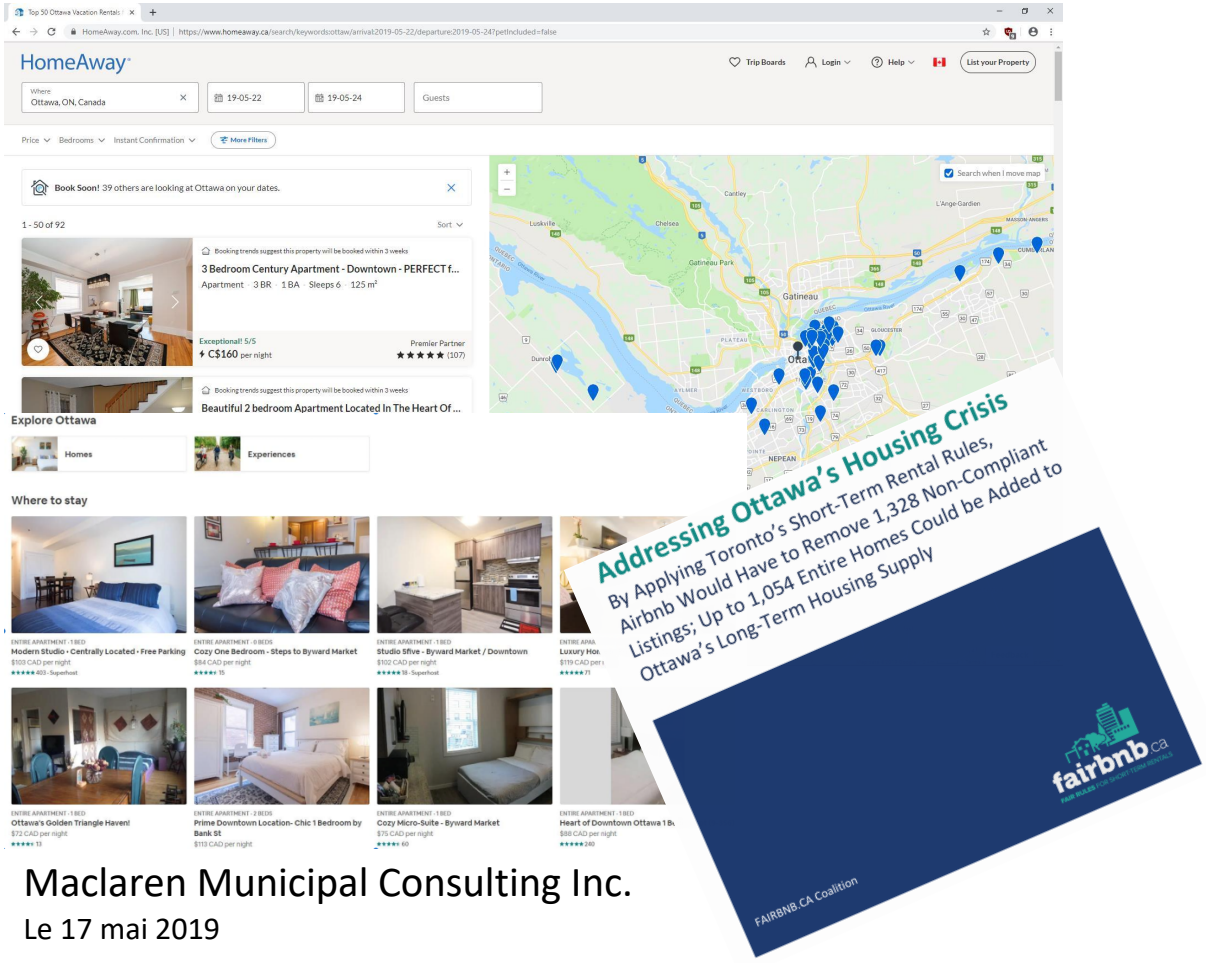
Le logement à court terme
Document de discussion

Étude de la réglementation en matière de logements locatifs



Maclaren Municipal Consulting Inc.

Le 17 mai 2019

Table des matières

1 Mandat de l'examen 3

2 Introduction – L'hébergement à court terme et l'économie de partage 3

2.1 L'anonymat est une caractéristique nécessaire du modèle d'affaires 5

2.2 Croissance rapide 5

2.3 Plaintes et préoccupations 7

3 Impacts de la croissance sur l'hébergement à court terme 10

3.1 Incidence sur le revenu des résidents d'Ottawa et des propriétaires fonciers 10

3.2 Impact sur l'industrie hôtelière traditionnelle 13

3.3 Incidence sur les voyages de tourisme et d'affaires 14

3.4 Incidence sur l'offre d'habitations locatives sur le long terme 17

3.5 Incidence sur les appartements en copropriété 20

4 Ce que font d'autres villes 22

4.1 L'approche de Toronto 22

4.2 L'approche de Vancouver 24

5 Points de discussion 26

5.1 Quelles activités réglementer ? 26

5.2 Qui réglementer ? 26

5.3 Comment réglementer ? 28

6 Vos commentaires 29

.

1 Mandat de l'examen

La Ville d'Ottawa a retenu les services de Maclaren Municipal Consulting pour effectuer une analyse exhaustive de la réglementation des logements locatifs à Ottawa pour le département des Services d'urgence et de protection. La présente étude se limite aux règlements municipaux sur les logements locatifs, à l'exclusion des logements sociaux, des foyers de soins pour bénéficiaires internes et des foyers de soins de longue durée. Les mécanismes d'aménagement du territoire et les programmes sociaux ne seront pas abordés dans le présent rapport. Toutefois, tout problème ou toute possibilité relevés dans ces domaines seront renvoyés à l'autorité compétente par l'entremise du Groupe de travail interdépartemental sur les logements locatifs créé à cette fin.

Cet examen est fondé sur les principes directeurs suivants :

1. Santé, sécurité et bien-être du public : Maintenir des normes cohérentes pour préserver la santé et la sécurité.
2. Protection des biens et des personnes, y compris la protection des consommateurs : Tenir compte de la façon dont les règlements influent sur la qualité, la disponibilité et l'abordabilité des logements locatifs.
3. Favoriser le bien-être économique et social de la municipalité.
4. Application efficace, effective et durable.

L'examen portera sur la réglementation qui touche :

- Les locations à court terme,
- Le logement étudiant, et
- Les conditions de logement sur le marché privé, dans les appartements et les maisons de chambres.

Le présent document traite également de l'approche réglementaire actuelle et potentielle future des locations à court terme de logements. Deux autres documents de travail traitant des autres sujets sont également disponibles à Ottawa.ca.

2 Introduction – L'hébergement à court terme et l'économie de partage

L'hébergement de courte durée désigne l'hébergement du public voyageur, qu'il s'agisse de touristes ou de voyageurs d'affaires. Une définition courante est un séjour de moins de 30 jours. Cette définition est utilisée dans le Règlement de zonage d'Ottawa et est également utilisée par les règlements fédéraux pour définir quand la TPS/TVH est facturée.[1]

[1] La taxe de vente harmonisée n'est pas exigée sur les locations résidentielles à long terme, définies comme étant de 30 jours ou plus.

Traditionnellement, le service au public voyageur a toujours été l'affaire des hôtels et des motels. Il s'agit également d'une option de revenu de longue date pour les propriétaires et les locataires à long terme. Les règles de zonage résidentiel d'Ottawa permettent à un résident principal d'utiliser une propriété comme gîte touristique (actuellement, un maximum de trois chambres dans une résidence). Le service du petit déjeuner n'est pas nécessaire. L'inclusion du mot petit-déjeuner permet de fournir un forfait petit-déjeuner sans avoir à apporter à la maison une cuisine qui se conforme aux règles plus rigoureuses en matière de santé qui régissent les restaurants.

Comme dans d'autres industries, la croissance d'Internet a permis l'apparition de nouveaux modèles d'affaires dans l'hébergement à court terme qui sont à la fois pratiques et perturbateurs. Des entreprises comme Airbnb, HomeAway et VRBO offrent des sites Web où les voyageurs peuvent trouver une variété d'hébergements allant des gîtes traditionnels, aux chambres simples, aux maisons entières ou aux appartements. Les fournisseurs de logement provisoire fournissent leur liste. Le service du site Web reçoit le paiement de la réservation et conserve un droit de réservation ou un pourcentage pour lui-même.

Les utilisateurs du service s'évaluent mutuellement en tant qu'hôtes et invités. Comme pour d'autres services basés sur Internet, comme Amazon, l'utilisation de systèmes de notation fournit une discipline positive pour les deux parties. Les évaluations passées peuvent être consultées par d'autres invités et hôtes.

Il est également dans l'intérêt du service Web d'offrir un certain degré de services de police pour s'assurer que les identités sont réelles et que les aménagements offerts sont réels. Les cartes de crédit et le système de crédit sont les principaux moyens d'identification. Les hôtes et les invités peuvent être retirés de la liste pour mauvaise conduite. Un défi opérationnel pour les services web est d'éviter que de mauvais acteurs ne se réinscrivent sous une identité différente avec une carte de crédit différente, bien qu'ils puissent éviter une réinscription de la même adresse. Des services comme Airbnb offrent également différents niveaux de certification des hôtes. Un « superhôte » d'Airbnb est expérimenté et a toujours reçu de bonnes notes de la part des clients. Des données sont également fournies aux invités sur les pratiques passées d'un hôte. Les indicateurs clés sont la vitesse moyenne de retour d'un contact et la fréquence à laquelle un hôte a annulé des réservations au dernier moment. Un invité expérimenté passera en revue les commentaires individuels des anciens invités, en plus de consulter les cotes numériques moyennes d'un hôte. Les hôtes individuels peuvent choisir d'offrir une réservation instantanée après avoir pris connaissance des règles de la maison. La réservation instantanée signifie ne pas avoir à attendre la réponse et la confirmation de votre réservation.

