



HÉBERGEMENT TOURISTIQUE

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

Comité de travail sur l'hébergement touristique
mandaté par la Ville de Québec

Juin/Juillet 2018

Table des matières

Mot du président du comité de travail	iii
Introduction	5
Mise en contexte	6
Enjeux et orientations	8
L'offre et la demande en matière d'hébergement touristique	8
Les milieux de vie et l'intégration des établissements touristiques	8
L'économie et la fiscalité	8
Les mesures de contrôle et la réglementation	8
Préserver l'authenticité des quartiers historiques et touristiques	9
Demeurer une destination attractive pour les visiteurs d'ici et d'ailleurs	9
Considérer la réalité de l'ensemble des parties prenantes	9
Prévoir une réglementation applicable	9
Processus d'élaboration et consultation	10
Cadre réglementaire actuel	13
Les expériences d'ailleurs	15
Recommandations	17



Mot du président du comité de travail



Soucieux de conserver l'authenticité de notre icône qu'est le Vieux-Québec ainsi que notre statut de ville du patrimoine mondial de l'UNESCO, il paraît essentiel de prendre rapidement position face aux enjeux posés par l'économie collaborative qui s'est bien installée dans notre collectivité comme partout ailleurs.

Vous trouverez dans ce rapport des recommandations qui portent sur l'encadrement à apporter à l'hébergement touristique, qui se retrouve au cœur de ces bouleversements tant économiques que technologiques.

En effet, associée aux plateformes électroniques de réservation, maintenant largement utilisées par nos visiteurs, l'offre généralisée d'hébergement de court terme hors des réseaux traditionnels modifie profondément les écosystèmes touristiques et incite l'industrie touristique de Québec à adapter ses façons de faire. Car, soyons réalistes, ces nouveautés sont bien vivantes et sont là pour rester.

Nous saluons donc la volonté de nos élus de veiller au grain et de chercher des solutions afin d'y faire face, de s'y adapter, mais aussi de les encadrer afin qu'elles participent à la qualité de vie de la collectivité, et non le contraire.

La démarche entreprise par la Ville pour analyser et comprendre la situation sous tous ses aspects a permis d'entendre les différentes parties prenantes; en cela, elle se distingue des habituelles façons de faire empruntées par plusieurs autres destinations, elles aussi sensibles au phénomène. Cette démarche a commandé de l'ouverture d'esprit, de l'écoute et de la rigueur, ce qui a permis de porter un regard juste et avisé sur les enjeux soulevés.

Le comité de travail mandaté pour se pencher sur la situation a eu à tenir compte d'une somme imposante d'informations permettant à chacun de ses membres de découvrir la diversité des points de vue exprimés dans le respect des orientations et des enjeux identifiés. De ce travail résultent des recommandations sensibles, actuelles et gouvernables qui tiennent compte de multiples facteurs allant des besoins des touristes, à ceux des gens d'affaires en passant, bien évidemment, par ceux des résidents.

Nous croyons sincèrement que le fait de concrétiser ces recommandations permettra à la Ville de Québec et aux autres parties prenantes interpellées de poursuivre ce travail d'adaptation de nos pratiques et de nos cadres législatifs et réglementaires aux mutations vécues par l'industrie du tourisme.

Nous sommes ainsi conscients du fait que la mise en application de certaines de ces recommandations commandera l'obtention par la Ville de Québec de nouveaux pouvoirs habilitants. Il semble, en effet, que le cadre légal actuel offre partiellement la marge de manœuvre pour procéder à l'implantation de procédures ou d'exigences envers les locateurs, pourtant en cours dans plusieurs villes comparables au Canada. Nous sommes, par ailleurs, très confiants de la pleine collaboration du gouvernement du Québec à épauler la Ville de Québec dans cette démarche qui pourrait bien faire école au Québec.

Nous ajoutons que nous devons demeurer alertes et ouverts aux changements générés par cette nouvelle forme d'économie de marché appelée collaborative, car elle est vouée à occuper un territoire toujours plus vaste et à poser de nouveaux défis en tourisme comme dans bien d'autres sphères de nos vies.

