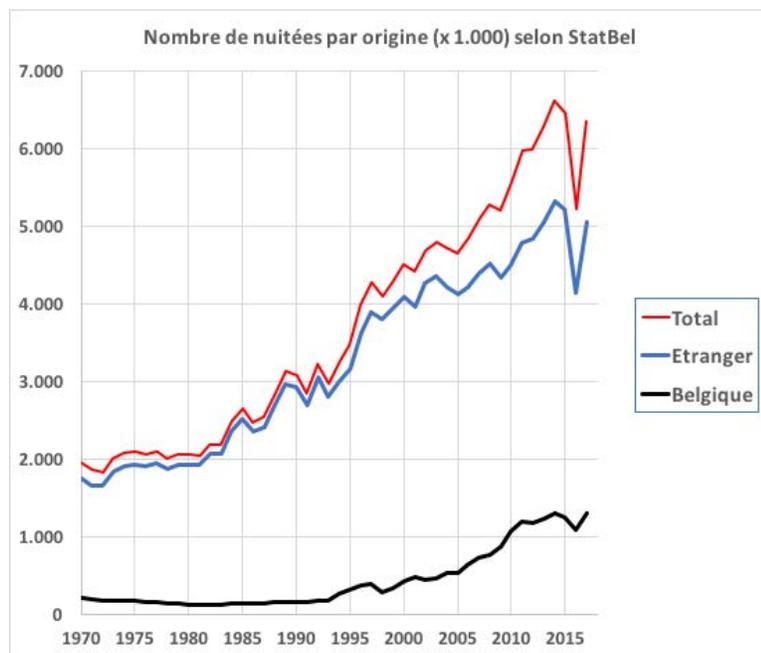


Figure 3-1 : Evolution du nombre de nuitées par origine enregistrées par StatBel dans les établissements d'hébergement touristique en Région de Bruxelles-Capitale depuis 1970.

Sources : StatBel

² Ainsi, suite à l'arrêté royal du 12 janvier 2015, prescrivant une statistique mensuelle du tourisme et de l'hôtellerie établie exclusivement sur les établissements reconnus, l'univers statistique pris en compte par StatBel pour la Région de Bruxelles-Capitale a été réduit de 18 établissements (soit 815 chambres).

3.1.3 Un contraste marqué entre l'offre et la fréquentation

La tableau 3-2 fournit une vue d'ensemble de l'offre et de la fréquentation dans le secteur de l'hébergement touristique en 2017 (dernière année complète pour laquelle les données sont disponibles).

	Offre				Demande	
	Unités d'accueil		Capacité estimée (en places-lits)		Nuitées estimées	
Catégorie d'hébergement touristique	Unité prise en compte	Nombre d'unités	Nombre	%	Nombre	%
Hôtel	Etablissement	205	38.398	53,7%	5.695.000	70,3%
Appart-hôtel	Etablissement	33	4.907	6,9%	730.000	9,0%
Résidence de tourisme (1) (5) (6) (7)	Etablissement	7.085	18.421	25,8%	995.000	12,3%
Hébergement chez l'habitant (2) (6) (7)	Chambres	2.848	5.696	8,0%	290.000	3,6%
Centre d'hébergement de tourisme social	Etablissement	7	980	1,4%	290.000	3,6%
Hostel (hors ordonnance)	Etablissement	3	177	0,2%	25.000	0,3%
Hébergement chez l'habitant dont les chambres sont disponibles moins de 4 mois par an (hors ordonnance) (3) (6) (7)	Chambres	1.003	2.006	2,8%	30.000	0,4%
Hébergement chez l'habitant disposant de 6 chambres et plus, au moins 4 mois par an (hors ordonnance) (4) (6) (7)	Chambres	440	880	1,2%	45.000	0,6%
Total		11.624	71.465	100,0%	8.100.000	100,0%

Notes :

1 : Correspond à la totalité des logements entiers mis en location sur la plateforme Airbnb.
2 : Correspond aux chambres disponibles 4 mois et plus par an sur la plateforme Airbnb et mises en location par des hébergeurs qui disposent de 1 à 5 biens.
3 : Correspond aux chambres disponibles moins de 4 mois par an sur la plateforme Airbnb.
4 : Correspond aux chambres disponibles 4 mois et plus par an sur la plateforme Airbnb et mises en location par des hébergeurs qui disposent de 6 biens et plus.
5 : Capacité estimée sur base du constat qu'un logement entier mis en location sur la plateforme Airbnb compte en moyenne 1,3 chambre.
6 : Capacité estimée sous l'hypothèse qu'une chambre compte deux places-lits.
7 : Nuitées estimées sous l'hypothèse que le nombre moyen de personnes hébergées par nuitée dans une chambre double est équivalent à celui observé dans l'hôtellerie bruxelloise en 2017 (1,7 personne par nuitée dans une chambre double).

Tableau 3-2 : Nombre d'établissements, capacités et nuitées estimées dans le secteur de l'hébergement touristique en 2017.

Sources : BEE, CoCoF, Toerisme Vlaanderen, StatBel, VisitBrussels, AirDNA.

En dépit des limites inhérentes à sa construction, notamment de la fragilité des hypothèses relatives à l'estimation des capacités et des nuitées dans les biens mis en location sur la plateforme Airbnb, ce tableau permet de souligner les paradoxes du secteur de l'hébergement touristique à Bruxelles.

La Région rassemble aujourd'hui plus de 70.000 places-lits destinées à accueillir des touristes, des personnes en voyage d'affaires mais aussi des stagiaires ou d'autres visiteurs en séjour temporaire à Bruxelles. Une autre manière de prendre conscience de l'importance du phénomène est de considérer que si toutes les places-lits étaient occupées, la Région compterait de l'ordre de 70.000 habitants temporaires supplémentaires. Malgré la multiplication récente des résidences de tourisme et des hébergements chez l'habitant, les quelques 200 établissements hôteliers de la Région, avec leurs 38.000 lits, fournissent encore plus de la moitié des capacités d'accueil du secteur de l'hébergement touristique. En ajoutant aux capacités des hôtels celles des appart-hôtels, on couvre environ 2/3 de l'offre d'hébergement touristique régionale. En quelques années, les résidences de tourisme se sont imposées comme un segment majeur de l'offre d'hébergement touristique, puisqu'elles rassemblent environ 18.000 places-lits, soit 26% des capacités d'accueil, dans quelques 7.000 établissements. Les hébergements chez l'habitant se détachent également, avec un peu moins de 6.000 places-lits, ce qui correspond à environ 8% des capacités d'accueil. Si toutes les autres catégories d'hébergement pèsent modestement dans l'offre, il convient d'attirer l'attention sur le fait qu'un peu moins de 3.000 places-lits (4% de la capacité totale) sont fournies par ce que l'on peut appeler des hébergements chez l'habitant hors ordonnance, soit que les durées de mise en disponibilité sont trop courtes, soit que le nombre de chambres mises à disposition des touristes dépassent le seuil de 5 chambres par établissement.

Sur le plan de la fréquentation, la prise en compte de l'ensemble des établissements d'hébergement touristique, en ce compris ceux qui ne répondent pas aux critères de l'ordonnance, conduit à dénombrer quelques 1,77 million de nuitées supplémentaires (soit + 27%) par rapport aux nuitées totales publiées par StatBel pour l'année 2017. La répartition des nuitées par catégorie permet de souligner le rôle prépondérant des établissements hôteliers. Leur position dominante, déjà sensible en termes de capacité d'accueil, s'affirme encore davantage en matière de fréquentation, puisqu'ils réalisent environ 7/10ème de l'ensemble des nuitées. De la même manière, les appartements-hôtels pèsent plus dans les nuitées (9% du total) que dans les capacités (7%). A l'inverse, les résidences de tourisme (12% des nuitées contre 26% des places-lits) et les établissements d'hébergement chez l'habitant (3,5% des nuitées et 8% des capacités) contribuent proportionnellement beaucoup moins à la fréquentation qu'à l'offre. Ces tendances en sens contraire témoignent du fait que les taux d'occupation des établissements hôteliers sont nettement plus élevés que ceux des établissements mis en locations sur la plateforme Airbnb. Les centres d'hébergement de tourisme social, qui ne représentent que 1,5% des capacités mais 3,5% des nuitées, soit autant que les hébergements chez l'habitant, compensent en partie leur modeste capacité globale par des taux d'occupation très élevés.

Si l'essor des plateformes de réservation en ligne a conduit à la multiplication des établissements d'hébergement touristique et à une croissance soutenue de la capacité d'accueil du secteur, elle n'a pas remis en question jusqu'à présent la très forte concentration des nuitées dans les segments plus classiques de l'offre. Elle semble aussi ne pas avoir affecté sensiblement les taux d'occupation dans le secteur hôtelier. En effet, selon les données fournies depuis 1998 la société MKG³, le taux d'occupation dans le secteur hôtelier s'est maintenu à un niveau élevé (figure 3-2), supérieur à 65%, alors même que la capacité augmentait (+ 10.000 places-lits, soit une croissance de 35%). La courbe montre toutefois deux brèves phases de rempli, respectivement en 2002, en raison des attentats du 11 septembre 2001 à New York, et en 2016, en raison des attentats de mars 2015 à Bruxelles.

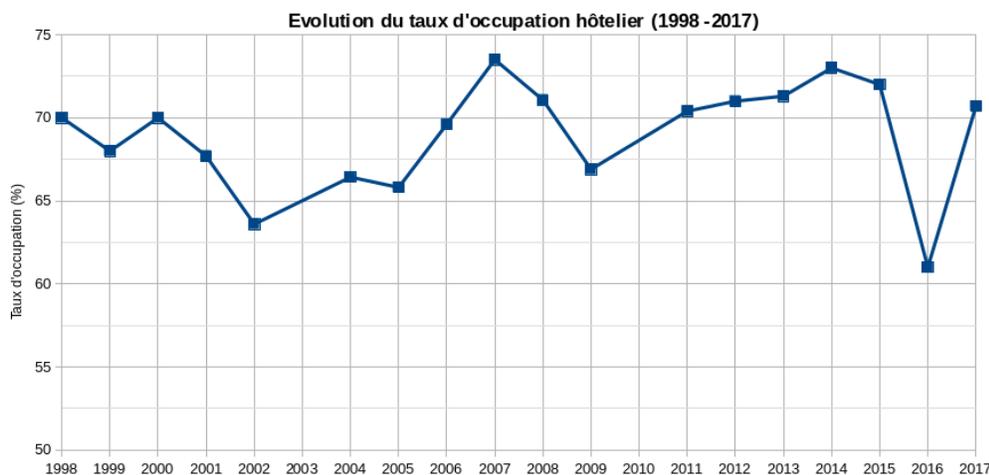


Figure 3-2 : Evolution du taux d'occupation dans un échantillon d'établissements hôteliers en Région de Bruxelles-Capitale.