Dans le cadre de ce modèle d'affaires, des services comme Airbnb et HomeAway reçoivent et conservent le paiement du client, remettent le paiement au propriétaire et conservent leur part des frais. L'implication dans la transaction rend ce service très différent des services de listing comme Kijji ou Craigslist. Les services d'inscription génèrent leurs revenus à partir de la publicité sur la page Web et/ou des frais fixes facturés pour placer un avis.

2.1 L'anonymat est une caractéristique nécessaire du modèle d'affaires

Une autre caractéristique nécessaire des services web comme Airbnb et HomeAway est un certain degré d'anonymat. Les invités et les hôtes ne peuvent pas communiquer directement jusqu'à ce que les frais de réservation ou l'acompte aient été payés. Cela empêche les invités et les hôtes d'utiliser le service, puis de faire une transaction directe entre eux qui contourne le service Web. L'anonymat couvre à la fois l'identité et le lieu. Le voisinage général d'une adresse hôte sera affiché, mais pas l'adresse elle-même.

L'anonymat a pour effet secondaire de rendre difficile l'application de la loi par les organismes de réglementation, une question dont il est question plus loin. De même, les propriétaires peuvent ne pas savoir que leur locataire met tout ou partie de leur propriété sur le marché locatif à court terme.

2.2 Croissance rapide

La commodité des sites Web de location à court terme a entraîné une croissance rapide partout dans le monde et à Ottawa. Il est beaucoup plus facile pour les résidents de mettre une chambre ou une propriété sur le site Web, avec un accès instantané à un vaste marché. Avant l'avènement d'Internet, les exploitants de gîtes touristiques devaient assumer des coûts importants pour faire connaître leur disponibilité. Maintenant, n'importe qui peut faire une liste en remplissant un formulaire en ligne. La commodité est également forte pour les clients. Les clients peuvent trouver un hébergement à des endroits précis qui sont soit moins chers, soit qui offrent les avantages uniques d'un hôte local ou d'autres fonctions de recherche. Les voyageurs d'affaires peuvent filtrer leur sélection en fonction de leur accès Internet, de leur planche à repasser et d'autres commodités professionnelles.

Une étude de base réalisée pour la Ville d'Ottawa a révélé que les inscriptions sur Airbnb et HomeAway ont augmenté de 83 % entre août 2015 et décembre 2018. Si l'on considère exclusivement les inscriptions à court terme, le taux de croissance a été de 254 %.[2]. Voici d'autres constatations pour cette période :

- La majorité des locations à court terme étaient des appartements.
- Les locations à court terme sont concentrées dans des zones d'intérêt pour les touristes ; elles ont une faible pénétration du marché en dehors de ces zones.
- Environ 1,2 % des appartements (à l'exclusion des logements locatifs construits sur mesure) ont été utilisés pour des locations à court terme, en hausse par rapport à 0,4 % en 2016.

[2] *City of Ottawa Rental Market Analysis.* PRISM Economics and Analysis (2019) for the City of Ottawa.

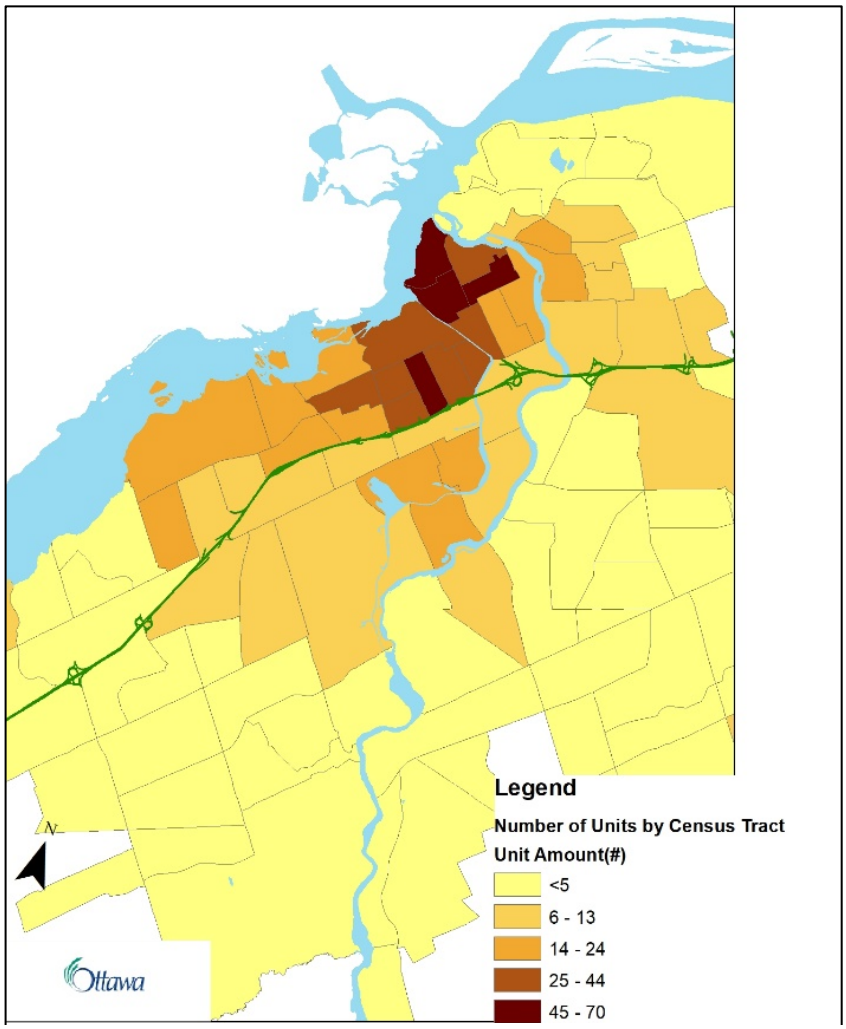
- Les locations à court terme sont inscrites pour des périodes plus longues. Le nombre de logements loués pour plus de 120 jours par an a doublé, passant de 10 % en 2016 à 20 % en 2018.

Bien que l'étude ait révélé que les taux de croissance se stabilisaient, on peut s'attendre à une forte croissance continue. La majeure partie de l'augmentation du nombre d'inscriptions s'est produite en 2017, une année record pour le tourisme en raison du 150e anniversaire de la Confédération. Toutefois, le niveau des inscriptions à court terme n'a pas diminué sensiblement en 2018.

Les locations à court terme sont également concentrées dans des zones attrayantes pour les touristes. La Figure 1, tirée du rapport d'analyse du marché locatif[3], montre la concentration des logements locatifs à court terme dans le centre-ville.

[3] Ibid.

Figure 1 - Concentration des unités locatives à court terme au centre-ville



Carte tirée de *City of Ottawa Rental Market Analysis.* PRISM Economics and Analysis (2019) pour la Ville d'Ottawa.

2.3 Plaintes et préoccupations

La croissance de l'activité de location à court terme a soulevé de nouveaux enjeux pour Ottawa et d'autres villes. Bien que les gîtes touristiques soient autorisés dans les zones résidentielles, la location à court terme de logements entiers, comme un appartement dans une maison occupée par son propriétaire ou dans un immeuble d'habitation, n'est pas autorisée dans les zones résidentielles à Ottawa. Dans le passé, les difficultés pratiques liées à la gestion d'un taux de roulement élevé ont rendu cette question largement théorique. Cependant, l'existence de services comme Airbnb et HomeAway a rendu cela possible et pratique. Il en résulte des infractions aux règles de zonage dans certains quartiers. Est-ce que cela signifie que les règles de zonage sont désuètes ? Ou s'agit-il d'une nouvelle question qui doit être réglementée et appliquée ?

Parmi les types de plaintes qui ont fait l'objet d'une couverture médiatique importante, mentionnons les suivantes :

- **Maisons « à party ».** Des unités entières sont louées dans des zones résidentielles à des fins de fêtes, d'hébergement d'équipes sportives en visite, de fêtes post-bal de fin d'année ou d'autres événements de masse. Le mépris pour le voisinage peut inclure le bruit excessif, l'ivrognerie, les ordures laissées à l'extérieur et les comportements qui soulèvent des préoccupations en matière de sécurité personnelle pour les voisins.
- **Violation des règles relatives aux appartements ou aux condominiums.** La plupart des appartements et des condominiums limitent la location de logements aux locataires à long terme. De plus, la Loi sur la location à usage d'habitation de l'Ontario exige la permission du locateur pour qu'un locataire sous-loue son logement, bien que la Loi soit moins claire quant à la location de pièces dans un logement tant que le locataire demeure un occupant.