Je tiens à remercier sincèrement les membres du comité de travail pour leur générosité et leur implication, un merci très spécial à l'équipe de professionnels qui nous a supportés dans cette démarche ainsi qu'à l'ensemble des personnes qui ont participé à l'exercice de consultation lors des groupes de discussion et des séances d'audition publique, ou en exprimant leur opinion dans le cadre de consultations en ligne.

Le président du comité de travail sur l'hébergement touristique,

A handwritten signature in blue ink that reads "André Roy". The signature is fluid and cursive, with the first name "André" and the last name "Roy" clearly distinguishable.

André Roy, MBA
Directeur
Office du tourisme de Québec



Introduction

En vertu du Chapitre C-47.1 de la *Loi sur les compétences municipales*, un comité de travail a été créé afin de se pencher sur la question complexe et actuelle de l'hébergement touristique.

La présence grandissante de pratiques associées à l'économie collaborative et la forte popularité (auprès des locateurs et des clients) des plateformes électroniques offrant de l'hébergement touristique ont nécessité une bonne réflexion sur les façons réalistes de faire face aux enjeux qui en découlent.

Ce travail a également permis de prendre connaissance de la situation sur d'autres territoires. Ainsi, les membres du comité de travail ont pu s'inspirer des réponses en cours d'élaboration ou retenues par plusieurs destinations touristiques puisqu'une veille a été pratiquée à cet effet. Ce rapport présente d'ailleurs un échantillon qui résume bien l'essentiel de ces réponses.

Compte tenu de la volonté municipale de couvrir tous les aspects de l'hébergement touristique, une vaste consultation publique a eu lieu afin de s'assurer que toute personne morale et toute opinion citoyenne puissent s'exprimer. Tous les intéressés ont ainsi eu l'occasion de se faire entendre auprès des membres du comité de travail. Ce rapport fait largement état du processus et des formats utilisés pour les rejoindre avec succès (séances de conseils de quartier, sondage électronique en ligne, consultation publique, dépôt de mémoires avec présentation ou prise de parole). Au préalable, trois groupes de discussions ont été tenus par la firme Léger afin d'obtenir de l'information utile pour l'organisation de ces consultations et la rédaction en amont du guide du participant que l'on retrouve en annexe.

Le présent rapport présente enfin le résultat final de ces consultations, analyses, réflexions et échanges qui ont mené à la rédaction des onze recommandations déposées ici par le comité de travail. Ces dernières sont précédées d'une mise en contexte importante qui permet de saisir sur quelles bases repose chacune de ces recommandations.



Mise en contexte

L'hébergement touristique, comme tous les autres domaines de consommation, est influencé par des phénomènes démographiques, sociaux, économiques et technologiques qui traversent les époques et modifient les valeurs et les comportements des voyageurs.

Le succès des agences de voyages en ligne (Booking, Expedia et autres) et, plus récemment, des plateformes collaboratives (Airbnb, Homelidays, VRBO et autres) s'explique entre autres du fait qu'elles répondent aux attentes de voyageurs ouverts à de nouvelles expériences et à celles de locateurs intéressés à rejoindre directement ce nouveau marché.

Ces bouleversements du secteur du voyage ont toutefois des impacts concrets localement dans les destinations choisies par les visiteurs. Et la ville de Québec n'y fait pas exception.

Rappelons que la région touristique de Québec accueille annuellement plus de 4,5 millions de touristes (séjour d'au moins une nuit), dont environ 70 % de Québécois qui visitent régulièrement leur capitale. Globalement, la ville de Québec compte près de 300 établissements d'hébergement de divers types (hôtels, résidences de tourisme, gîtes, Bed & Breakfast, auberges de jeunesse, établissements d'enseignement) totalisant environ 11 150 unités (chambres, suites et autres).