Sources : MKG, VisitBrussels

Il convient enfin de souligner les très fortes inégalités qui existent au sein des hébergements mis en location sur la plateforme Airbnb. Les résidences de tourisme y jouent en effet un rôle prépondérant, puisqu'elles rassemblent 68% des capacités, 73% des nuitées ... et 80% des revenus. Au sein de cette catégorie, les multi hébergeurs occupent une position très privilégiée. Ceux qui détiennent de 2 à 5 établissements exploitent 20% de la capacité totale mise en location sur la plateforme et bénéficient de 25% des revenus, alors que ceux qui détiennent 6 établissements et plus exploitent 12% de la capacité mais bénéficient de 22% des revenus ! A l'opposé, les établissements d'hébergement chez l'habitant (au sens de l'ordonnance) rassemblent moins d'un quart des capacités et des nuitées, et à peine 15%

³ Sur base d'un panel qui compte une nonantaine d'établissements, pour une capacité totale d'environ 14.000 places-lits. Parmi ces établissements, une grosse quinzaine, d'une capacité globale de plus ou moins 2.500 lits, sont situés hors de la Région de Bruxelles-Capitale, pour une partie en Brabant wallon et pour une autre en Brabant flamand, notamment près de Brussels Airport.

des revenus des biens mis en location sur la plateforme Airbnb. La structure du marché a donc un caractère très segmenté, avec une opposition entre des hébergeurs professionnels et des particuliers qui exploitent leur établissement sur un mode amateur. Le premier groupe est constitué principalement de multi hébergeurs, souvent des sociétés spécialisées dans les locations meublées de courte durée, qui exploitent des résidences de tourisme et concentrent les revenus tirés du succès grandissant de la plateforme. Le second groupe comprend notamment les particuliers qui mettent en location une seule chambre dans leur habitation personnelle et habituelle. Ces micro-exploitants fournissent ensemble 15% des places-lits disponibles sur la plateforme Airbnb mais bénéficient d'à peine 7,5% des revenus. Entre ces deux groupes situés aux extrémités du marché figurent une pléiade de situations intermédiaires, bien mise en évidence par les entretiens de terrain.

3.1.4 Une forte concentration spatiale de l'offre

L'offre en hébergement touristique se caractérise par sa concentration spatiale. C'est ainsi que l'écrasante majorité des hôtels et appart-hôtels sont établis en première couronne urbaine (figure 3-3), dans le Pentagone et les quatre pôles secondaires que sont les quartiers de l'avenue Louise, du Midi, du Nord et européen. Au sein de ces deux ensembles, trois logiques de localisation combinent leurs effets : la proximité de la clientèle potentielle, les économies d'agglomération et la recherche du prestige.

La première logique se manifeste tout d'abord par la concentration des hôtels à proximité des portes d'entrée que constituent les gares Centrale, du Midi et du Nord. Elle s'exprime également par l'implantation de plusieurs hôtels le long d'axes très fréquentés comme les boulevards centraux et l'avenue Louise. Par ailleurs, en s'établissant dans le centre-ville, les hôtels se trouvent au contact direct de la majorité des lieux de visite, de déambulation, d'achat et de restauration, fortement concentrés autour de l'îlot sacré, des boulevards centraux et du Mont des Arts.

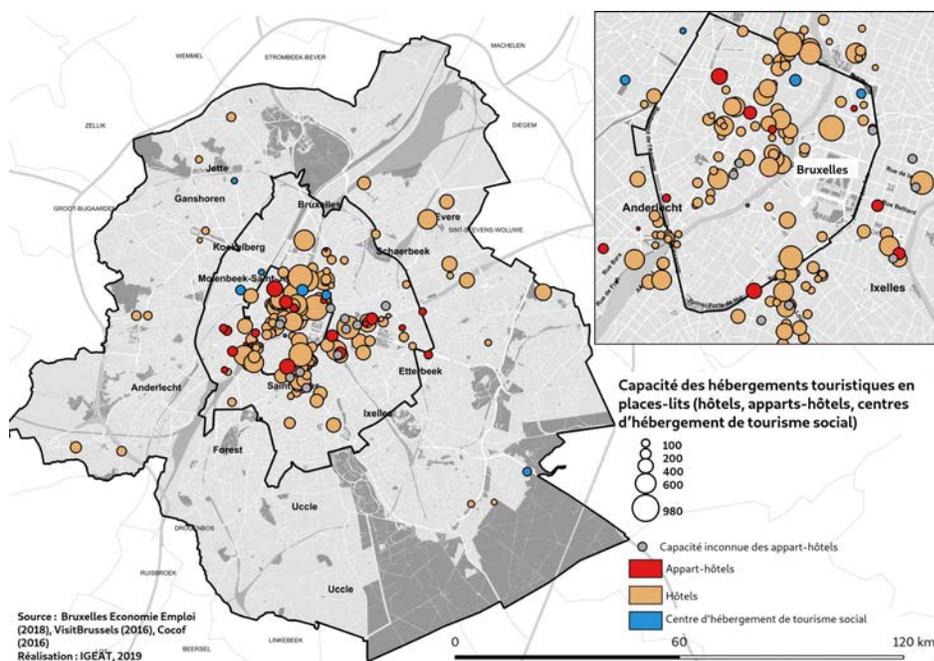


Figure 3-3 : Répartition spatiale des hôtels, appart-hôtels et centres d'hébergement de tourisme social en Région de Bruxelles-Capitale.

Sources : BEE, CoCoF, Toerisme Vlaanderen, StatBel, VisitBrussels

La tendance à la concentration des hôtels et appart-hôtels dans les espaces centraux est renforcée par le jeu des économies d'agglomération et de la recherche du prestige. Les hôtels, comme les autres services et commerces, s'établissent fréquemment à proximité les uns des autres car cela offre des opportunités de synergies en cas d'overbooking et facilite la maîtrise de la concurrence. Enfin, ils privilégient les quartiers centraux, car plusieurs d'entre eux jouissent d'une image prestigieuse, en raison de la présence de commerces, restaurants et lieux de sortie de luxe ou branchés.

Fort logiquement, compte tenu de ce qui précède, la seconde couronne accueille très peu d'hôtels et d'appart-hôtels. Même à proximité du plateau du Heysel, du siège de l'OTAN ou le long de l'axe routier qui mène à l'aéroport, les hôtels et appart-hôtels sont rares.

Les logiques de répartition mises en évidence pour les établissements hôteliers et assimilés s'observent également pour les centres d'hébergement de tourisme social, qui se situent tous, à une exception près, dans ou à proximité immédiate du Pentagone (figure 3-3).

Sous-ensemble territorial	Répartition spatiale de la capacité mise en location sur la plateforme Airbnb		Population (en % de la population de la Région)	Surface (en % de la surface régionale)	Structure de la capacité d'accueil, en places-lits, au sein de chaque sous-ensemble territorial (en %)				
	Nombre de places-lits	%			Résidence de tourisme	Hébergement chez l'habitant	Hébergement chez l'habitant (moins de 4 mois par an)	Hébergement chez l'habitant (6 biens et plus, au moins 4 mois par an)	Total
Pentagone	5.817	21,5	4,7	2,7	76,9	14,7	5,4	3,0	100,0
Quartier européen	2.342	8,7	3,3	2,1	71,4	16,9	7,3	4,4	100,0
Haut d'Ixelles (Est)	2.890	10,7	3,5	1,5	69,0	20,8	7,8	2,4	100,0
Haut d'Ixelles (Ouest)	1.076	4,0	1,3	0,6	76,4	16,9	5,6	1,1	100,0
Louise	559	2,1	0,5	0,4	78,2	13,2	4,7	3,9	100,0
Haut de Saint-Gilles	2.367	8,8	3,1	1,0	75,7	17,9	5,9	0,5	100,0
Bas de Saint-Gilles	610	2,3	1,2	0,5	65,2	21,6	11,2	2,0	100,0
Ouest	2.064	7,6	14,2	14,9	63,8	23,8	8,0	4,4	100,0
Nord-Ouest	1.214	4,5	18,2	10,9	58,7	30,8	8,6	2,0	100,0
Nord	655	2,4	8,5	14,3	63,1	30,8	4,9	1,2	100,0
Nord-Est	2.486	9,2	13,7	5,8	57,2	25,4	9,1	8,3	100,0
Est	1.310	4,8	11,2	13,1	56,8	27,6	8,7	6,9	100,0
Sud	3.614	13,4	16,6	32,1	61,6	26,8	9,9	1,7	100,0
Région de Bruxelles-Capitale	27.003	100,0	100,0	100,0	68,2	21,1	7,4	3,3	100,0
Capacité totale (Places-lits)					18.421	5.696	2.006	880	27.003

Tableau 3-3 : Répartition entre 13 sous-ensembles territoriaux de la Région de Bruxelles-Capitale de la capacité d'accueil (en places-lits) des biens mis en location sur la plateforme Airbnb

Sources : AirDna

Typologie simple du territoire bruxellois

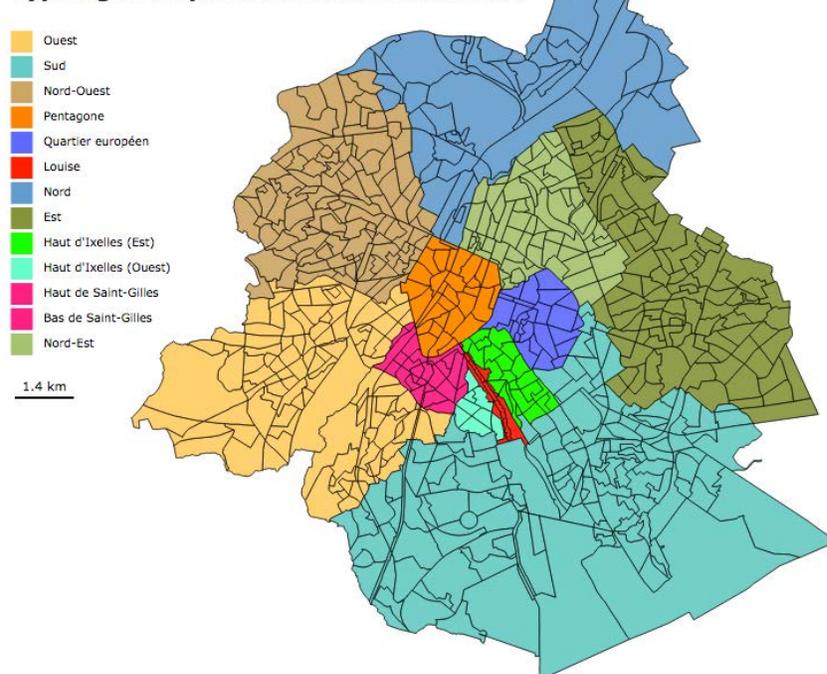


Figure 3-4 : Une typologie simple du territoire Bruxellois.

Sources : Délimitation de l'évaluateur sur base du Monitoring des Quartiers.

La tendance à la concentration spatiale se manifeste également pour les hébergements mis en location sur la plateforme Airbnb, mais elle est toutefois moins marquée (tableau 3-3 et figure 3-4). Si le Pentagone et la première couronne sud-est (quartier européen, Ixelles-Est, Ixelles-Ouest, quartier Louise et Haut de Saint-Gilles) rassemblent respectivement 21 et 34% des places-lits (contre 5 et 12% de la population, et 3 et 6% de la surface de la Région), les quartiers de seconde couronne fournissent néanmoins une part substantielle de la capacité, de l'ordre de 40% des places-lits. Ce constat confirme ce qui a été observé dans d'autres métropoles européennes. La concentration des locations meublées de courte durée dans l'hypercentre touristique s'y double d'un déploiement dans des quartiers adjacents, comptant peu d'hôtels et d'équipements touristiques, voire même dans des zones périphériques, situées à l'écart des itinéraires touristiques.

D'une partie à l'autre de la ville, la structure des hébergements mis en location sur la plateforme Airbnb varie nettement. Si la capacité fournie par les établissements apparentés aux résidences de tourisme est partout supérieure à 50%, elle dépasse nettement la moyenne régionale (68%) dans le Pentagone (77%) et dans les quartiers de la première couronne sud-est (plus de 75%, sauf à Ixelles-Est). Une situation inverse s'observe pour les établissements assimilés aux hébergements chez l'habitant (au sens de l'ordonnance), qui sont sous-représentés dans l'hypercentre touristique et surreprésentés en seconde couronne urbaine, avec une présence marquée dans les communes du sud de la Région, comme Uccle et Watermael-Boitsfort.