  Les clients à court terme avec un roulement élevé peuvent représenter un fardeau pour les installations, même s'ils se comportent bien. Par exemple, les piscines et autres installations communes peuvent être utilisées de façon plus intensive par les vacanciers, évinçant ainsi les résidents. Il y a aussi une tendance des clients à court terme à avoir moins d'égard pour leurs voisins en ce qui concerne le bruit et l'entretien de la propriété. L'hôte peut demander aux clients qui séjournent à court terme de dissimuler la nature de leur visite - peut-être en récupérant les clés placées dans un coffre-fort attaché à un banc de rue à proximité.
- **Les propriétaires perdent le contrôle sans le savoir.** Le propriétaire d'une propriété peut avoir loué à un locataire à long terme et ne pas savoir que le locataire loue le logement sur le marché du logement provisoire. L'anonymat des annonces sur les sites rend difficile de le savoir si le propriétaire n'est pas présent dans l'immeuble. Ainsi, les propriétaires de condominiums peuvent se conformer de bonne foi aux règles de leur condominium pour découvrir que leur propriété est utilisée à d'autres fins, avec une plus grande usure et des risques de responsabilité.
- **Une circulation dense et la perte de la tranquillité et du plaisir dans le quartier.** Les hôtels ne sont pas autorisés dans les zones résidentielles. La présence de maisons ou d'appartements à louer à court terme a conduit à l'expression péjorative « hôtels fantômes ». Les résidents à long terme d'un quartier ou d'un immeuble peuvent être constamment confrontés à des demandes de renseignements de la part d'invités égarés, à des bruits dans les couloirs, à des bruits nocturnes et à des changements dans les normes de comportement du quartier qui peuvent donner aux résidents un sentiment d'insécurité.
- **Agents anonymes.** Il peut être difficile de déterminer qui est responsable de la gestion d'une propriété lorsque des problèmes surviennent. Les listes ne comprennent pas d'informations d'identification. Les agents qui gèrent les inscriptions sur Airbnb ou HomeAway peuvent ne pas être les propriétaires, et peuvent même ne pas être dans la même ville ou le même pays. Ils peuvent avoir recours à un service d'entretien ménager ou à d'autres services pour faciliter le

transfert, mais cela peut ne pas représenter le même temps et la même attention qu'une propriété ou un hôtel entièrement supervisé. Il n'y a pas de bureau d'accueil.

- **Commodification des résidences privées.** Une autre préoccupation est le nombre de propriétés individuelles répertoriées par un agent commun. L'organisme Fairbnb, qui réclame des contrôles plus stricts sur les locations à court terme, a constaté que l'un des principaux hôtes d'Airbnb à Ottawa, "Geneviève", gérait 76 unités.[4] Si le recours à des agents peut être légitime, cette préoccupation va de pair avec la crainte que les maisons du quartier soient achetées comme un bien international et gérées par une propriété indirecte peu engagée envers le quartier et louées à des clients à court terme qui ne bénéficient pas non plus de l'engagement à long terme des résidents. Même lorsqu'ils sont bien gérés, on s'inquiète de la dilution du tissu social des quartiers à mesure qu'ils deviennent moins occupés par les résidents actuels.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces rapports représentent des histoires exceptionnelles ou une question quantitative importante. L'une des sources de données possibles pour donner une perspective est le registre des plaintes relatives aux propriétés 3-1-1 reçues par la Ville d'Ottawa. Sur une période de 10 ans, la Ville a reçu 103 118 appels de plaintes, dont environ 18 789 concernaient des immeubles locatifs. Les plaintes concernant la mention d'Airbnb ont commencé à se produire en 2015, selon le tableau 1. La grande majorité de ces plaintes concernaient des ordures laissées à l'extérieur et l'état extérieur de la propriété.

Tableau 1 Nombre de plaintes logées au 3-1-1 à Ottawa mentionnant Airbnb

Année	Nombre
2015	3
2016	4
2017	38
2018	86

Deux points ressortent clairement du Tableau 1. La première est que le nombre de plaintes augmente rapidement, bien qu'une partie de cette augmentation puisse être due à une plus grande sensibilisation. Le deuxième point est que le nombre n'est pas très élevé, même en 2018. Par comparaison, la Ville reçoit en moyenne 1 879 plaintes par année au sujet de propriétés locatives. En 2018, il y a eu 4 091 plaintes au sujet des débris et des déchets extérieurs. Ainsi, les plaintes concernant Airbnbnb en 2018 (principalement au sujet des débris extérieurs et des déchets) étaient de l'ordre de 2 % des plaintes, alors qu'elles représentaient environ 1,2 % des

[4] *Addressing Ottawa's Housing Crisis.* FAIRBNB.CA Coalition (2019). Page 2.

appartements en location (à l'exclusion des locations spéciales). Cela suggère une incidence plus élevée de problèmes avec les propriétés d'Airbnb, mais pas un nombre énorme au total. Il convient également de noter que les détails de la plainte peuvent attribuer à Airbnb d'autres services d'inscription sur le Web, étant donné que le service d'inscription proprement dit n'est pas facile à identifier et qu'Airbnb peut recevoir une attribution simplement parce que c'est le plus connu.

Un troisième point est que, d'après l'examen du texte des plaintes, la grande majorité portait sur l'allégation selon laquelle le propriétaire de la propriété n'y résidait pas ou ne s'occupait pas de la propriété. Cela a des répercussions sur les types de location à court terme qu'Ottawa pourrait vouloir réglementer.

La ville de Toronto a récemment rapporté des chiffres similaires pour ses plaintes 3-1-1. Les plaintes concernant les locations à court terme sont passées de neuf en 2010 à 317 en 2018, la plus grande partie de la croissance ayant eu lieu au cours des deux dernières années. Encore une fois, il y a une augmentation marquée, mais l'ampleur globale est faible.[5]

3 Impacts de la croissance sur l'hébergement à court terme

3.1 Incidence sur le revenu des résidents d'Ottawa et des propriétaires fonciers

L'un des effets des logements provisoires est de procurer un revenu supplémentaire aux résidents d'Ottawa et aux propriétaires d'immeubles. Un résident d'Ottawa qui souhaitait louer une chambre dans sa maison ou un appartement dans sa propriété avait toujours la possibilité de le faire par le biais de locations à long terme. Toutefois, ceux qui souhaitent faire des efforts supplémentaires pour gérer le roulement élevé des locations à court terme ont maintenant la possibilité de gagner un revenu supplémentaire sur le marché des locations à court terme, qui est plus payant. Pour les propriétaires d'immeubles d'Ottawa, les recettes brutes estimatives provenant des réservations se sont élevées à 39,8 millions de dollars en 2018 (voir l'analyse du Tableau 2 ci-dessous).

Les raisons d'offrir des locations à court terme varient. En voici quelques exemples possibles :

- Les retraités qui ont une grande maison, ont besoin d'un revenu supplémentaire et du temps pour gérer ou exécuter les tâches liées à la location à court terme.
- Les acheteurs d'une nouvelle maison qui utilisent le revenu supplémentaire pour payer une maison ou un condo qu'ils n'auraient autrement pas les moyens de payer. Il peut s'agir d'acheteurs plus âgés qui peuvent incorporer des rénovations pour créer des unités ou des remises séparées sur la nouvelle propriété.

[5] https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/311-complaints-short-term-rentals-1.5118676

- Les personnes qui souhaitent couvrir une partie des coûts de leur hébergement à l'extérieur de la ville pendant leurs vacances.
- Les personnes qui travaillent dans plus d'une ville ou qui ont des relations interurbaines peuvent compenser le coût de l'entretien de deux maisons.
- Les personnes ayant une résidence secondaire saisonnière.
- Les propriétaires qui désirent simplement gagner plus d'argent.

Les coûts supplémentaires liés à la location à court terme comprennent le nettoyage de l'unité entre les invités, la fourniture de commodités, une buanderie accrue, la vérification de l'unité entre les visites pour s'assurer qu'elle a été bien traitée entre les invités, la réponse aux questions des invités (Où y a-t-il un bon endroit pour manger ? Où est la planche à repasser ? Quel est le mot de passe du Wi-Fi ? etc...) Il peut également y avoir une dépréciation accrue de la propriété, des assurances et des factures de services publics plus élevées.

Ce ne sont pas tous ceux qui mettent en liste leur propriété qui trouvent que le revenu en vaut la peine. Comme le font remarquer les représentants d'Airbnb, les annonces ne trouvent pas toutes preneur. Certains se retirent lorsque la réalité de l'hébergement d'un invité s'installe, tandis que d'autres ne sont sur le marché que pour une courte période. La grande variété des prix demandés sur les listes de sites Web suggère un marché où les nouveaux arrivants essaient des prix bas qui ne sont pas soutenables, tandis que les hôtes à plus long terme sont capables de couvrir leurs coûts et de continuer à attirer des clients malgré des prix plus élevés.

Il y a une autre catégorie de propriétaires immobiliers d'Ottawa qui est au centre des préoccupations de ceux qui s'opposent aux location à court terme ou cherchent à limiter leurs activités. Il s'agit de propriétaires immobiliers qui ne sont pas résidents de la propriété qui figure sur la liste. Il peut s'agir d'un résident d'Ottawa possédant une ou deux propriétés supplémentaires ou d'une société détenant un portefeuille de copropriétés louées à court terme. Les propriétaires non-résidents qui offrent des locations à court terme semblent plus susceptibles de faire l'objet de plaintes au 3-1-1.

L'étendue de la liste des propriétaires non-résidents n'est pas claire, bien que les rapports des médias et les preuves anecdotiques suggèrent que ce nombre est important. Lorsqu'une unité ou un appartement entier est offert à la location à court terme, il peut également s'agir de la résidence permanente d'une personne en vacances ou qui s'absente périodiquement de son domicile. L'idée originale derrière VRBO (Vacation Rental By Owner) était que les propriétaires individuels louent leur résidence principale ou leur résidence d'été lorsqu'ils n'utilisent pas eux-mêmes la propriété. Ceux qui vont vers le sud pour l'hiver (souvent appelés oiseaux des neiges) peuvent louer leurs résidences d'Ottawa pendant l'hiver. Pendant l'été, les étudiants qui ont un bail à long terme peuvent vouloir louer leur appartement ou leur appartement tout en retournant dans la ville de leurs parents ou en voyageant. Ces hôtes peuvent préférer louer à des hôtes de longue durée. Cependant, il y a quelques clients qui recherchent un endroit pour plus de 30 jours, mais moins qu'une résidence permanente. Par conséquent, les hôtes se tourneront vers le marché de la location à court terme.