3.2 Les impacts des hébergements de plateforme sur le marché du logement

Compte tenu des lacunes et biais qui entachent les données relatives au marché du logement, l'analyse reste lacunaire. Dans un premier temps, l'évaluateur a estimé qu'environ 6.000 des biens mis en location sur la plateforme Airbnb étaient retirés du marché locatif résidentiel. Il s'agit de l'ensemble des logements entiers (appartements, flats, maisons) qui figurent sur la plateforme, à l'exception de ceux disponibles moins de 120 jours par an et mis en location par des mono-hébergeurs. Selon toute vraisemblance, ces biens correspondent à des logements dans lesquels l'exploitant n'a pas établi sa résidence principale et qui, s'ils n'étaient pas sur une plateforme de réservation en ligne, pourraient être normalement mis en location sur le marché résidentiel. Dans un second temps, l'évaluateur a cartographié, à l'échelle des secteurs statistiques, le rapport entre ce nombre de logements potentiellement retirés du marché locatif résidentiel et le nombre de logements privés dénombrés dans le cadre du Censu 2011.

La carte (figure 3-5) montre que la plus forte pression des hébergements de plateforme sur le marché résidentiel se manifeste d'une part dans le Pentagone, en particulier autour de l'îlot sacré, du quartier Dansaert et du Sablon, et d'autre part, en première couronne sud-est, plus spécifiquement dans le haut de Saint-Gilles, les alentours de l'avenue Louise, à Matongé et dans le quartier Léopold. Au sein de ces deux espaces, il est fréquent que le nombre de résidences de tourisme dans lesquelles l'exploitant n'a pas établi sa résidence principale équivaut à plus de 10% du nombre de logements privés. En d'autres termes, le déploiement des hébergements de plateforme y contribue au processus de gentrification. Dès que l'on s'éloigne de ces quartiers, la pression des hébergements de plateforme sur le marché résidentiel s'affaiblit nettement, sauf, de manière ponctuelle, le long du Canal en bordure du Pentagone, autour de la gare du Midi et dans le quartier européen.

Les entretiens menés avec des exploitants de résidences de tourisme montrent pour leur part un positionnement variable par rapport au marché du logement. Tout d'abord, certaines des personnes rencontrées prétendent exploiter des espaces qui ne seraient pas exploités ou exploitables en tant que logements. Cette position se fonde par exemple sur l'argument qu'il s'agirait systématiquement d'espaces auparavant inoccupés, qui seraient trop difficiles à louer sur le marché du logement classique ou dont les propriétaires n'auraient pas les compétences, ou les incitations suffisantes, pour les gérer comme des logements. S'il s'agit bien là d'une niche au sens marchand, il faut souligner cependant qu'aucun de ces facteurs n'empêche théoriquement de trouver des solutions pour mettre ces espaces à disposition du marché locatif.

D'autres exploitants, en revanche, affirment plus clairement une stratégie consistant à transformer du logement, ou de l'ancien logement, en hébergement touristique. Enfin, certains exploitants misent sur l'hébergement touristique pour accéder eux-mêmes à la propriété ou à un bail de location qu'ils ne pourraient autrement pas se permettre, soit en aménageant un espace dédié dans le bien où ils résident, soit en mettant leur propre logement à disposition lorsqu'ils sont absents. Certains exploitants interrogés amortissent l'achat d'un logement qu'ils n'habitent plus par suite d'un changement de situation familiale (et/ou de domicile), d'autres exploitent une partie de leur propre résidence que leur famille n'utilise plus (ou plus en permanence).

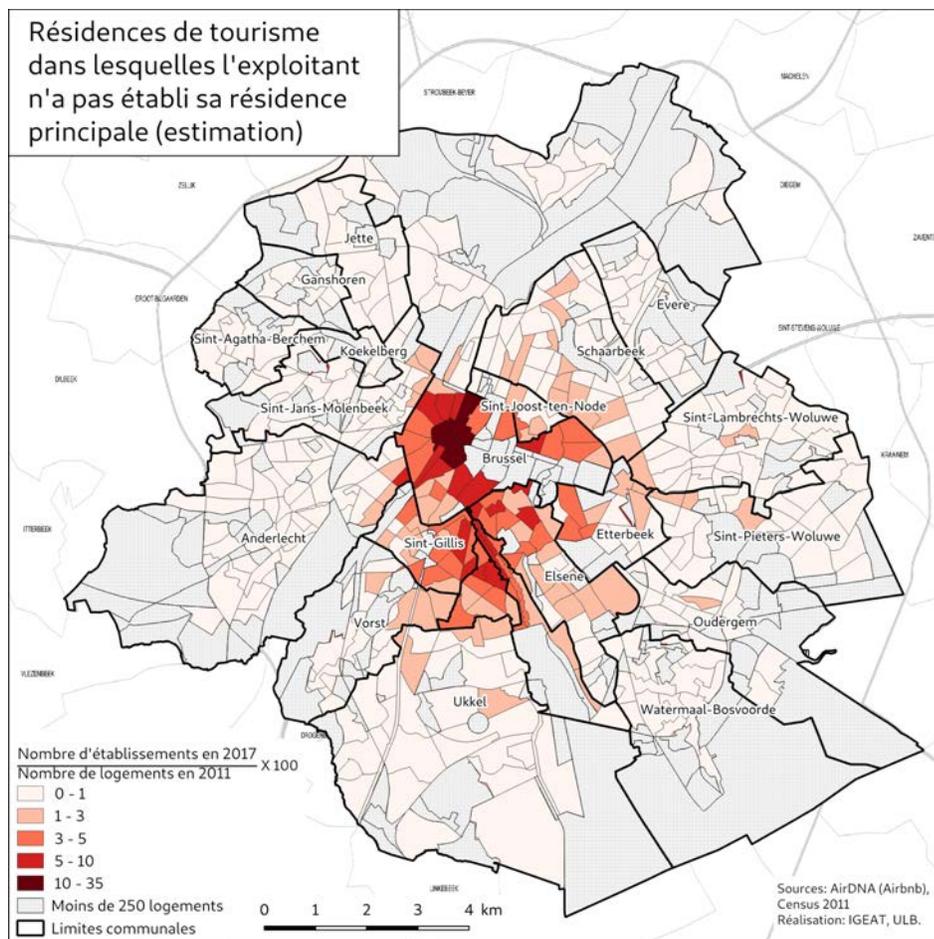


Figure 3-5 : Rapport par secteur statistique entre une estimation du nombre de résidences de tourisme dans lesquelles l'exploitant n'a pas établi sa résidence principale et le nombre de logements privés.
Sources : AirDNA, Census 2011.

3.3 Les impacts économiques des établissements d'hébergement touristique

Pour terminer ce diagnostic du secteur de l'hébergement touristique, l'évaluateur apporte quelques éléments de réponse à la question de l'impact économique du secteur de l'hébergement touristique.

Dans la mesure où le séjour dans une destination est conditionné par le fait d'être hébergé sur place, une mesure classique de l'impact économique du secteur de l'hébergement touristique consiste à estimer la consommation des touristes en séjour tant pour les services d'hébergement que pour la restauration, les loisirs, le shopping et les transports sur place. Pour la réaliser, il importe de disposer de données d'enquête sur les dépenses des touristes par nuitée, ventilées par poste de dépenses et établies pour différentes catégories de touristes (par exemple selon le lieu d'origine, les motifs de visite, le type d'hébergement). Ces dépenses par nuitée peuvent être ensuite multipliées par le nombre de nuitées dans la destination, ce qui permet d'estimer la consommation totale des touristes dans la destination. Comme le montre le tableau 3-1 (pour les nuitées selon le motif) et les notes du tableau 3-4 (pour les dépenses par nuitée), ce calcul a été effectué pour les différentes catégories d'hébergement touristique en combinant plusieurs sources de données et plusieurs hypothèses.

Au total, la consommation touristique des visiteurs en séjour à Bruxelles en 2017 s'est élevée à 1,52 milliard d'euros (tableau 3-4), ce qui correspond en appliquant le ratio calculé dans le Compte Satellite du Tourisme de 2012 à Bruxelles à une valeur ajoutée de l'ordre de 3,8 milliards d'euros. Ce dernier montant représente 5,5 % de la valeur ajoutée totale de la Région de Bruxelles-Capitale en 2017. La richesse générée par la consommation des touristes en séjour fournit donc un apport économique substantiel qui, sans être de même niveau que celui du commerce (5,8

milliards d'euros) ou des activités financières et des assurances (11,9 milliards d'euros), fait jeu égal avec celui du secteur des transports.

Catégorie d'hébergement	Nuitées estimées			Dépenses par nuitée		Dépenses totales estimées			
						En millions d'euros			En %
	Loisirs	Affaires	Total	Loisirs (5)	Affaires (6)	Loisirs	Affaires	Total	Total
Hôtel (1)	2.488.715	3.206.285	5.695.000	143	243	356	779	1.135	74,5%
Appart-hôtel (1)	319.010	410.990	730.000	143	243	46	100	145	9,6%
Résidence de tourisme (2)	796.000	199.000	995.000	129	219	103	44	146	9,6%
Hébergement chez l'habitant (3)	174.000	116.000	290.000	140	239	24	28	52	3,4%
Centre d'hébergement de tourisme social (4)	236.930	53.070	290.000	91	154	21	8	30	1,9%
Hostel (hors ordonnance) (4)	20.425	4.575	25.000	91	154	2	1	3	0,2%
Hébergement chez l'habitant dont les chambres sont disponibles moins de 4 mois par an (hors ordonnance) (2)	24.000	6.000	30.000	140	239	3	1	5	0,3%
Hébergement chez l'habitant disposant de 6 chambres et plus, au moins 4 mois par an (hors ordonnance) (2)	36.000	9.000	45.000	140	239	5	2	7	0,5%
Total	4.095.080	4.004.920	8.100.000	140	240	560	963	1.523	100,0%

Notes :

1 : La répartition des nuitées entre motifs correspond à celle fournie par StatBel en 2017 pour les hôtels et appart-hôtels : 44% pour le motif loisirs, 56% pour le motif affaires

2 : La répartition des nuitées entre motifs est établie sur la base suivante : 80% pour le motif loisirs, 20% pour le motif affaires

3 : La répartition des nuitées entre motifs correspond à celle fournie par StatBel en 2017 pour les chambres d'hôtes : 60 % pour le motif loisirs, 40 % pour le motif affaires

4 : La répartition des nuitées entre motifs correspond à celle fournie par StatBel en 2017 pour établissements d'hébergement pour jeunes : 82 % pour le motif loisirs, 18 % pour le motif affaires

Tableau 3-4 : Consommation totale (hébergement, restauration, attractions, transports locaux et shopping) des touristes en séjour en Région de Bruxelles-Capitale selon la catégorie d'hébergement (2017).