En raison de l'anonymat nécessaire des inscriptions de locations à court terme, il est difficile de déterminer le nombre d'inscriptions de non-résidents. Une approche consiste à examiner la longévité des inscriptions. Par exemple, une unité entière qui est inscrite à l'année longue ne sera probablement pas occupée par le propriétaire. L'analyse du marché locatif pour la Ville a utilisé un seuil de 120 jours (environ 4 mois) pour suggérer une location commerciale à court terme. Le Tableau 2 ci-dessous présente les estimations pour 2016, 2017 et 2018.[6] En plus de la croissance globale des inscriptions de 2016 à 2018, il est évident que le pourcentage d'unités qui semblent être de nature plus commerciale passe de 10,1 % à 19,7 % des inscriptions totales. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces chiffres peuvent comprendre des logements qui ont une résidence principale, mais dont le propriétaire est absent plus longtemps - comme les six mois maximum pendant lesquels les oiseaux des neiges peuvent être à l'extérieur du pays sans perdre leur pleine couverture d'assurance maladie. Toutefois, la tendance générale vers une participation plus élevée de la location commerciale à court terme de propriétés qui ne sont pas des résidences principales semble claire.

Tableau 2 - Liste des locations à court terme / 2016-2018

Année	Total, Inscriptions	Inscriptions d'unités complètes pour 120 jours ou plus	Revenu ($millions)	Inscriptions d'unités complètes pour 120 jours ou plus comme % du total
2016	3,434	349	$11.7	10.1%
2017	6,286	980	$31.4	15.6%
2018	6,278	1,236	$39.8	19.7%

Il convient également de noter qu'un nombre d'inscriptions surestime le nombre réel de nuitées louées. Comme nous l'avons déjà mentionné, les inscriptions comprennent souvent des périodes qui ne sont pas louées, qui sont retirées au moment de l'inscription ou qui sont annulées après leur inscription.

Une autre approche consiste à mesurer le nombre d'unités entières qui font partie de listes multiples sous un même hôte. Cette mesure n'est pas non plus exacte puisqu'il est possible pour un mandataire d'agir pour le compte d'un particulier propriétaire résident. Par exemple, un oiseau des neiges qui loue sa maison meublée chaque hiver peut préférer faire appel à un agent pour filtrer certains invités et gérer la propriété pendant l'hiver. Une personne qui exploite une entreprise de services à ces personnes peut avoir plusieurs inscriptions sur un site Web, chacune appartenant à un propriétaire résident réel.

[6] *Addressing Ottawa's Housing Crisis.* FAIRBNB.CA Coalition (2019).

Par ailleurs, une seule inscription peut être faite par un propriétaire non-résident qui n'a qu'une seule unité à inscrire. Il y aura des particuliers qui investiront dans une unité qui ne fait pas partie de la propriété dans laquelle ils vivent. Cela signifie qu'un nombre d'inscriptions multiples peut aussi sous-estimer le nombre d'hôtes non-résidents.

3.2 Impact sur l'industrie hôtelière traditionnelle

L'augmentation du revenu des propriétaires fonciers d'Ottawa est-elle compensée par une perte de revenu pour le secteur hôtelier traditionnel d'Ottawa ? On craint en principe que l'ouverture d'une nouvelle source d'approvisionnement, dont certaines à des prix inférieurs, n'entraîne une chute soudaine des réservations dans les hôtels traditionnels et le gaspillage social de la capacité hôtelière inutilisée. Toutefois, cela ne semble pas s'être produit à Ottawa.

Une mesure de la santé de l'industrie hôtelière est la proportion de chambres qui sont réservées en moyenne. Cela ne sera jamais 100 %, puisqu'il est souhaitable pour une ville d'avoir une capacité hôtelière suffisante pour répondre à la demande de pointe, ce qui se traduit par des chambres vides le reste du temps. Ce besoin est satisfait par l'industrie hôtelière grâce à une tarification des chambres qui varie selon la période de l'année et la capacité, le coût des chambres vides étant compensé par des prix plus élevés pendant les périodes de pointe. La capacité inutilisée pendant le reste de l'année est également à l'origine des systèmes de tarification très variables et de l'évolution continue des services web conçus pour trouver le meilleur prix pour une chambre donnée.

Le taux d'occupation moyen des hôtels à Ottawa serait de 72 % en 2016, atteindrait 75 % au 150e anniversaire du Canada en 2017 et redescendrait à une estimation encore bonne de 74 % en 2018.[7] Ces chiffres se comparent bien aux moyennes nationales de 64 % en 2016 et à celles estimées à 66 % en 2018.

Le taux d'occupation des hôtels d'Ottawa ne semble pas avoir souffert pendant la période de forte croissance des inscriptions sur les sites Web de location à court terme, de 2016-2018. Soit les locations à court terme par l'intermédiaire de sites Web partagent une croissance générale des voyages, soit elles répondent aux besoins d'un segment de marché qui n'avait pas encore été entièrement satisfait.

Cette situation relativement saine est reconnue par l'Association des hôtels d'Ottawa-Gatineau. Toutefois, l'Association hôtelière reste préoccupée par le climat d'investissement actuel pour la construction et le renouvellement de la capacité hôtelière face à la concurrence d'un nouveau

[7] CBRE Accommodation Industry Outlook 2018-2019. CBRE Hotels.

secteur qu'elle considère comme ne payant pas les mêmes coûts de conformité en matière de taxes et de divers règlements de santé et sécurité que les hôtels commerciaux opérant dans les zones commerciales conformément aux exigences de zonage.

La récente perception, à Ottawa, de la taxe municipale d'hébergement ne règle qu'une partie de ce problème. La taxe est une nouvelle taxe sur les locations à court terme autorisée par le gouvernement provincial. À Ottawa, elle est perçue pour appuyer des programmes tels que le développement de destinations, administrés par Tourisme Ottawa et l'Association des hôtels. À l'heure actuelle, la taxe est également perçue auprès d'Airbnb, bien qu'Airbnb soit le seul des services Web actifs qui inscrit les propriétés d'Ottawa à percevoir la taxe. La contribution d'Airbnb va à la Ville, mais pas à l'Association des hôtels. Reste la question des autres taxes, comme la TPS/TVH, et de l'exploitation des immeubles désignés dans les zones résidentielles. Il existe également d'autres règlements, comme l'aménagement de voies d'évacuation en cas d'incendie et d'autres mesures qui s'appliquent aux bâtiments de six chambres à coucher ou plus qui desservent le public voyageur.

En théorie, ces préoccupations s'appliquent également à l'utilisation traditionnelle des chambres d'hôtes (B&B) qui a toujours été un droit des propriétaires immobiliers dans les zones résidentielles. Cependant, l'ampleur du défi s'est accrue avec la commodité des services d'inscription sur les sites Web. L'Association des hôtels et d'autres font une distinction entre les opérations commerciales (hôtels fantômes) où la propriété n'est pas le résident principal de quelqu'un, et les autres hôtes d'Airbnb. Parmi les contrôles suggérés, il y a la limitation du nombre total de jours de location à 90 jours - une proposition qui est également formulée par Fairbnb, une alliance à laquelle participe l'Association des hôtels. Toutefois, un tel règlement peut simplement exiger qu'un hôte inscrive son nom sur plus d'une plateforme afin de pouvoir louer 90 jours sur chacune d'elles.

3.3 Incidence sur les voyages de tourisme et d'affaires

Le tourisme, les conférences et les voyages d'affaires sont des moteurs économiques pour la plupart des villes. Ottawa ne fait pas exception. Est-ce que les locations à court terme par l'entremise de services d'inscription augmentent le nombre de visiteurs ? De l'argent dépensé par les visiteurs, une plus ou moins grande proportion reste-t-elle dans la ville par rapport aux réservations d'hôtel traditionnelles ?

Au fur et à mesure que le nombre de locations à court terme sur le Web augmente, le revenu d'emploi des hôtes et de leurs services de soutien, ainsi que le volume des dépenses connexes des invités dans la ville, augmentent également.

Par exemple, Airbnb a réalisé une étude d'impact économique pour ses activités à Montréal en 2017.[8] Les revenus du Programme d'accueil à Montréal et les achats directs et indirects effectués par les hôtes pour offrir leurs services d'accueil ont soutenu 468 emplois équivalents temps plein, avec une valeur ajoutée brute au PIB de 43,9 millions $. Les dépenses des visiteurs, estimées à 2,6 millions de nuitées d'invités, ont été estimées à 475 millions de dollars, ce qui a soutenu environ 5 079 emplois. Des estimations similaires sont disponibles pour Toronto et Vancouver, avec des résultats proportionnels à la présence d'Airbnb dans ces villes ces années-là.[9] Une telle étude n'est pas encore disponible pour Ottawa.

Les études d'impact économique indiquent le nombre croissant de citoyens dans chaque ville qui dépendent déjà, directement ou indirectement, de l'activité générée par Airbnb et d'autres plateformes pour leur revenu et leur emploi. Toutefois, les critiques soulignent qu'il s'agit là d'estimations brutes des flux de revenus dont la plupart auraient transité par l'industrie hôtelière traditionnelle en l'absence de services de location à court terme. En tant que chef de file de l'industrie, Airbnb est au cœur d'une grande partie du débat.