Sources : AirDNA, StatBel, Toerisme Vlaanderen

La répartition de la consommation touristique par catégorie d'hébergement montre pour sa part (tableau 3-4) que l'hôtellerie au sens large (hôtels et appart-hôtels) génère à elle seule près de 85% des dépenses réalisées par les touristes en séjour. Ce chiffre, qui constitue vraisemblablement une estimation basse compte tenu des hypothèses adoptées, permet donc de nuancer fortement l'idée selon laquelle les hébergements mis en location sur les plateformes d'hébergement contribueraient de manière importante à l'impact économique du secteur de l'hébergement touristique. Certes, les résidences de tourisme et les différentes formes d'hébergement chez l'habitant engendrent environ 15% de la consommation touristique. Toutefois, cette contribution reste modeste au regard des capacités d'accueil concernées : alors que les hébergements de plateforme comptent 27,5 fois plus de places-lits que les centres d'hébergement de tourisme social, ils génèrent seulement 7,2 fois plus de dépenses que ces derniers. De la même manière, alors que les résidences de tourisme fournissent 26% de la capacité d'accueil, contre 7% pour les appart-hôtels, elles engendrent des retombées économiques équivalentes à cette dernière catégorie, de l'ordre de 9,5% de l'ensemble des dépenses touristiques.

En conclusion, alors que l'essor des locations meublées commercialisées par le biais de plateformes comme Airbnb a conduit à une croissance impressionnante du nombre d'établissements d'hébergement touristique et à une augmentation substantielle des capacités d'hébergement, qu'il a conduit au retrait de nombreux logements du marché locatif résidentiel, en particulier dans l'hypercentre touristique et ses marges orientales, il n'exerce finalement qu'un impact assez modeste sur la consommation touristique ... et donc sur l'emploi régional.

* *

*

4 Les obstacles à la procédure d'enregistrement

Après avoir souligné les aspects positifs de l'ordonnance de 2014 et mis en évidence sa très faible effectivité, ce chapitre détaille les multiples obstacles à sa mise en œuvre. Il s'appuie pour ce faire sur l'étude juridique des textes et sur une analyse sociologique des entretiens menés avec les membres des administrations communales et régionale (8 entretiens), avec les différents types d'exploitants (15) et représentants du secteur touristique (5) en, ainsi qu'avec certains acteurs connexes mobilisés sur la question de l'hébergement touristique (2).

4.1 Une ordonnance nécessaire

À l'évidence, l'ordonnance contient plusieurs éléments positifs. À commencer par son existence même, car le secteur était livré à lui-même jusqu'alors, sans cadre réglementaire. Ensuite, le législateur a veillé à conférer à son texte un caractère englobant et transversal, en embrassant la quasi intégralité des hébergements touristiques (et en ne limitant pas son action aux seuls modes de réservation sur internet). Par ailleurs, la formalité de l'attestation de conformité urbanistique témoigne de l'attention portée à l'intégration des hébergements touristiques dans le quartier. Sur un autre plan, enfin, il convient de saluer la mise en place d'une administration *ad hoc* au sein du Service public de la Région bruxelloise.

4.2 Un sous-enregistrement massif par rapport au marché réel

Si l'ordonnance poursuit des buts assurément louables, son application reste malheureusement laborieuse sur le terrain. Globalement, les parts des exploitants ayant fait les démarches de la déclaration préalable (9,3%) ou ayant obtenu leur numéro d'enregistrement (3,6%) restent très faibles (tableau 4-1). Toutefois, la proportion des établissements pris en compte par l'administration est déjà élevée à très élevée dans 3 catégories : les appart-hôtels (33% des établissements sont enregistrés et la totalité de ceux dénombrés par l'évaluateur a introduit un dossier), les hôtels (60% des établissements sont enregistrés et la totalité de ceux dénombrés par l'évaluateur a introduit un dossier) et les centres d'hébergement pour tourisme social (6 établissement sur 7 sont enregistrés). Dans le cas des hôtels et des appart-hôtels, le nombre de dossiers introduits dépasse le nombre d'établissements dénombrés. Cette anomalie résulte du fait que certains exploitants ont envoyé deux fois leur dossier et que certains établissements ne correspondent pas aux critères de la catégorie à laquelle ils souhaitent appartenir.

La part des établissements pris en compte par l'administration reste par contre très faible pour les résidences de tourisme et les hébergements chez l'habitant. Dans ces deux cas, il s'avèrera extrêmement difficile d'atteindre des taux élevés d'enregistrement. Non seulement, comme mentionné plus bas dans ce résumé, il existe plusieurs obstacles à l'enregistrement des établissements concernés, mais de surcroît le nombre de biens à prendre en compte reste très substantiel, avec environ 6.700 résidences de tourisme et 2.000 établissements d'hébergement chez l'habitant qui sont aujourd'hui en-dehors des radars.

Catégorie d'hébergement touristique	Nombre d'établissements ...					Part des établissements dénombrés par l'évaluateur ...	
	Pour lesquels un dossier a été introduit (A)	Enregistrés (B)	Dénombrés par l'évaluateur (C)	(C) - (A)	(C) - (B)	Pour lesquels un dossier a été introduit	Enregistrés
409 Hôtel	215	124	205	>0	81	> 100%	60,5%
410 Appart-hôtel	34	11	33	>0	22	> 100%	33,3%
411 Résidence de tourisme	401	67	7.085	6.684	7.018	5,7%	0,9%
412 Hébergement chez l'habitant	235	138	2.278	2.043	2.140	10,3%	6,1%
413 Centre d'hébergement de tourisme social	7	6	7	0	1	100,0%	85,7%
Total	892	346	9.608	8.716	9.262	9,3%	3,6%

Tableau 4-1 : Nombre d'établissements qui ont introduit un dossier ou sont enregistrés auprès de BEE en février 2019 par rapport au nombre d'établissements dénombrés par l'évaluateur. Comparaison par catégorie.

Sources : BEE, CoCoF, VisitBrussels, AirDNA

Divers facteurs, mis en lumière par l'étude, sont susceptibles d'expliquer ce déficit d'effectivité. *A minima*, convenons que, l'objectif de l'ordonnance peine à s'effectuer dans la réel, ce qui invite à repenser le texte en profondeur.

4.3 Un régime d'autorisation préalable trop contraignant

En premier lieu, le régime choisi par le législateur bruxellois de la déclaration préalable pose question quant à son principe, indépendamment même donc des conditions à remplir. Déjà, la formulation est trompeuse, car ce qui est présenté comme une simple « déclaration » doit s'analyser plutôt en une véritable *autorisation*, en ce que l'exploitation ne peut commencer qu'après *octroi* du *feu vert* de l'administration régionale, lequel ne s'octroie qu'au terme d'une instruction de dossier qui repose étroitement sur l'appréciation de la régularité urbanistique du projet d'exploitation par les communes. Autant dire dès lors que la procédure est longue, contraignante et à l'issue incertaine ; du reste, elle est pointée comme un frein évident par les hébergeurs, qui n'hésitent pas dès lors à entamer leur exploitation *sans* disposer de numéro d'enregistrement, au prix de l'illégalité.

Au minimum, si la justification de ce régime strict de l'autorisation préalable tenait tout entière dans la protection du touriste, force est de constater que la faiblesse de l'enregistrement la met sérieusement à mal, rendant du même coup cette procédure disproportionnée.

4.4 Une conformité urbanistique sujette à interprétations

Chargées de délivrer l'attestation dite de conformité urbanistique, les communes mobilisent principalement pour ce faire les concepts propres au PRAS, lequel ignore malheureusement les différentes catégories d'hébergement touristique posées par l'ordonnance. Conséquence : plusieurs communes estiment qu'un bien mis *dans son intégralité* à disposition de touristes (fût-ce pendant de courtes périodes) doit être vu, sur le plan urbanistique, comme un « établissement hôtelier » ; cette exploitation, dès lors, est interdite d'implantation en zone d'habitat. Par l'interprétation des prescrits de l'ordonnance qui est la leur, les pouvoirs locaux sont en mesure dès lors d'entraver des projets d'exploitation touristique. Ce faisant, ils répondent peut-être à la philosophie promue par la Région (sans cette attestation urbanistique, pas d'enregistrement en effet), en mettant en œuvre eux-mêmes (et de manière implicite) l'objectif régional de sauvegarde du secteur du logement.

Par surcroît, les communes affichent parfois de sérieuses divergences d'interprétation entre elles, ce qui ajoute encore à la confusion dans le chef de l'exploitant et exacerbe l'insécurité juridique, soit autant d'éléments qui peuvent achever de décourager les bonnes volontés. Ainsi, le taux d'acceptation de l'enregistrement varie presque du simple au *quadruple* entre les communes, preuve d'une différence d'approche certaine entre les pouvoirs locaux (ceux qui reçoivent le plus de requêtes étant ceux aussi qui les repoussent proportionnellement le plus).

Le principe même d'un assujettissement d'une autorisation d'exploitation touristique à une attestation urbanistique peut interpeller en droit. En effet, la règle générale de l'indépendance des polices (consacrée à l'envi par le Conseil d'État) interdit d'asseoir une décision prise dans une police donnée sur des considérations touchant à une *autre* police... et réciproquement ; c'est cette raison qui, entre autres illustrations, contraint légalement la commune à acter la domiciliation d'un individu dans un bien se trouvant pourtant être en infraction urbanistique ou de salubrité. À cette aune, faire dépendre une autorisation de type économique (l'exploitation d'un hébergement touristique) d'une attestation déployée dans un autre domaine (l'urbanisme) s'avère plus qu'hétérodoxe juridiquement.

4.5 Une demande d'attestation de conformité urbanistique qui peut engendrer des répercussions négatives

Il arrive aussi qu'à la faveur de l'examen de la demande d'attestation de conformité urbanistique, des communes vérifient la régularité non seulement du projet d'exploitation mais *du bien lui-même*, y compris dans ses parties *non* dévolues à l'hébergement touristique. Des procès-verbaux d'infraction en découlent parfois. Cette perspective a pu détourner des exploitants de la procédure d'enregistrement obligatoire, sans remettre en question la pratique de leur activité.

4.6 Une auto-limitation par l'administration de son pouvoir d'appréciation

L'ordonnance énonce que l'administration, lorsqu'elle est confrontée à un dossier de demande d'enregistrement incomplet (parce qu'il manquerait l'attestation de conformité urbanistique par exemple), « peut refuser d'enregistrer » l'hébergement touristique. Polysémique, ce verbe potestatif « peut » se prête à deux appréciations radicalement opposées (entre lesquelles les travaux préparatoires s'abstiennent malheureusement de trancher). On peut d'abord y lire la latitude donnée à l'administration d'accepter malgré tout l'enregistrement (au nom du principe de

proportionnalité) dans l'hypothèse où les manquements resteraient mineurs par exemple. Qui peut (refuser), peut aussi *ne pas* (refuser), en somme. Il existe toutefois une seconde vue, aboutissant au résultat strictement inverse : loin d'autoriser à se montrer clément en cas d'infraction (même légère), le verbe « peut » donnerait en fait au service régional la licence de refuser son accord pour *d'autres motifs* encore que ceux qui apparaissent limitativement dans le texte. S'il peut rejeter la demande pour ces raisons-là, il lui également loisible d'adosser son refus sur des considérations périphériques.

C'est cette dernière analyse, plus rigoureuse naturellement pour les candidats exploitants, que l'administration bruxelloise de l'économie (commise à la délivrance des numéros d'enregistrement) a choisi manifestement de privilégier. Même s'il ne puise pas ses motifs de refus en dehors du cadre de l'ordonnance, force est de constater que le service régional se prive par là d'un pouvoir d'appréciation plus étendu et évacue toute tolérance sur le fond. Or, cette fermeté semble connue des candidats exploitants, enclins dès lors à éluder la procédure d'enregistrement obligatoire.