Une critique de l'Economic Policy Institute of US Studies cite des enquêtes indiquant que seulement 2 à 4 % des utilisateurs d'Airbnb disent qu'ils n'auraient pas fait le voyage si les locations d'Airbnb n'étaient pas disponibles.[10]

Les études d'impact économique d'Airbnb reconnaissent cette critique, mais offrent des estimations plus élevées du degré d'augmentation *nette* des emplois et des dépenses des visiteurs. Par exemple :

- Dans leur étude sur l'impact économique de Montréal, les sondages d'Airbnb indiquent que 3,8 % des voyageurs ne seraient pas venus à Montréal en l'absence d'Airbnb. Toutefois, le sondage a également révélé que 75,3 % des voyageurs croyaient que les offres d'Airbnb les rendaient plus susceptibles de se rendre à Montréal que s'ils devaient recourir à d'autres options d'hébergement. L'étude indique également que, puisque Airbnb occupe 20 % du marché montréalais, la capacité hôtelière actuelle ne pourrait pas nécessairement accueillir tous les voyageurs en l'absence d'Airbnb. Sur la base de ces observations, l'étude Airbnb attribue 50 % de l'impact économique d'Airbnb à Montréal à un gain *net*.
- Dans l'étude de Toronto Airbnb, les sondages auprès des clients ont indiqué que 2,3 % des voyageurs n'auraient pas fait le voyage en l'absence des produits offerts par Airbnb. De plus, des données comparatives avec d'autres voyageurs de Toronto suggèrent que les clients d'Airbnbb voyagent en plus grands groupes et ont

[8] *Economic Impact of Airbnb's activity in Montreal – 2017.* GLSRESEAUX, July 2018. For Airbnb.
[9] *2015-2016 Vancouver Economic Impact Report.* Airbnb.; and *Toronto – Economic Impact Statement. UrbanMetrics for Airbnb. Feb. 2017.*
[10] *The economic costs and benefits of Airbnb.* Josh Bivens. Economic Policy Institute, January 2019.

tendance à rester un peu plus longtemps au même endroit. Dans le sondage auprès des clients, 32 % d'entre eux ont indiqué qu'ils n'auraient pas séjourné aussi longtemps à Toronto. D'après ces observations, les retombées économiques nettes de Toronto étaient fondées sur le fait que 32 % des visiteurs restaient une journée de plus, ce qui représente 40 millions de dollars de dépenses supplémentaires pour les visiteurs à Toronto cette année-là.

Bien que les estimations quantitatives puissent varier, il est clair qu'Airbnb et d'autres entreprises semblables représentent déjà un nombre important d'emplois dans les villes canadiennes et représentent une part importante de la capacité globale d'hébergement. Il est également clair qu'il y a *quelques* visites/jours supplémentaires de voyageurs générés par :

- Les options les moins coûteuses offertes par la gamme de services Web de location à court terme.
- La variété de l'expérience d'hébergement offerte par les inscriptions locales. Cela peut inclure (pas dans tous les cas) un meilleur contact avec un hôte local, l'expérience culturelle de séjourner dans une maison et un quartier locaux, et le caractère boutique des petites offres. Ce sont quelques-unes des mêmes attractions qui ont été traditionnellement offertes par les gîtes touristiques.
- L'ajout à la capacité totale d'une ville aide à répondre aux périodes de pointe générées par les déplacements saisonniers et les événements spéciaux.

Les études d'impact économique ne fournissent pas suffisamment d'information pour répondre à la question de savoir si une part plus ou moins importante de l'argent des voyageurs est dépensée localement lorsqu'on compare les hôtels traditionnels aux inscriptions à court terme sur des sites Web. Des services comme Airbnb perçoivent des frais de réservation et/ou un pourcentage des recettes provenant des réservations. Cependant, les chambres d'hôtel réservées par l'intermédiaire de services comme Expedia ou Booking.com perçoivent également des droits, et la plupart des hôtels versent également une franchise à une chaîne. Dans les deux cas, ces frais représentent une proportion de l'argent des voyageurs qui n'est pas retenu ou dépensé localement. De même, les hôtels emploient du personnel tandis que les locations à court terme via le web emploient les hôtes, et tous les services que les hôtes achètent (par exemple, nettoyage, entretien, gestion immobilière). Les hôtels peuvent appartenir en grande partie à des entreprises situées à l'extérieur de la ville, tandis qu'une certaine proportion des inscriptions sur le Web sont également des entreprises et peuvent ne pas être locales.

Une question plus large est de savoir quelle est la façon la plus efficace pour une ville d'organiser son industrie de l'hébergement ? L'industrie hôtelière traditionnelle maintient et soutient une capacité excédentaire afin de répondre aux périodes de pointe de la demande. Cela signifie également, grâce à des mécanismes de tarification complexes, la disponibilité potentielle de chambres moins chères en dehors des périodes de pointe. Une solution de rechange fait davantage appel aux propriétés privées inscrites sur la liste des logements provisoires afin d'offrir

la capacité souple nécessaire pour répondre à la demande pendant les saisons de pointe. Dans cette alternative, il se peut que les taux d'occupation des hôtels augmentent en moyenne, car les hôtels se concentrent sur la demande de base stable toute l'année. Dans le même temps, cela pourrait se traduire par une modification importante des structures traditionnelles de tarification hôtelière et par une diminution des aubaines hôtelières à trouver.

3.4 Incidence sur l'offre d'habitations locatives sur le long terme

Ottawa fait face à une pénurie croissante de logements locatifs à long terme. Une étude récente réalisée pour la Ville d'Ottawa [11] a constaté que même si l'offre de logements locatifs a augmenté d'environ 1 % entre 2016 et 2018, la population vivant dans des logements locatifs a augmenté à un rythme plus rapide, de 2,9 %. La pénurie croissante se reflète également dans les loyers. Au cours de la même période, les loyers moyens des appartements ont augmenté de 7,8 % et ceux des maisons de 11,3 %. Une autre façon d'envisager la pénurie actuelle de logements locatifs est la différence entre les loyers moyens et les taux demandés pour les logements vacants. En 2018, le loyer moyen d'un appartement de deux chambres à coucher à Ottawa était de 1 335 $, tandis que le loyer demandé pour les deux chambres à coucher inoccupées énumérées était 25 % plus élevé, soit 1 674 $. Il s'agit d'un résultat du contrôle des loyers qui limite la hausse des loyers pour les locataires permanents, mais qui ne contrôle pas les loyers demandés aux nouveaux locataires.

Si le taux de croissance actuel du parc de logements locatifs se maintient (environ 5 600 unités par année), le rapport prévoit un écart d'environ 18 000 à 19 000 unités en 2031 par rapport aux ménages qui tentent de s'établir à Ottawa. Dans ce scénario, les loyers moyens des appartements devraient augmenter de 41 % et le nombre de ménages vivant dans des logements inabordables devrait augmenter de 25 000.

La réalisation de ce scénario dépend de la question de savoir si la construction de nouvelles unités locatives dépassera les taux antérieurs. La nouvelle construction peut provenir soit du secteur privé qui réagit à la hausse des loyers en accélérant la construction de logements, soit des propriétaires qui ajoutent des sous-sols et des remises à leurs propriétés, soit de la construction de logements sociaux (p. ex. des logements sans but lucratif et coopératifs).

Il y a certains signes de réaction de l'offre de la part du secteur privé d'Ottawa. La Figure 2, reproduite à partir des prévisions relatives aux logements, montre une hausse des mises en chantier de logements locatifs construits sur mesure au cours des dernières années, et un changement général par rapport à l'orientation antérieure du dévelppement de condominiums.

[11] *City of Ottawa Rental Market Analysis.*

Figure 2 - Logements mis en chantier par marché visé

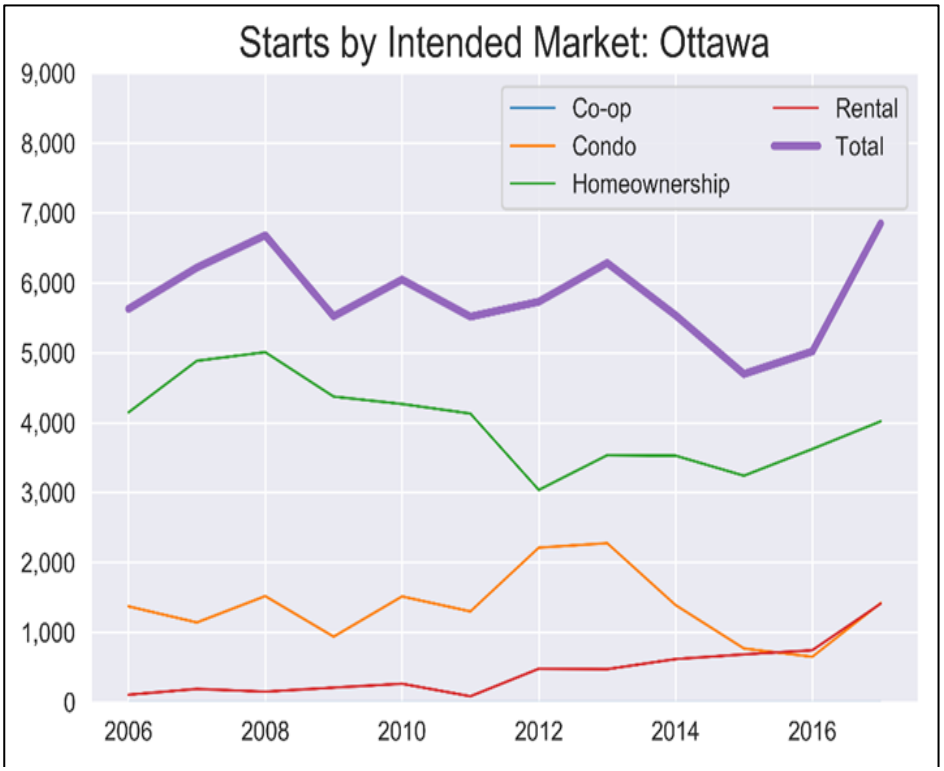


Figure reproduite de *City of Ottawa Rental Market Analysis.* PRISM Economics and Analysis (2019) pour la Ville d'Ottawa

Parmi les exemples possibles, mentionnons deux annonces de projets au printemps 2019, dont des tours locatives dans le centre-ville :

- Claridge Homes a annoncé une série de 5 projets, dont un immeuble locatif au-dessus de la station Lyon du TLR et une tour mixte de 26 étages dans le marché By.[12]
- Place Dorée Real Estate Holdings a déposé un plan d'implantation auprès de la ville où elle prévoit construire une tour polyvalente de 25 étages au 81, rue Slater, qui comprendrait 196 logements locatifs.[13]

La politique concernant le marché du logement locatif n'entre pas dans le champ d'application du présent document. Toutefois, une question importante soulevée par les intervenants dans

[12] (https://ottawacitizen.com/life/homes/building-up-ottawa-three-new-condo-towers-in-claridges-five-upcoming-projects)
[13] https://obj.ca/article/montreal-developer-proposes-25-storey-mixed-use-building-downtown-ottawa

plusieurs villes est de savoir si les services de sites Web pour le logement provisoire ont un impact négatif sur toute pénurie de logements locatifs.