4.7 Un recours essentiellement théorique

Au candidat exploitant ayant essuyé un refus d'enregistrement de la part de l'administration régionale, l'ordonnance ouvre une voie de recours auprès du ministre compétent. Ce recours peut porter sur tous les motifs possibles du refus d'enregistrement. Dans les faits, la grande majorité des refus régionaux se fondent sur l'absence d'attestation communale de conformité urbanistique. Or, la Région s'interdit de remettre en cause l'appréciation faite par la commune en la matière. Ce constat peut lui aussi décourager des exploitants de s'engager dans la démarche d'autorisation préalable.

4.8 Des sanctions insuffisamment dissuasives

Au vu de l'ordonnance, celui qui exploite un hébergement touristique sans disposer d'un numéro d'enregistrement encourt une amende administrative susceptible d'atteindre les 33.000 euros, tout en risquant de se voir signifier une cessation « immédiate » d'activité (sans que ces deux sanctions soient liées). Dans la pratique, toutefois, l'administration se montre nettement moins coercitive, pour chacun de ces deux éléments de la répression. Concernant l'amende, tout d'abord, son montant moyen plafonne à 1.400 euros environ, ce qui peut paraître dérisoire au regard aussi bien des montants engrangés par certains « professionnels » de l'hébergement chez l'habitant que des amendes infligées à Paris par exemple (12.000 euros en moyenne). Quant à la cessation dite immédiate d'activité, et en dehors du cas particulier du manquement aux règles relatives à l'incendie, elle ne s'enclenche en réalité qu'à l'issue de la procédure d'amende (recours compris), et pour autant que le contrevenant persiste dans son exploitation illégale. En un mot, les sanctions telles qu'appliquées actuellement nous semblent insuffisamment sévères pour espérer dissuader les exploitants de mener leurs activités en dehors de la loi.

4.9 La charge administrative liée à la mise en œuvre de l'ordonnance dans le chef de l'exploitant

Dès lors que le délai octroyé au directeur-chef du Service Economie pour se prononcer sur une demande d'enregistrement adressée par un exploitant est particulièrement court (30 jours en cas de dossier complet), il est raisonnable d'admettre que l'écart important entre le nombre de numéros d'enregistrement octroyés (346 en février 2019) et les déclarations préalables à l'activité introduites (892 à la même date, soit un rapport de 1 à 2,5) n'est pas le résultat d'une lenteur décisionnelle ; au contraire, cette différence représente, pour une part bien évidente, les dossiers pour lesquels l'enregistrement a été refusé, mais également, pour une autre part considérable, les dossiers « gelés » du fait de leur caractère incomplet.

Pour quels motifs les exploitants ne poursuivent-ils pas leur démarche et restent-ils avec un dossier incomplet, rendant ainsi impossible leur enregistrement ? Si certains exploitants laissent leur dossier en suspens auprès de l'administration régionale, cela signifie concrètement qu'ils ont renoncé à effectuer certaines démarches auprès de la ou des communes concernées. Ont été identifiés quatre facteurs contribuant à ce renoncement :

- l'ampleur et la complexité des démarches à effectuer et à coordonner : selon les ressources de l'exploitant et le type de son activité, celles-ci peuvent représenter un effort considérable qui peut le décourager (difficultés liées à la compréhension des démarches, pertes de temps à la suite d'allers et retours entre plusieurs instances, longueur et suivi du processus, pertes financières en cas de dépenses pour des

documents non pertinents, forte dépendance par rapport à l'information fournie par chaque interlocuteur, etc.) ;

- la crainte de se voir octroyer un refus en matière de conformité urbanistique ;
- la perception du caractère disproportionné de la procédure d'enregistrement par rapport aux avantages retirés de l'obtention d'un numéro d'enregistrement (plus particulièrement présente parmi les exploitants de faible envergure pour qui l'hébergement touristique ne représente qu'un revenu complémentaire) ;
- la difficulté d'obtention de l'attestation de sécurité incendie (qui peut supposer des aménagements ou équipements perçus comme coûteux, ou un allongement de la procédure, par exemple en cas de demande de dérogation).

4.10 Les délais de procédure

Comme seule l'ordonnance impose la délivrance et la production d'une « attestation de conformité à la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur », il est un fait qu'aucun citoyen n'en dispose déjà, par ailleurs, avant d'envisager de mettre un bien en location à titre d'hébergement touristique. Ce faisant, il existe donc un délai dans lequel l'exploitant doit attendre l'obtention de cette attestation, de l'attestation de sécurité incendie ou d'une attestation de contrôle simplifié, avant de pouvoir solliciter un numéro d'enregistrement.

4.10.1 Délais entre le début du projet et le traitement de sa déclaration préalable

L'application correcte des textes légaux veut que l'exploitant qui souhaite faire enregistrer son hébergement touristique dispose de l'ensemble des documents requis pour introduire sa déclaration préalable auprès de l'administration régionale, dont l'attestation de conformité. L'évaluateur constate que, dans les faits, deux éléments viennent entraver ce schéma théorique : l'allongement des délais d'obtention de ces documents et l'incomplétude de nombreux dossiers de demandes d'enregistrement.

La longueur des délais d'obtention des documents requis pour introduire une demande d'enregistrement explique en partie la faible proportion d'enregistrements à l'heure actuelle. L'importance de ces délais varie en fonction du type d'exploitation, ainsi qu'en fonction des communes ou des services concernés. Mais lorsqu'ils se prolongent substantiellement (parfois au-delà d'une année), cela s'explique par trois facteurs :

- La difficulté du processus de délivrance, par les communes, de l'attestation de conformité à la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur. L'étude constate que les attestations délivrées par les communes concentrent autour d'elles des délais importants qui sont liés au temps nécessaire à traiter les attestations de conformité urbanistique, et qui sont imputables à la surcharge des services sur certaines périodes, au nombre insuffisant de personnes affectées à cette tâche, au fait de devoir développer localement des procédures pour une réglementation régionale, à l'équivoque des catégories et la complexité de certains dossiers et procédures, à la volonté de certaines communes de refuser certains types d'hébergements touristiques sur leur territoire, ou encore à l'absence de délai légalement prévu au niveau communal, qu'il soit d'ordre ou de rigueur, pour la délivrance de cette attestation.
- La durée du processus d'obtention de l'attestation de sécurité d'incendie, voire même de l'attestation de contrôle simplifié (dans le cas où des travaux sont requis de la part de l'exploitant). Dans ce cas, et notamment au niveau du SIAMU, les délais de traitement sont influencés par la période de l'année, la charge des autres tâches à effectuer et le nombre de dossiers à traiter.
- Certaines transactions entre services sont perçues comme superflues ou difficiles par les agents : les personnels des administrations (communales et régionales) rencontrés signalent que, si le traitement des dossiers ne représente pas systématiquement une charge de travail trop importante, les multiples transactions entre divers interlocuteurs semblent être à l'origine de l'allongement des délais de traitement des dossiers ; une partie d'entre elles sont dès lors perçues comme étant superflues et susceptibles d'être simplifiées. De même, ils soulignent que la communication entre différents services et différents niveaux de pouvoir est irrégulière ou insuffisamment transparente pour assurer leur coordination optimale en matière

d'enregistrement et de contrôle des hébergements touristiques. La complexité des procédures y contribue en partie.

L'incomplétude de nombreux dossiers de demandes d'enregistrement est le second élément qui influe sur le nombre d'enregistrements des hébergements touristiques. L'administration régionale est dans l'obligation, théorique, de déclarer irrecevable une déclaration préalable à l'exploitation qui serait incomplète. Cependant, compte tenu de la difficulté et des délais pour obtenir l'attestation de conformité à la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur, celle-ci, au niveau de son service des enregistrements, applique une procédure, officieuse, dite de « gel du dossier », qui permet de ne pas faire courir le délai de 15 jours endéans lequel le directeur-chef du service économie doit se prononcer sur le caractère complet du dossier introduit par l'exploitant et, ainsi, d'éviter que la demande ne soit automatiquement déclarée irrecevable en l'absence d'attestation de conformité. Cette flexibilité, si elle permet d'absorber les contraintes d'une situation contradictoire, est cependant appliquée en dehors de tout cadre juridique et, par conséquent, de sécurité juridique dans le chef des exploitants.

Par ailleurs, l'allongement excessif du délai entre la volonté d'un exploitant de mettre un bien en location à titre d'hébergement touristique et l'obtention de son numéro d'enregistrement vient contredire l'intention de l'ordonnance prévoyant des délais volontairement courts entre l'introduction de la déclaration préalable à l'exploitation et la délivrance du numéro d'enregistrement.

4.10.2 Refus de l'enregistrement dans le cas du dépassement du délai octroyé à l'administration

Si l'administration régionale fait actuellement preuve de pragmatisme dans le traitement des demandes d'enregistrement des hébergements touristiques, c'est non seulement parce qu'elle est consciente des délais importants d'obtention des documents requis de la part des exploitants, mais également parce que, conformément à la législation en vigueur, le dépassement du délai d'enregistrement d'un hébergement touristique par l'administration équivaut à un refus de ce dernier. Le principe est identique en ce qui concerne le recours face à un refus de la part de l'administration : dans le cas où le ministre compétent ne se prononce pas dans le délai prévu de 90 jours, la décision du fonctionnaire désigné est confirmée.

Cette situation soulève deux difficultés :

- Le principe juridique d'une décision tacite de rejet semble aller à l'encontre de l'évolution législative contemporaine, qui insiste sur la nécessité de motiver les décisions administratives et la suppression du risque défavorable au citoyen ;
- Dans le cas – souhaitable – où le nombre de demandes d'enregistrement augmenterait significativement par rapport à la situation actuelle, il est probable qu'une proportion croissante d'entre elles ne serait plus traitée dans les délais, entraînant ainsi une augmentation du nombre de refus. Une telle situation alimenterait dès lors une perte de confiance de l'exploitant en son administration et, partant, une ineffectivité grandissante de la procédure définie par l'ordonnance.

4.11 Connaissance et compréhension de l'ordonnance du côté des exploitants

Il ressort de l'évaluation que l'ordonnance est à la fois peu connue et mal comprise par les exploitants, ce qui constitue également un obstacle à l'enregistrement.

4.11.1 Une information peu connue

Les informations sur l'ordonnance sont très inégalement distribuées parmi les exploitants. Les mieux organisés, les mieux représentés et les plus anciens sur le marché ont plus de chance d'être bien informés, à travers leurs représentants, les autorités publiques, la presse spécialisée ou d'autres réseaux de communication du secteur. Les autres méconnaissent bien souvent l'ordonnance, comme en témoignent directement certains exploitants interrogés ou indirectement des représentants des membres des administrations.

La méconnaissance sur les démarches à effectuer contribue à alimenter une série de craintes, justifiées ou fantasmées, qui découragent certains exploitants à entamer ou poursuivre l'opération d'enregistrement des hébergements qu'ils exploitent.

4.11.2 Une compréhension entravée par la complexité

L'étude a permis de montrer que même parmi les exploitants ayant connaissance de l'ordonnance ou, plus vaguement, d'une obligation de s'enregistrer auprès de l'administration, certains ne comprennent pas dans les détails la démarche à suivre, ne savent pas à qui s'adresser pour chacune des opérations à effectuer ou confondent différentes procédures.

Repérer le service responsable dans chacune des communes et parvenir à le contacter peut représenter une difficulté en soi, mais il est également difficile pour certains exploitants de concevoir qu'il leur faut, par exemple, s'adresser à la commune pour contacter le SIAMU, qui ensuite renvoie un dossier qu'ils doivent faire parvenir ensuite eux-mêmes à la commune concernée. De manière beaucoup plus générale, la distinction entre les niveaux régional et communal peut représenter un problème ; et il en va de même pour la distinction entre le service de l'Inspection économique, les contrôles du service d'urbanisme et la police locale.

Les risques de confusion croissent également dans la mesure où les démarches, demandes d'autorisation ou charges potentielles sont cumulées pour une même activité. Il semble ainsi difficile pour certains exploitants de différencier la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique et l'obligation de s'enregistrer. Il est par ailleurs probable que des exploitants confondent de manière générale les obligations fiscales et l'obligation d'enregistrement, qu'ils distinguent ou non les niveaux fédéral, régional ou communal. Par exemple, certains exploitants considèrent que la déclaration des revenus provenant de l'hébergement touristique engendre de facto la régularisation de leur activité ; d'autres assimilent obtention du numéro d'enregistrement et taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique ; enfin, le régime fiscal pour l'économie collaborative semble également contribuer à cette confusion.

Ce constat souligne l'ampleur des enjeux liés à la mise en place d'une communication efficace. En effet, il ne s'agit pas d'une simple nécessité d'information sur l'existence de l'ordonnance et des obligations qu'elle implique, mais, de manière plus générale, l'enjeu est de rendre compréhensible un cadre institutionnel général difficilement lisible pour un grand nombre d'exploitants.

4.12 Autres freins à la mise en œuvre de l'ordonnance

4.12.1 Inégalités par rapport à la déclaration préalable

D'après les entretiens, il ressort que la lourdeur et la durée des démarches d'enregistrement sont perçues différemment par les exploitants selon leur catégorie et leurs moyens. En effet, les démarches ne représentent pas une charge comparable selon que l'exploitant est une grande entreprise, un indépendant ou un particulier, qu'il soit soutenu ou non par une fédération professionnelle ou épaulé par des professionnels vers qui il externaliserait ses démarches administratives. Ainsi, à côté de ceux qui dénoncent une lourdeur disproportionnée des démarches d'enregistrement, certains affirment que cette complexité est à la hauteur des enjeux économiques et sociaux que représente le sujet pour la Région. Quoi qu'il en soit, si le raisonnement le plus commun justifie une procédure commune pour tous les types d'hébergement touristique et un traitement a priori égal de tous les exploitants, il faut cependant admettre que tous les exploitants ne se trouvent pas égaux, ni objectivement, ni subjectivement, devant les démarches à effectuer pour exercer légalement leur activité.

4.12.2 Perceptions négatives affectant la légitimité de l'ordonnance

Outre les observations rapportées dans les sections précédentes, l'étude a identifié un facteur supplémentaire qui pèse sur la légitimité de l'ordonnance aux yeux des exploitants : il s'agit d'un ensemble de perceptions négatives concernant l'ordonnance et le contexte de sa mise en œuvre, qui ont été identifiées par leur récurrence dans les propos des exploitants. Parmi les thèmes évoqués par ces derniers, on trouve notamment :

- le fait que les administrations ne soient pas en mesure de traiter les dossiers dans des délais qui permettent de poursuivre l'activité de manière légale, alimentant le sentiment que les autorités « ne se donnent pas les moyens de leur législation » ;
- les adaptations progressives des procédures d'une part, et leur variations importantes d'une commune à l'autre d'autre part ;

- le caractère équivoque de certaines catégories de l'ordonnance et la spécificité de certains critères d'éligibilité, conduisant une partie des exploitants à ne pas se penser concernés par elle ;
- les représentations erronées des objectifs et origines de l'ordonnance (par exemple la conviction, fréquemment mobilisée, qu'elle aurait été façonnée pour satisfaire l'intérêt de l'hôtellerie), contribuant à nourrir une résistance face à l'obligation de régularisation de l'activité ;
- la puissance économique et politique des plus grandes plateformes de promotion et de réservation, faisant paraître comme futile l'action indépendante d'une seule ville ou région ;
- l'impression du faible nombre de contrôles effectués par l'administration régionale ;
- les différences entre les législations des trois régions du pays, ou par rapport aux situations dans d'autres pays, et particulièrement le sentiment que les démarches de déclaration de l'activité sont plus faciles ailleurs ;
- le sentiment d'une injustice entre des exploitants bénéficiant d'une absence de contrôle et agissant dans l'illégalité et d'autres qui se seraient indûment captés par des obligations multiples, voire qui seraient défavorisés, du fait de leur « bonne foi » vis-à-vis de l'ordonnance.

* *

*

5 Recommandations

Au terme de son analyse détaillée, l'évaluateur a élaboré une série de recommandations. Celles-ci portent tant sur l'ordonnance du 8 mai 2014 et ses modalités de mise en œuvre que sur les mesures à prendre pour faciliter le suivi statistique du secteur de l'hébergement touristique et de ses effets sur le marché du logement.

5.1 Recommandations relatives au contenu de l'ordonnance et aux procédures mises en œuvre dans ce cadre

5.1.1 Renommer l'ordonnance

Dans la mesure où :

- le terme « hébergement » est ambigu parce qu'il désigne en même temps l'action d'héberger, le résultat de cette action et le lieu dans lequel elle se déroule ;
- le terme « établissement d'hébergement touristique » a le mérite de désigner le lieu aménagé (établissement) dans lequel se déroule l'activité d'héberger (hébergement) des touristes ;
- le terme établissement est très fréquemment utilisé dans le corps de l'ordonnance ;

l'évaluateur suggère aux autorités de rebaptiser l'ordonnance en la nommant **ordonnance relative aux établissements d'hébergement touristique**.

5.1.2 Revoir la définition des termes généraux utilisés par l'ordonnance

De manière à clarifier les termes généraux utilisés dans l'ordonnance, l'évaluateur formule les propositions suivantes :

- Touriste : toute personne (...) qui séjourne au moins une nuit en dehors de son lieu de résidence habituelle pour une durée inférieure à 3 mois.
- Etablissement d'hébergement touristique : lieu aménagé qui pourvoit, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à l'hébergement (ou à l'action d'héberger) des touristes. Une alternative serait : tout lieu aménagé dans lequel se déroule, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, l'activité d'héberger des touristes.

- Unité d'hébergement : substituer à la notion « d'unité de logement » celle « d'unité d'hébergement » et de définir cette dernière comme suit : « la chambre à coucher, l'espace aménagé à cet effet ou toute partie d'immeuble comprenant au moins un espace dédié au couchage ».

Par ailleurs, l'évaluateur suggère que la version révisée de l'ordonnance ne fournisse pas de définition de la notion de services hôteliers. Celle-ci, en raison de son caractère flou, engendre une incertitude qui retentit d'ailleurs dans la mobilisation du terme au sein des définitions des catégories. Pour remédier à cette situation, l'évaluateur propose que l'ordonnance mentionne pour chaque catégorie les services qui la caractérisent et la différencie d'autres catégories.

5.1.3 Simplifier l'ordonnance tout en conservant une catégorisation des établissements d'hébergement touristique

L'ordonnance relative au classement des établissements d'hébergement touristique par niveaux de confort, qui devrait prochainement voir le jour, ouvre la voie à un allègement substantiel de l'ordonnance de 2014. En effet, elle donne la possibilité de renvoyer quelques-unes des conditions spécifiques mentionnées dans l'ordonnance elle-même et l'essentiel des conditions complémentaires définies dans son arrêté d'exécution au dispositif réglementaire prévu pour le classement par niveau de confort.

Si l'évaluateur recommande aux autorités compétentes de mettre à profit l'opportunité d'un allègement de l'ordonnance de 2014, il les invite toutefois à ne pas y supprimer la catégorisation des établissements d'hébergement touristique. En effet, une telle suppression conduirait à la constitution d'un ensemble hétéroclite d'établissements touristiques enregistrés, donc reconnus officiellement, mais au sein duquel il ne serait pas possible d'établir de distinction entre un hôtel, un appart-hôtel, une résidence de tourisme, etc. Le maintien d'une catégorisation, au contraire, offre le double avantage de contribuer à la protection des touristes et des exploitants. D'une part, l'attribution d'une catégorie d'hébergement à chaque établissement offre des gages de confiance aux touristes à propos de l'identification et des caractéristiques de l'offre d'hébergement touristique dans la destination. D'autre part, elle permettrait aux exploitants qui ne souhaitent pas introduire une demande de classement de pouvoir néanmoins enregistrer leur établissement pour ce qu'il est et d'afficher publiquement la catégorie dont il relève. Sur un autre plan, le maintien d'une catégorisation peut contribuer à l'amélioration en cours du dispositif de collecte statistique sur les hébergements.

5.1.4 Conserver les catégories existantes et prévoir l'enregistrement au titre générique d'établissement touristique

Au terme de son analyse interne et externe de la catégorisation des établissements touristiques par l'ordonnance, l'évaluateur estime que les catégories existantes sont globalement pertinentes, tant les unes par rapport aux autres que par rapport à la situation sur le terrain. Il plaide aussi pour ne pas introduire de nouvelles catégories, en-dehors de celle évoquée dans la section 5.1.9 des présentes recommandations. Il estime toutefois qu'il serait utile de donner la possibilité qu'un établissement s'enregistre en tant qu'établissement d'hébergement touristique « générique », c'est-à-dire en tant que lieu aménagé qui pourvoit, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à l'hébergement des touristes. De façon à limiter le nombre d'établissements qui pourraient recourir à cette option, il conviendrait de mentionner qu'elle ne serait accessible qu'aux établissements qui ne répondent pas aux critères des catégories existantes. Une telle solution a le double mérite de ne pas ajouter une nouvelle catégorie à l'ordonnance, tout en donnant la possibilité à des établissements singuliers, comme les hostels, de pouvoir s'enregistrer.

5.1.5 Limiter au strict minimum les conditions spécifiques pour les différentes catégories d'hébergement

De manière à mettre à profit l'opportunité offerte par l'ordonnance relative au classement des établissements d'hébergement touristique par niveaux de confort de simplifier l'ordonnance de 2014, l'évaluateur a formulé dans son rapport de nombreuses suggestions en vue de limiter les conditions spécifiques pour les différentes catégories d'hébergement. Sans revenir ici en détail sur ces propositions, il convient d'en mentionner certaines. C'est ainsi que la définition révisée d'un établissement touristique pourrait inclure d'emblée :

- le fait qu'il doit se trouver dans « un bon état d'hygiène, de sécurité et d'entretien général » ;
- que tout exploitant d'un établissement d'hébergement touristique s'engage à conclure un contrat écrit pour chaque occupation d'une unité d'hébergement, d'un établissement dans son entièreté ou d'une place-lit.

Dans le même ordre d'idée, la définition de chaque catégorie pourrait inclure d'emblée, à l'image de ce qui se fait dans d'autres législations sur les hébergements touristiques, certaines caractéristiques spécifiques aux établissements concernés. Dans cette optique, un hôtel pourrait être défini comme un établissement d'hébergement touristique clairement identifiable de l'extérieur, accessible en permanence, qui offre des chambres meublées ou des suites à la location et que cette location comprend la fourniture du linge de toilette, l'entretien quotidien des lits et de la chambre, le nettoyage quotidien des espaces communs et une réception accessible en permanence.

5.1.6 Modifier la définition et éventuellement renommer la catégorie « hébergement chez l'habitant »

Il paraît approprié de faire appel à la notion de domicile pour identifier des établissements d'hébergement touristique qui se trouvent dans l'habitation personnelle de l'exploitant. En conséquence, il est suggéré de modifier la définition de la catégorie hébergement chez l'habitant, en substituant la référence à « l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant » par une référence au « domicile de l'exploitant ». En ce sens, l'évaluateur propose d'entamer la définition de l'hébergement chez l'habitant comme suit : « tout établissement d'hébergement touristique qui offre à la location une ou plusieurs chambres ou espaces séparés et aménagés à cet effet qui font partie du domicile de l'exploitant ou de ses annexes attenantes ». Ce changement assurerait de surcroît une plus grande cohérence avec l'ordonnance relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique, qui fait elle-même référence au domicile. Le législateur pourrait franchir un pas de plus, comme le fait l'ordonnance relative à la taxe régionale, en adoptant le terme « hébergement à domicile » pour désigner la catégorie.