On peut comparer deux scénarios :

Les sites Web de location à court terme réduisent l'offre de locations à long terme	Les sites Web de location à court terme n'ont aucune incidence sur l'offre de locations à long terme ou n'ajoutent rien à celle-ci.
• L'offre de logements locatifs se déplace lentement et est essentiellement fixe à court terme. • Le rendement plus élevé des locations à court terme incite les propriétaires d'unités locatives à se tourner vers le marché desservant les voyageurs. • Toute augmentation des logements provisoires fournis par des fournisseurs privés (autres que des hôtels) constitue une perte nette de logements locatifs disponibles pour les résidents de la ville. • Ce changement peut également entraîner une sous-utilisation des hôtels - une source supplémentaire de déchets et un impact négatif sur les hôteliers.	• L'offre de logements locatifs croît éventuellement pour répondre à la demande. • Les sites Web de location à court terme permettent à un plus grand nombre de personnes d'acheter leur propre maison en louant à court terme des chambres, des appartements ou des annexes dans leur nouvelle maison. • Le passage à l'accession à la propriété laisse une plus grande offre de logements locatifs pour les autres. • L'exploitation d'un hôtel sous surveillance est plus laborieuse et entraîne un taux d'inoccupation plus élevé que la location à long terme d'une propriété - il existe donc un facteur contraignant qui permet au marché de la location à long terme de coexister avec les locations à court terme, même si le prix moyen par nuit est différent. • Certains logements à court terme (hôtels d'appartements) se sont tournés vers le marché du logement étudiant à long terme, compensant ainsi une partie de l'impact.

Les deux scénarios sont potentiellement vrais - l'un est le court terme avant que l'offre de location ne s'ajuste. L'autre est l'histoire à plus long terme de ce qui peut se produire après la construction d'un plus grand nombre de logements locatifs en réponse à la demande. Cela ne veut pas dire que le marché de la construction de logements locatifs fonctionne particulièrement bien. Si c'était le cas, on s'attendrait à des pénuries et des travaux de construction suffisants seraient déjà en cours ou terminés. Les partisans de l'économie de marché feront valoir que les répercussions historiques du contrôle des loyers ont fait en sorte que les loyers ont dû augmenter considérablement avant

que le secteur privé ne prenne le risque de construire de nouveaux logements locatifs. Toutefois, le contrôle des loyers en Ontario a été assez bénin, avec une tendance à exempter les nouvelles constructions, et l'exemption actuelle des logements loués à de nouveaux locataires ; et la hausse des loyers demandés par le marché semble avoir été suffisante pour susciter une certaine réaction.

En ce qui concerne les données empiriques, de nombreuses études confirment l'impact négatif à court terme sur l'offre de logements locatifs.[14] Pour Ottawa, Fairbnb Canada estime que 1 054 maisons ont été converties en « hôtels fantômes » d'après son propre examen des inscriptions par les services de location à court terme de sites Web.[15] Fairbnb avait une estimation semblable pour Toronto, soutenant que 6 500 maisons ont été converties en "hôtels fantômes". Airbnb fait valoir que de telles études surestiment les réservations réelles, car une propriété inscrite sur la liste n'est pas nécessairement louée avec succès. Certains ne sont pas loués pour certaines périodes, d'autres sont retirés lorsque quelqu'un essaie de réserver, et certaines réservations sont annulées.

Il n'existe pas encore de données cumulatives sur l'impact à long terme sur le logement, car la forte croissance des sites Web d'inscription est un phénomène récent. Toutefois, l'augmentation des mises en chantier de logements locatifs construits à des fins particulières et la conversion de certains hôtels d'appartements en logements étudiants semblent refléter les ajustements prévus à plus long terme.

Que l'on pense ou non qu'Airbnb et d'autres services contribuent à une pénurie de logements locatifs, il est utile de se rappeler qu'ils n'en sont pas la cause fondamentale. Comme le montrent l'histoire et les projections de la Ville d'Ottawa, la cause fondamentale est que la construction de logements locatifs ne suit pas la formation des ménages. Bref, la cause profonde de la pénurie de logements locatifs est que nous ne construisons pas assez de logements locatifs.

3.5 Incidence sur les appartements en copropriété

Le défi général de la location à court terme d'immeubles d'appartements et de condos est discuté dans la section sur les plaintes et les préoccupations. Il y a d'autres dimensions à l'impact spécifique sur les condominiums et la gouvernance des condominiums qui devraient être reconnues. Les histoires ont à la fois des aspects positifs et négatifs.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la plupart des condominiums ne permettent pas la location à court terme. Un immeuble en copropriété typique repose sur des serrures, des caméras et une sécurité assurée par de bonnes pratiques de copropriété. Pour maintenir les coûts des membres à

[14] Voir *Rental Accommodations Literature Review and Inter-jurisdictional Environmental Scan* Prism Economics and Analysis 2019, for the City of Ottawa.
[15] *Addressing Ottawa's Housing Crisis.* Fairbnb Canada (2019).

un bas niveau, on peut dépenser relativement peu d'argent pour les employés. Par observation, la plupart des condos d'Ottawa n'ont pas de conciergerie ou de bureau de sécurité à temps plein. Même avec une sécurité à temps plein, il est difficile pour les condominiums d'empêcher la location à court terme. Les membres de la copropriété peuvent inscrire leurs logements de façon anonyme, fournir des clés dans des boîtes à clés extérieures attachées à des bancs publics et conseiller aux invités d'être discrets. Les propriétaires de condominiums peuvent eux-mêmes se faire avoir en louant à des locataires présumés à long terme, pour découvrir plus tard que leur logement a été sous-loué pour une utilisation à court terme avec des services Web. Ainsi, l'activité de location à court terme n'est pas exposée avant que des problèmes ne commencent à se poser.

Le modèle d'affaires d'Airbnb et d'autres entreprises exige peu de détails sur l'emplacement ou l'identité de l'hôte, afin d'empêcher les hôtes et les invités de contracter séparément et de refuser le service Web à ses frais. Ce même anonymat est un obstacle pour quiconque découvre ou surveille si un logement dans son immeuble a été mis en location à court terme. Le problème se pose tant aux propriétaires de condominiums individuels qu'aux conseils d'administration de condominiums dans leur ensemble.

Cependant, il y a d'autres aspects à cette question. Il y a des situations où un conseil de copropriété peut vouloir ou souhaiter que la location à court terme soit permise, et peut-être même demander des changements de zonage officiels pour le faire. Par exemple :

- **Condos récemment complétés.** Il est de tradition pour les constructeurs de condominiums d'essayer de vendre le plus d'unités possible avant la construction. Les travaux de construction ne sont pas toujours terminés à temps. Les acheteurs, en particulier les retraités qui réduisent leurs effectifs, peuvent avoir vendu leur ancienne maison et avoir constaté que leur nouvelle maison n'était pas prête. D'autres dispositions sont prises par des particuliers. Lorsque le condo est terminé, plusieurs unités peuvent, au départ, être vides. Bien que les propriétaires puissent avoir l'intention d'emménager, une partie importante d'entre eux pourraient devoir tirer un revenu de leur logement jusqu'à ce qu'ils puissent faire la transition de leurs autres arrangements ponctuels. La location à court terme est une option importante parce qu'il n'y a pas de locataire à long terme à déplacer lorsque le propriétaire est enfin prêt à emménager.
- **Les ralentissements économiques.** Une ville peut collectivement être prise par surprise par des revirements économiques. La construction de condominiums amorcée pendant une période de prospérité peut être achevée pendant une récession locale. De nombreuses unités peuvent être vides ou invendues. La sécurité et les finances de l'immeuble exigent une occupation, tout comme peut-être le quartier et les commerces environnants si l'aménagement a été guidé par le zonage d'un secteur. On peut soutenir que le renouvellement d'East Village à Calgary en est un exemple. Ce quartier près du Saddledome et de la rivière Bow faisait partie d'un projet de rénovation qui comprenait la construction de nombreuses tours de condos. En cette période économique moins vigoureuse, les

immeubles constituent également un lien entre les activités de location à court terme, ce qui pose un dilemme pour la ville de Calgary.[16]

- **Choix délibéré.** Une partie importante des propriétaires d'immeubles en copropriété peuvent considérer leurs biens comme des biens immobiliers productifs, ce qui amène le conseil d'administration à modifier les règles de copropriété pour permettre l'activité, tout en renforçant la sécurité et en offrant plus de services (p. ex. un concierge à la porte) pour l'appuyer. En 2017, Neptune Condominium, une copropriété riveraine de Toronto, a été la première au Canada à signer une entente de coopération avec Airbnb. Cet arrangement reflétait en partie le désir d'une majorité de propriétaires d'immeubles en copropriété de permettre des activités de revenu d'une manière qui leur permettait de mieux contrôler et de mieux savoir qui se trouvait dans l'immeuble à un moment donné.[17]

Une réaction possible à cette question serait de créer des règlements qui permettraient un meilleur enregistrement et une meilleure identification des locations à court terme, tout en laissant aux conseils d'administration des condominiums le soin de prendre une décision communautaire locale, y compris de déposer les demandes de zonage requises. Et si le conseil d'administration du condo prenait une décision que certains, ou même la majorité des propriétaires n'aimaient pas ?

4 Ce que font d'autres villes

L'émergence des services Web de location à court terme est un phénomène mondial. Comment d'autres villes ont-elles abordé la question de la réglementation ?

La Ville d'Ottawa a effectué une vaste analyse documentaire et une comparaison avec d'autres administrations (*Rental Accommodations Literature Review and Inter-jurisdictional Environmental Scan,* PRISM Economies and Analysis, Feb. 2019) Pour la discussion, nous nous concentrerons ici sur les mesures récentes prises par deux villes canadiennes : Toronto et Vancouver.

4.1 L'approche de Toronto

En décembre 2017, le conseil municipal de Toronto a approuvé un ensemble de mesures visant à réglementer les locations à court terme par le biais de services Web. Les mesures visaient à limiter les locations à court terme aux résidences occupées par leur propriétaire, y compris la location d'unités séparées telles que des remises et des appartements dans le même immeuble ou propriété que la résidence principale de l'hôte. La location à court terme d'unités ou de parties

[16] https://calgaryherald.com/news/local-news/data-show-broad-use-of-short-term-rentals-such-as-airbnb-in-calgary
[17] https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/airbnb-toronto-condo-sign-first-canadian-agreement-to-regulate-short-term-rentals-1.4370459.

d'unités qui ne sont pas la résidence principale de l'hôte était interdite. Un cadre d'application de la loi exigeait l'enregistrement de toutes les propriétés inscrites sur la liste et l'octroi de licences pour des services Web tels que Airbnb.

Les détails de l'approche du Conseil de Toronto sont les suivants[18]:

- Une location à court terme a été définie comme étant de moins de 28 jours.
- Un exploitant a été défini comme une personne qui loue un logement ou une partie d'un logement.
- Une société de location à court terme a été définie pour faciliter et négocier les réservations. Sont exclus les hôtels, les motels et les services pour lesquels aucun paiement n'a été effectué (p. ex. Kijiji).
- Les exploitants étaient tenus :
  - de s'inscrire (frais annuels de 50 $).
  - de démontrer que la propriété est leur résidence principale.
  - de fournir des renseignements plus détaillés démontrant que la propriété était une résidence principale, dans les 10 jours suivant une demande de la Ville.
  - d'afficher le numéro d'enregistrement lorsqu'ils font de la publicité.
  - de conserver des dossiers pendant 3 ans et de les fournir à la Ville sur demande.
  - de fournir aux invités un diagramme des sorties et les coordonnées des personnes-ressources en cas d'urgence pour la durée du séjour.
  - de fournir à la ville les coordonnées d'une personne-ressource en cas d'urgence 24 heures sur 24 pour la durée de tout séjour.
  - de limiter les locations à 180 jours par année.
  - de payer la taxe municipale de 4 % sur les logements.
  - Les locations peuvent comprendre jusqu'à 3 chambres à coucher, l'ensemble du logement ou un logement accessoire.
- Les sociétés de location à court terme étaient tenues :
  - d'être titulaires d'un permis de la Ville (frais uniques de 5 000 $, plus 1,00 $ par nuit réservée).
  - de disposer d'un processus d'identification et d'élimination des inscriptions non conformes.
  - de disposer d'un processus d'identification et d'interdiction des exploitants récidivistes non conformes.
  - de partager les dossiers avec la Ville.
  - de consentir à la vérification par la Ville
  - Ils pouvaient coopérer volontairement à la perception de la taxe municipale d'hébergement de 4 %.

[18] http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2017.LS23.1

Les règles de Toronto n'ont pas encore été mises en œuvre. Les règles de zonage ont immédiatement été contestées devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local de l'Ontario.[19] Les audiences complètes devraient débuter en août 2019. Les appelants étaient de petits exploitants de plusieurs maisons résidentielles dans le même quartier.

L'une des questions clés est la limite proposée de 180 jours (environ six mois). Bien qu'il n'en soit pas fait mention, ce délai est conforme à la limite de six mois fixée pour le temps passé à l'extérieur du pays pour conserver son statut de résident canadien aux fins de l'assurance-maladie. La limite semble viser à s'assurer que l'hôte utilise vraiment la propriété comme résidence principale. Toutefois, la limite est également un problème pour les résidents de Toronto qui louent des chambres dans leur résidence toute l'année pour financer l'occupation continue de leur résidence principale, ou qui louent des appartements accessoires sur leur propriété.

L'Association des hôtels d'Ottawa Gatineau et Fairbnb appuient en grande partie l'approche de Toronto visant à éliminer le logement commercial à court terme par le biais de sites Web. Toutefois, ils ne sont pas d'accord avec la limite de 180 jours, ce qui suggère un délai plus serré de 90 jours.

4.2 L'approche de Vancouver

Vancouver a une approche semblable à celle de Toronto et a mis en œuvre ses règles à compter du 19 avril 2018 (il y a un peu plus d'un an). Comme à Toronto, l'accent est mis sur la limitation des locations à court terme par le biais de sites Web aux activités du résident principal de l'immeuble. Toutefois, les règles de Vancouver se concentrent sur les exigences de licence de l'hôte.

Les détails de l'approche de Vancouver comprennent :[20]

- Un logement locatif de courte durée est un logement ou une pièce dans un logement loué pour moins de 30 jours. Sont exclus les hôtels et les chambres d'hôtes (B&B).
- Un exploitant de logements locatifs à court terme est un exploitant qui offre des logements locatifs à court terme.
- Les exploitants de services de location à court terme doivent obtenir un permis de location à court terme de la Ville. Ils doivent également obtenir un permis d'affaires général de la Ville. (Des frais d'administration uniques de 58 $ et des frais annuels de 49 $).

[19] Le remplacement de la Commission des affaires municipales de l'Ontario.
[20] https://council.vancouver.ca/20171024/documents/phea1summary.pdf

- Exigences des exploitants :
  - Une seule propriété peut faire l'objet d'un permis de logement provisoire.
  - Permission, le cas échéant,
    - du bueau des copropriétés (Strata selon la terminologie de la C.-B.).
    - du propriétaire (s'il est locataire).
  - Le marketing doit afficher le numéro de licence d'exploitation.
  - Fournir aux invités une personne-ressource en cas d'urgence et afficher un plan d'intervention en cas d'incendie.
  - Fournir et tester annuellement des détecteurs de fumée et de monoxyde de carbone.
  - Tenir des registres de conformité et les fournir à la ville sur demande.
  - Répondre à une variété d'autres exigences en matière de sécurité incendie, avec des exigences plus strictes lorsque l'unité est située dans des bâtiments plus grands.

Par ailleurs, Airbnb a également conclu une entente avec la ville de Vancouver en vertu de laquelle les exploitants illégaux doivent être supprimés. Parallèlement, Airbnb et Tourism Vancouver ont également conclu un accord de coopération positif pour commercialiser Vancouver et « accroître la variété et la qualité des offres d'hébergement autorisées dans la ville ».[21] D'autres exploitants, comme HomeAway, informent les hôtes des exigences municipales, mais n'ont pas d'ententes d'application.[22]

Il n'y a pas de limite explicite quant au nombre de jours de l'année où une unité peut être offerte pour le logement provisoire.

L'accord de coopération avec Airbnb a été critiqué pour avoir exonéré Airbnb de toute responsabilité en matière d'application des règlements.[23] Toutefois, Airbnb affirme qu'elle a retiré plus de 2 500 inscriptions et qu'elle travaille en étroite collaboration avec la Ville. La Ville mène des activités d'application de la loi fondées sur les plaintes et surveille les sites Web. Le nombre total d'inscriptions est en baisse, et le nombre de multi-hôtes ayant plus d'une unité (potentiellement illégal s'il ne représente pas différents propriétaires réels) est également signalé comme étant en baisse.[24] Il est à noter que la ville de Vancouver est relativement petite et que bon nombre des municipalités environnantes n'ont pas les mêmes règlements.

[21] https://www.vancourier.com/tourism-vancouver-partners-with-airbnb-1.23517807
[22] https://www.vancourier.com/real-estate/hundreds-of-vancouver-property-owners-flouting-airbnb-rules-1.23547789
[23] https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/vancouver-airbnb-housing-market-effect-1.5026028
[24] https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/vancouver-short-term-rentals-1.5125011

5 Points de discussion

De nombreux résidents d'Ottawa ont utilisé Airbnb, HomeAway ou d'autres plateformes de réservation à court terme en ligne lorsqu'ils voyagent à l'extérieur d'Ottawa pour affaires ou loisirs. Si les mêmes règles s'appliquaient dans d'autres villes que celles proposées pour Ottawa, elles pourraient avoir une incidence sur la disponibilité de l'hébergement pour les résidents itinérants d'Ottawa.