5.1.7 Appliquer des sanctions qui incitent à la régularisation

Il appert que la procédure actuellement en vigueur pêche par un manque d'effectivité dû, entre autres, à des sanctions qui n'incitent ni à la régularisation, ni à la cessation volontaire par l'exploitant de l'hébergement en infraction.

Il nous semble que les sanctions financières devraient être en relation avec les revenus générés par l'exploitation illégale. L'on peut difficilement concevoir qu'un exploitant puisse bénéficier de revenus générés par une activité exercée dans l'illégalité. Cela n'empêche évidemment pas que chaque situation soit appréciée au cas par cas et que des circonstances atténuantes soient prises en compte pour apprécier la justesse de la sanction infligée à l'hébergeur.

Enfin, et cela ne pourrait sans doute passer que par un accroissement des moyens mis à la disposition des services de l'administration, il serait indiqué à notre estime de raccourcir les délais de procédure.

5.1.8 Donner à l'exploitation touristique un cadre urbanistique transparent

« L'hébergement touristique est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur », énonce l'ordonnance, sans apporter plus de précisions. Et ces dernières ne sont pas davantage à trouver dans la législation urbanistique elle-même, puisque le CoBAT par exemple garde un mutisme complet sur la question.

Deux conséquences (fâcheuses) découlent de cette absence d'interrelation. D'abord, puisque rien n'est organisé dans le CoBAT, l'octroi de l'attestation communale de conformité urbanistique n'est enserré dans aucun délai, n'est pas toujours assortie d'une motivation suffisante et nul recours spécifique n'est prévu contre une décision de refus... autant d'éléments qui ne semblent guère compatibles avec les exigences élémentaires de bonne gouvernance ni avec les droits administratifs des citoyens. Ensuite, l'ordonnance ne dit rien des prescriptions urbanistiques précises à contrôler (les règles planologiques d'affectation du sol ? le permis d'urbanisme ? les normes d'habitabilité ? les trois ?), ce qui peut être source d'incertitude, voire d'arbitraire.

Si, partant, les autorités bruxelloises entendent maintenir un lien entre l'hébergement touristique et la réglementation urbanistique (malgré nos réserves émises plus haut), on ne saurait trop leur conseiller d'intégrer formellement celui-ci au sein de celle-là. Dit autrement, il faut que le CoBAT répercute cette réalité de l'hébergement touristique et lui assure un encadrement procédural digne de ce nom, par exemple en érigeant officiellement l'exploitation touristique en acte soumis à permis d'urbanisme. Il en résultera un double gain en transparence et en sécurité juridique (délais, motivation, recours, ...), sans même parler de l'homogénéisation progressive des interprétations communales. Autre avantage (induit) : le respect des règles relatives à l'incendie puisque, suivant le CoBAT, « l'avis préalable » du SIAMU doit agréer toute demande de permis d'urbanisme. On pourrait éventuellement alors faire l'économie du contrôle analogue déjà prévu dans le contexte de l'ordonnance.

Pour autant, il n'y a pas lieu à notre estime de redouter que cette consécration juridique de l'hébergement touristique dans la législation urbanistique bruxelloise conduise à gonfler la proportion des refus. Pour trois raisons au moins. D'abord, ce taux de refus est déjà élevé aujourd'hui, mais les communes opèrent sur une base informelle, insuffisamment objectivée, sans possibilité de négociation avec le demandeur ni même recours spécifique. Ensuite, il n'y aura vraisemblablement de difficulté planologique qu'à propos de la résidence de tourisme, dans la mesure où le PRAS permet d'installer une activité purement résidentielle (l'hébergement chez l'habitant par exemple) plus ou moins n'importe où sur le territoire. Enfin, La législation urbanistique aménage diverses poches de souplesse et autres exceptions ; qu'on songe par exemple aux travaux dits de minime importance qui échappent à tout permis (du fait de leur impact limité sur le patrimoine urbain) ou encore aux permis à durée limitée (qui lèvent souvent les appréhensions des communes en raison de la réversibilité de l'opération). Il n'est donc nullement impossible, en droit de l'urbanisme, de concilier transparence et souplesse.

5.1.9 Aménager une procédure plus souple pour les « amateurs »

L'évaluateur propose également d'aménager une procédure moins stricte en faveur de ceux qui font de l'hébergement touristique un *usage limité* (les petits exploitants, les particuliers, les « amateurs », dit trivialement). Revenons un instant aux objectifs de l'ordonnance : éviter la concurrence déloyale et protéger le marché du logement (entre autres). Partant, il paraît judicieux d'imaginer une procédure moins contraignante pour ceux qui, au regard de ces (légitimes) buts, constituent une menace assurément moindre, à savoir les non professionnels. Si, de manière générale, le même but peut être atteint par des moyens moins coercitifs, le principe de proportionnalité (Pierre angulaire de notre système juridique) requiert de privilégier cette méthode moins attentatoire aux droits et libertés des citoyens. En tout état de cause, ces petits exploitants sont minoritaires quantitativement (comme l'a montré l'étude), ce qui relativise la portée de l'assouplissement ici suggéré.

Quels seraient les bénéficiaires d'une éventuelle future procédure simplifiée ? Trois critères (cumulatifs) s'appliqueraient.

- a) *Domiciliation*. La personne, en premier lieu, doit être domiciliée dans l'immeuble abritant l'hébergement touristique. Cette exigence présente cinq avantages au moins. D'abord, elle garantit qu'on n'a pas affaire à une société commerciale, puisque la domiciliation n'est ouverte qu'aux personnes physiques. Ensuite, l'immeuble n'est fatalement pas retiré du marché du logement dans cette hypothèse-là, puisque l'exploitant continue à y habiter (seule l'une ou l'autre chambre, sans doute, étant mise en location). Par ailleurs, on peut raisonnablement supposer que l'hébergeur s'attachera à rendre le bâtiment conforme aux prescriptions de sécurité incendie, puisqu'il y loge lui aussi. Sur un autre plan, la notion (éminemment factuelle) de résidence principale, sur laquelle prend appui la domiciliation, fait écho aux concepts véhiculés par la législation urbanistique (notamment pour démarquer l'habitat de l'établissement hôtelier), ce qui instaure une transversalité de bon aloi entre politiques. Enfin, la vérification de l'installation empirique de la résidence principale de l'intéressé dans les lieux ne demande pas de moyens régionaux spécifiques puisque la commune remplit *déjà* cet office, à l'égard de chacun des citoyens.
- b) *Une durée maximale de mise en disponibilité du bien*. L'amateur, incontestablement, est celui qui ne met son logement en location touristique que pour des périodes *limitées*. À cet égard, un seuil maximal compris entre 60 et 120 jours par an nous semble approprié. Gardons toutefois à l'esprit que le chiffre de 120 jours, s'il a l'avantage de renvoyer à la limite d'exploitation autorisée pour une résidence de tourisme qui abrite également la résidence principale de l'exploitant, aurait pour résultat d'exclure *de facto* de la procédure simplifiée tous les hébergements chez l'habitant (lesquels doivent en effet « être disponibles pour accueillir des hôtes au moins quatre mois par an », dicte l'ordonnance).
- c) *Un nombre maximal de relations contractuelles simultanées*. Dernier garde-fou (pour s'assurer que la faveur procédurale ne profite qu'aux particuliers et aux « petits » exploitants) : l'intéressé ne pourrait offrir simultanément à la location touristique que deux chambres au maximum.

Moyennant le respect de ces conditions (deux chambres tout au plus mises en disponibilité, au sein même de l'habitation personnelle de l'hébergeur, et pour 60 à 120 jours par an — pas davantage), il est difficile de voir dans l'hébergement touristique en question une concurrence spécialement forte pour le secteur hôtelier ou une attaque caractérisée du marché du logement.

Il reste à broser les traits de cette procédure d'enregistrement allégée. Schématiquement, l'exploitant pourrait se contenter de remplir une déclaration sur l'honneur (que les conditions de l'ordonnance sont respectées), à laquelle il annexerait un extrait du registre national (pour attester de sa domiciliation) ainsi qu'une attestation de contrôle simplifiée (déjà d'application pour les résidences de tourisme et les hébergements chez l'habitant, comme on l'a vu, et qui témoigne de la conformité des installations électriques, de chauffage et de gaz). Cette dernière condition est cardinale, car elle permet dans le même mouvement de déjouer tout grief de laxisme (qui serait formulé à l'endroit de cette procédure assouplie) et de rencontrer l'objectif de protection du touriste. Si l'on veut rester conséquent, enfin, ce type d'exploitation réduite devrait à nos yeux bénéficier d'un assouplissement urbanistique aussi (sous la forme par exemple d'une insertion dans l'arrêté relatif aux travaux dits de minime importance).

5.1.10 Mettre en cohérence les différentes ordonnances relatives au secteur de l'hébergement touristique

A plusieurs reprises au cours de son analyse, l'évaluateur a constaté des incohérences dans les termes, les définitions et les conditions spécifiques utilisées respectivement par l'ordonnance du 8 mai 2014 et par l'ordonnance relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique. Dans un souci de clarté vis-à-vis des exploitants, il serait extrêmement utile d'harmoniser les deux ordonnances. De même, l'évaluateur invite les autorités à veiller à la cohérence entre la version révisée de l'ordonnance de 2014 et la prochaine ordonnance relative au classement des établissements d'hébergement touristique par niveaux de confort.

5.1.11 Autres recommandations relatives au contenu de l'ordonnance et aux procédures mises en œuvre dans ce cadre

D'autres recommandations se laissent aisément déduire des remarques critiques adressées précédemment à l'endroit de l'ordonnance (ou du fonctionnement de l'administration). En creux des développements qui précèdent, c'est logiquement dès lors que l'on plaide pour :

- un assouplissement du régime actuel de l'autorisation préalable (à troquer éventuellement contre une « simple » — mais authentique cette fois — déclaration) ;
- pour une interprétation communale de la conformité urbanistique davantage en phase avec l'appareil conceptuel propre à l'ordonnance sur les hébergements touristiques ;
- pour une harmonisation des approches locales ;
- pour une limitation de l'appréciation communale de la conformité urbanistique au projet d'exploitation lui-même (plutôt qu'au bien dans son ensemble) ;
- pour une extension du pouvoir d'appréciation du service régional habilité à délivrer les numéros d'enregistrement (avec l'aménagement le cas échéant d'un espace de tolérance dans certains cas particuliers) ;
- pour un élargissement du champ du recours du ministre (lequel serait fondé alors à substituer sa propre analyse urbanistique à celle des communes) ;

5.2 Recommandations relatives aux conditions de mise en œuvre de l'ordonnance

Au-delà d'un éventuel changement de texte et de procédure, il semble crucial, pour améliorer l'effectivité et l'efficacité de l'ordonnance, d'agir sur les conditions de sa mise en œuvre.