Nous pouvons diviser les points de discussion en trois dimensions : quelles activités réglementer, qui réglementer et comment réglementer.

5.1 Quelles activités réglementer ?

Certains résidents et propriétaires d'Ottawa ont loué leur maison, l'ont inscrite sur les plateformes en ligne et en ont tiré des revenus. Dans quelle mesure cela devrait-il être limité à l'avenir ?

La Ville d'Ottawa devrait-elle :

a. Permettre aux propriétaires de louer des chambres dans leur propre résidence principale, si le propriétaire est présent ?
b. Permettre aux propriétaires de louer des logements accessoires ou des dépendances sur leur propre résidence principale, si le propriétaire est présent ?
c. Permettre aux propriétaires de louer la totalité de leur résidence principale s'ils s'absentent pour des vacances ou pour passer l'hiver dans le sud ?
d. Permettre aux propriétaires de louer des biens immobiliers qu'ils possèdent en tant qu'immeubles de placement ?
e. Permettre aux propriétaires de condominiums nouvellement construits de louer leurs unités jusqu'à ce qu'ils puissent vendre leur maison et prendre des dispositions pour s'y installer ?
f. Limiter les locations à court terme aux résidences situées dans des zones commerciales ou polyvalentes (c.-à-d. où les hôtels sont autorisés) ?

5.2 Qui réglementer ?

La principale compétence de la Ville s'étend à l'utilisation des propriétés situées à l'intérieur de ses frontières - la plupart des règlements visent donc les propriétaires ou les locataires. Les règlements de la ville de Vancouver mettent l'accent sur l'octroi de licences et l'établissement de règles pour les hôtes qui inscrivent les propriétés sur les services Web. Par ailleurs, Toronto a tenté d'étendre les exigences en matière de permis aux services d'inscription en ligne. Il s'agit notamment d'entreprises telles que Airbnb, HomeAway et d'autres. Il y a des problèmes évidents

dans la réglementation des services Internet qui ne se trouvent peut-être même pas au Canada. Toutefois, il y a eu un certain succès dans des domaines semblables, étant donné que la municipalité a le pouvoir de délivrer des permis d'exploitation d'entreprise au sein de la municipalité. Par exemple, des entreprises Web comme Uber et Lyft font maintenant partie du régime d'immatriculation des véhicules de location d'Ottawa.

Les agents constituent une troisième catégorie de réglementation potentielle. Toronto prévoit délivrer des permis aux agents. Ce n'est pas le cas à Vancouver. Il s'agit des personnes qui représentent les propriétaires de plus d'une propriété, qu'elle appartienne à de nombreux propriétaires individuels ou à un propriétaire de plusieurs logements. Leur nom peut apparaître sur plusieurs unités et pièces de la liste. Ces personnes ne peuvent pas être résidentes ni posséder l'une ou l'autre des unités indiquées. Les propriétaires ou les locataires peuvent faire appel à des agents pour gérer l'exploitation quotidienne d'une propriété, organiser le nettoyage, répondre aux demandes de renseignements des visiteurs potentiels, etc. Les agents de délivrance de permis pourraient être un moyen de réglementer les services qu'ils fournissent et la façon dont ils les fournissent. Elle peut également prévoir des contrôles plus stricts si l'octroi d'une licence ou l'enregistrement des hôtes ne permet pas d'obtenir les résultats escomptés.

Une autre question est de savoir s'il faut exempter les hôtels et motels traditionnels. Ces entreprises sont également des logements provisoires. Toronto et Vancouver ont toutes deux accordé cette exemption. Un problème potentiel est de définir un hôtel de manière à ce que l'on sache clairement ce qui fait l'objet d'une exemption.

Il n'y a pas de permis d'hôtel spécifique délivré par la Ville d'Ottawa. La définition du zonage se concentre sur un bâtiment de plus de six unités, avec l'hypothèse implicite que le bâtiment et l'hôtel sont sous une seule gestion. Comme c'est le cas dans de nombreuses industries, l'évolution technologique introduit une convergence de sorte que les sites Web pour les hôtels et les sites Web pour les locations à court terme sont de moins en moins distinguables. Expedia, un site de réservation d'hôtels et de voyages, a lancé HomeAway comme marque de location à court terme. Le site HomeAway intègre d'anciens services de référencement comme VRBO.[25] Booking.com offre maintenant aussi des listes privées de locations à court terme. L'hôtel Marriot se lance officiellement dans le partage de maison.[26] De l'autre côté, Airbnb a lancé l'expérimentation d'un service hybride d'hôtellerie et de confort à domicile, en commençant par 10 étages dans un immeuble de New York.[27]

Quant aux bâtiments eux-mêmes, le nouvel environnement ne permet plus de supposer que le bâtiment et l'« hôtel » ne font plus qu'un. Lors de la réservation, le paiement et les codes d'accès

[25] https://skift.com/2019/05/02/expedia-faces-stiff-headwinds-in-rebranded-short-term-rental-business/
[26] https://skift.com/2019/04/29/marriott-is-officially-getting-into-the-homesharing-business/
[27] https://www.travelweekly.com/Travel-News/Hotel-News/Hospitality-models-blur-further-as-Marriott-Airbnb-expand-turf

aux chambres sont traités par le biais d'un site Web - une réception n'est plus une caractéristique nécessaire d'un hôtel. Il est possible d'avoir un « hôtel » qui est un site web offrant des unités gérées qui sont réparties sur plusieurs bâtiments où la gestion de ces bâtiments est différente de celle de l'hôtel (par exemple, des condominiums). Cela pourrait se produire grâce à la coopération de ces condominiums, comme cela semble se produire dans le secteur riverain de Toronto.

S'il s'agit d'exempter les hôtels, le défi consistera à assurer une définition pratique du terme « hôtel » qui tienne compte des nouvelles possibilités et qui devrait en être exempté. Ce défi s'étend à tous les services Web de réglementation ou d'octroi de licences, car les sites Web des hôtels, les sites Web de réservation et les services d'inscription en ligne convergent en fonction et en couverture.

5.3 Comment réglementer ?

La réglementation peut se faire de différentes façons, avec différents niveaux de coût pour l'administration et l'application du régime de réglementation. Une réglementation rigoureuse exige normalement un permis municipal pour l'exploitation. L'obligation de détenir un permis doit être appliquée (à Ottawa, par les agents des règlements municipaux) et la conformité doit être vérifiée au début et au moyen de plaintes, d'inspections ou de contrôles aléatoires. Toronto et Vancouver ont choisi la voie de l'obtention d'un permis pour au moins une partie de leurs programmes, mais les choix varient selon les titulaires.

À un niveau moindre, on peut établir des règles sans régime de permis. Dans ces cadres, l'application de la loi est habituellement fondée sur les plaintes, bien qu'une certaine application proactive soit également possible. En l'absence d'un régime d'autorisation, les droits des agents de l'autorité de vérifier les lieux ou d'enquêter sont limités.

Un niveau intermédiaire est celui de l'inscription. À son niveau le plus bas, l'inscription est volontaire et associée à des programmes de certification que les consommateurs peuvent utiliser pour choisir leurs fournisseurs. L'enregistrement volontaire ne se présente pas comme une solution efficace pour les plaintes liées aux locations à court terme par le biais de services web. La certification volontaire tend à créer deux marchés - un marché certifié haut de gamme et la présence continue d'un marché non certifié.

Toronto a fait passer l'enregistrement à l'étape suivante : l'enregistrement obligatoire avec frais de permis. Toronto propose d'inscrire les hôtes qui inscrivent les unités, mais accorde des licences à des entreprises comme Airbnb et HomeAway qui diffusent les inscriptions. La distinction entre enregistrement obligatoire et licence n'est pas claire. Toutefois, le terme enregistrement peut communiquer une moindre prise en charge de la responsabilité par la municipalité pour la qualité de l'offre. Par exemple, l'octroi de permis et l'inspection d'un restaurant impliquent un certain degré de garantie civique quant à la salubrité des aliments dans les établissements agréés. Le simple fait d'inscrire un restaurant pourrait avoir moins de sens.

6 Vos commentaires

Cette étude a été conçue pour recueillir les commentaires du plus grand nombre de personnes possible. Vous pouvez nous faire part de vos commentaires de plusieurs façons :

- Le site Web **ottawa.ca** offre la possibilité de formuler des commentaires sur le présent document de travail ou sur les deux autres.
- Vous pouvez envoyer vos commentaires par courriel à RentalHousingReview@gmail.com.
- Vous pouvez assister à l'un des nombreux ateliers qui discuteront de ces questions. Vous pouvez vous inscrire à un atelier en ligne à **ottawa.ca**. Les ateliers auront lieu en mai et juin 2019.

Après les ateliers et l'analyse des commentaires reçus, l'équipe chargée de l'étude préparera un document d'analyse des options qui décrira les commentaires reçus et les différentes approches envisagées, et fournira une évaluation préliminaire de ces options. Ce rapport sera envoyé par courriel à toutes les personnes qui auront participé au processus en fournissant leurs commentaires et/ou en assistant à un atelier (pourvu qu'elles aient fourni une adresse électronique). Cela se produira probablement au cours de l'été, et vous aurez au moins deux semaines pour formuler d'autres commentaires, selon le document d'analyse des options.

Après avoir analysé les commentaires reçus, le groupe d'étude rédigera son rapport final et le soumettra à la Ville d'Ottawa. Le personnel de la Ville préparera ensuite un rapport du personnel qui sera présenté à un comité des Services communautaires et de protection et au Conseil municipal. Vous aurez à nouveau l'occasion de faire part de vos commentaires au Comité lorsque le rapport du personnel sera présenté.