5.2.1 Mieux informer et accompagner les exploitants pour faciliter leur enregistrement

En vue de réduire le nombre, à la fois, d'abandons de procédure de la part des exploitants et, par ailleurs, de « gel » de dossiers par l'administration régionale pour incomplétude, il apparaît indispensable d'informer clairement les exploitants sur le séquençage (ordre et durée) des opérations nécessaires à l'opération de déclaration préalable. Cela impliquerait que le dépôt d'un dossier de déclaration préalable s'opère en un point qui, en un premier lieu, informe les exploitants sur l'état de leur dossier, soit en les orientant, soit en les alertant sur d'éventuelles incohérences, soit encore en actant la complétude du dossier. En d'autres termes, il s'agirait de transformer la pratique informelle de « gel » des dossiers incomplets en une phase d'information officiellement reconnue du processus d'enregistrement, mais n'engageant pas des délais légaux incompatibles avec la réalité temporelle de l'ensemble des démarches à effectuer par l'exploitant.

5.2.2 Réduire et simplifier le nombre des transactions

Le nombre et la complexité des transactions incluses dans la procédure d'enregistrement d'un hébergement touristique peuvent être réduits, notamment en ce qui concerne les attestations de conformité en matière de sécurité incendie. Nous suggérons que les demandes d'attestation en matière de sécurité puissent être centralisées au niveau régional, en appliquant ce que prévoit l'ordonnance, à savoir la délivrance par Bruxelles Prévention et Sécurité des avis du SIAMU. Une option supplémentaire serait de centraliser toutes les déclarations en un même point administratif à partir duquel les communes recevraient les demandes de délivrer les attestations et permis.

5.2.3 Distinguer les critères amont et aval pour l'exploitant

Il est recommandé de distinguer explicitement les critères (d'accès à un enregistrement par procédure simplifiée, d'appartenance à une catégorie, de conformité de l'hébergement...) qui sont vérifiables en amont ou au contraire en aval d'un enregistrement. Les premiers concernent des critères objectivables (par les administrations régionales ou communales) sur la base d'éléments préconstitués (par exemple la domiciliation légale), et les seconds comprennent notamment des critères d'ordre temporel (durées de mise à disposition et d'occupation, relations contractuelles, services proposés). Comme ces éléments sont variables par nature, il est préférable d'en limiter le nombre et l'ampleur (notamment en considérant un équilibre avec les critères vérifiables en amont). Il est en outre indispensable de définir des procédures uniformes et transparentes pour la réalisation des contrôles *ex post* qui doivent en fournir la vérification.

5.2.4 Fluidifier et harmoniser la communication entre services administratifs

Il est recommandé d'instaurer des voies de communication simples et régulières entre les différents services et niveaux de pouvoir. Une meilleure articulation de la communication entre les différents services communaux, les services de l'administration régionale, la police, le SIAMU, peut en effet réduire les délais de traitement de dossier et faciliter le travail des agents. Un support numérique simple ou un template de communication simple pourraient faciliter davantage ce travail. Dans le respect de l'autonomie des administrations impliquées, il serait utile d'identifier des personnes ou services de contact dans les administrations impliquées et de rendre régulier un certain nombre d'échanges. Il serait notamment utile de spécifier quelles informations sont à partager avec quels interlocuteurs et de quelle manière. Instaurer un relais de contact au niveau du SIAMU est également souhaitable.

5.2.5 Organiser une double concertation préalable des parties impliquées

L'évaluateur recommande que la Région organise une double concertation en vue d'identifier les opportunités de simplification de la mise en œuvre de l'ordonnance. La première consisterait à consulter les communes et les antennes de police locale, en vue de connaître les procédures adoptées par celles-ci et de les rendre plus conciliables. Une seconde concertation consisterait à entendre les différents représentants du secteur de l'hébergement touristique, en vue de collecter leurs expériences et avis, et d'augmenter la transparence de l'action régionale.

5.2.6 Mettre en place un système de sanctions visibles et efficaces

Une accélération des procédures d'amendes semble indispensable pour assurer que les sanctions puissent avoir un effet sur le marché et sur les déclarations. Pour ce faire, il semble nécessaire de stabiliser la forme et les procédures quant aux PVs à dresser et ainsi de simplifier et consolider les échanges entre les services de la Région ; de même, il serait utile d'augmenter les moyens de l'inspection économique (support administratif, allègement de procédure, augmentation des moyens humains), en concentrant par ailleurs les efforts sur les contrôles spontanés.

5.3 Recommandations relatives au suivi statistique du secteur de l'hébergement touristique et de ses effets sur le marché du logement

Suite à l'ordonnance, l'enregistrement des établissements d'hébergement touristique bruxellois est centralisée par BEE. Cette centralisation met un terme à la confusion qui préexistait en matière de recensement des établissements. Elle ouvre aussi la voie à une amélioration de la statistique publique sur l'hébergement touristique en Région de Bruxelles-Capitale. En ce sens, elle constitue à la fois une opportunité à saisir et une obligation légale européenne⁴,

⁴ Règlement (UE) N°692/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 6 juillet 2011 concernant les statistiques européennes sur le tourisme.

traduite en droit belge dans l'Arrêté royal du 12 janvier 2015 dont l'article 3 précise l'obligation de fournir les renseignements statistiques pour quiconque héberge des personnes dans un logement sous licence, enregistré, reconnu et autorisé. Dans cette optique, sur base de son analyse des données disponibles actuellement et des rencontres avec les responsables des services concernés, l'évaluateur formule plusieurs propositions.

5.3.1 Poursuivre les efforts accomplis pour augmenter la complétude de l'enregistrement

L'évaluateur invite BEE à augmenter la complétude de l'enregistrement des établissements d'hébergement touristique, en commençant par les catégories a priori les plus faciles à enregistrer, à savoir les hôtels et les appart-hôtels. Il insiste également sur la nécessité de poursuivre l'effort accompli à l'égard des résidences de tourisme et des hébergements chez l'habitant. Ensemble, ces deux catégories rassemblent en effet de l'ordre de 97% des établissements d'hébergement touristique (9.400 sur 9.600) qui répondent potentiellement aux critères de l'ordonnance et environ un tiers des capacités de ces mêmes établissements. Or, en l'état, il s'agit des catégories pour lesquelles le taux de complétude, selon le nombre de dossiers introduits, est de loin le plus faible (5,7 % pour les résidences de tourisme et 10,3% pour les hébergements chez l'habitant). Il convient de souligner que sans modifications substantielles de l'ordonnance et des conditions de sa mise en œuvre et/ou sans augmentation du personnel de BEE dédié à cette tâche, le travail administratif qui résulterait d'un meilleur enregistrement de ces deux catégories semble insurmontable, puisque la Région de Bruxelles-Capitale compte 30 fois plus de résidences de tourisme que d'hôtels et d'appart-hôtels réunis et 9,5 fois plus d'établissements d'hébergement chez l'habitant.

Parallèlement, afin de pouvoir établir un lien – inexistant aujourd'hui - entre une annonce sur les plateformes de réservation en ligne et un établissement, l'évaluateur suggère que BEE demande leur(s) numéro(s) d'enregistrement sur ces plateformes à tous les exploitants qui effectuent une déclaration préalable.

5.3.2 Renforcer la concertation entre les acteurs concernés par la statistique de l'hébergement touristique

L'évaluateur insiste pour que les différents acteurs concernés par la production, l'analyse et la diffusion des statistiques sur le secteur de l'hébergement touristique (BEE, StatBel, IBSA, VisitBrussels) se concertent régulièrement, de manière collective, pour examiner ensemble la manière de répondre aux questions auxquels ils font face. A cet égard, il pourrait s'avérer fructueux de créer un groupe de travail ad-hoc au sein du Comité Technique Régional pour la Statistique et l'Analyse (CTRSA), au sein duquel siègent des représentants de l'IBSA, de BEE et de VisitBrussels. De la même manière, il pourrait être utile d'aborder les difficultés mises en évidence par ce rapport dans le cadre du service-level agreement qui réunit les organismes statistiques régionaux et StatBel autour des statistiques touristiques.

Dans le cadre de ces échanges, la priorité devrait être mise sur les points suivants :

- quelles données doivent-elles produites et diffusées par StatBel et l'IBSA sur la capacité et la fréquentation des établissements touristiques dans un contexte où l'enregistrement de ces derniers reste très incomplet (voir ci-dessus), et alors même que selon l'arrêté royal du 12 janvier 2015 seuls les établissements enregistrés, reconnus et autorisés peuvent être pris en compte dans les statistiques officielles ;
- comment faire concorder à terme l'univers statistique utilisé par StatBel pour établir la capacité et la fréquentation des établissements d'hébergement touristique avec les listes établies par BEE ;
- comment assurer la transparence dans la diffusion des données par StatBel et l'IBSA, notamment à propos de l'étendue de l'univers statistique et du degré de complétude des données ;
- comment assurer une correspondance entre la catégorisation des établissements d'hébergement touristique issue de l'ordonnance et utilisée par BEE avec la classification NACEBEL utilisée par StatBel et l'IBSA (Hôtels et hébergement similaire, avec le code 55.100 ; Auberges pour jeunes, avec le code 55.201 ; Chambres d'hôtes, avec le code 55.204 ; Gîtes de vacances, appartements et meublés de vacances, avec le code 55.203) ;
- comment informer au mieux les utilisateurs des données relatives au secteur de l'hébergement touristiques des différences qui peuvent apparaître entre celles produites par les organes statistiques officiels (StatBel et IBSA), tenus de respecter l'arrêté royal de 2015 ainsi que la méthodologie d'Eurostat, et celles produites par l'Observatoire du tourisme de Visit Brussels.

L'évaluateur tient à souligner que la résolution de ces questions techniques permettrait de réduire substantiellement les incertitudes qui règnent encore actuellement à propos des données sur la capacité et la fréquentation des établissements touristiques en Région bruxelloise, ce qui rassurerait les utilisateurs de ces données, tout en offrant la possibilité de produire et diffuser un discours cohérent sur l'importance du phénomène touristique à Bruxelles.

5.3.3 Mettre à jour les Comptes Satellites du Tourisme (CST)

De manière à pouvoir analyser de façon plus rigoureuse les effets économiques de l'évolution récente de l'offre et de la fréquentation dans le secteur de l'hébergement touristique, il serait heureux que les comptes satellites du tourisme de la Région bruxelloise, mais aussi ceux de la Flandre et de la Wallonie, puissent être mis à jour régulièrement, selon une méthodologie commune. Pour atteindre cet objectif, il conviendrait notamment de réaliser de façon régulière des enquêtes sur les dépenses par nuitée des touristes, selon le motif de séjour, l'origine et la catégorie d'hébergement.

5.3.4 Poursuivre les efforts accomplis pour améliorer la statistique sur le logement

Enfin, dans le but d'analyser plus finement les effets de la multiplication des résidences de tourisme et des hébergements chez l'habitant sur le secteur résidentiel, l'évaluateur encourage les organismes statistiques régionaux et fédéral à poursuivre les efforts qui ont déjà été accomplis pour améliorer les statistiques sur l'offre et le prix des logements privés aux échelles régionale, communale et locale. En la matière, le service-level agreement en cours qui vise à redresser les statistiques du cadastre sur les logements constitue un exemple à suivre.

5.4 Recommandations relatives pour des recherches futures sur le secteur de l'hébergement touristique

Afin d'aboutir à un panorama plus complet du secteur de l'hébergement touristique, l'évaluateur recommanderait des démarches ultérieures disposant de délais plus longs et des ressources plus importantes. Cela permettrait notamment d'affiner les connaissances concernant l'interaction de l'hébergement touristique avec le marché du logement, d'objectiver davantage la diffusion de l'information sur la réglementation et de prendre en compte les relations avec le voisinage et situations dans les quartiers concernés.

* *

*