En 2017, dans le seul secteur de l'hébergement hôtelier de la ville de Québec, quelque 9 600 unités étaient disponibles quotidiennement dont environ 50 % de ces unités se retrouvent dans l'arrondissement La Cité-Limoilou. Sur une base annuelle, les unités de cet arrondissement ont connu un taux d'occupation de l'ordre de 74 %, avec des pointes de l'ordre de 95 % pour les mois les plus achalandés de juillet et août.

Afin de maintenir son pouvoir d'attraction touristique, la ville de Québec doit offrir aux touristes d'ici et d'ailleurs des possibilités d'hébergement répondant à des attentes de plus en plus variées et influencées par leur communauté immédiate (famille, amis, groupe d'affinité), leur aspiration au bien-être et leur recherche de ce qui est original et unique. On observe aussi un besoin grandissant de s'intégrer au milieu visité, de vivre comme les gens de la place et de s'y sentir en sécurité, comme à la maison.

C'est ainsi que, depuis environ dix ans, les réservations et les locations de logements en ligne de type collaboratif (par échanges entre particuliers) sont devenues un réel phénomène à l'échelle mondiale.

La contrepartie est toutefois que cette pratique de « loger chez l'habitant contre rémunération » bouscule plusieurs règles établies dont celles :

- d'une concurrence loyale où toute personne qui fait commerce d'un même bien ou d'un même service devrait être soumise aux mêmes obligations légales, réglementaires et fiscales;
- du maintien d'un certain équilibre des fonctions dans les quartiers résidentiels afin d'assurer une cohabitation harmonieuse;
- et plus spécifiquement pour la ville de Québec, du maintien de l'authenticité des quartiers historiques et touristiques, très prisés par les visiteurs d'ici et d'ailleurs.

La forte augmentation de la demande touristique à l'échelle mondiale et l'arrivée d'une nouvelle génération de voyageurs (les milléniaux) à la recherche d'un type d'hébergement plus convivial, mieux adapté à leur style de vie et à meilleur coût, laissent présager que le phénomène de l'hébergement collaboratif de court terme est voué à croître au cours des prochaines années. Et la réponse à cette demande est grandement facilitée par la multiplication des plateformes en ligne telles que VRBO, Homeaway, Airbnb qui gèrent la transaction entre le locateur et le visiteur.

Cette situation explique que la ville de Québec a connu un accroissement important de cette nouvelle forme d'hébergement touristique considérée souvent comme illégale, car ne respectant pas systématiquement les réglementations existantes. Bien que difficile à comptabiliser, cette offre pour le territoire de la ville de Québec a été estimée à 2 195 unités le 30 janvier 2018; il faut comprendre que ce nombre varie constamment selon les saisons, les périodes de pointe et au gré de la décision du locateur d'offrir ou non son unité sur une base régulière. Car avec le temps, il s'est créé deux catégories de locateur : celle des résidents offrant leur résidence en entier ou en partie de façon occasionnelle et celle des locateurs « professionnels » offrant des unités de location sur une base régulière.

Ce phénomène étant relativement récent pose des défis, qui sont à la fois divers et complexes, notamment pour les pouvoirs publics, dont les principaux sont :

- d'intervenir sur l'offre en identifiant les illégaux. Ce travail demande la collaboration des intermédiaires (plateformes, réseaux sociaux, sites de petites annonces, etc.) dont le nombre, le statut juridique et les moyens dont ils disposent ne facilitent pas l'intervention à l'échelle locale;
- de prouver l'illégalité de la location contre rémunération sans avoir les autorisations requises. Cette preuve hors de tout doute commande l'utilisation de ressources humaines et financières importantes sans pouvoir nécessairement garantir une peine en fin de parcours;
- de trouver le niveau d'intervention adéquat par lois et règlements lorsqu'une certaine forme de pratique (comme locateur et comme utilisateur) devient socialement acceptable. La participation au phénomène de l'hébergement collaboratif trouve souvent sa justification dans son apport économique positif à l'échelle des quartiers (revenus d'appoints, vitalité des commerces de proximité).

En résumé, tant l'industrie touristique que la ville de Québec font face à un phénomène dont certains enjeux doivent être identifiés localement, tout en sachant qu'il prend ses sources dans des transformations économiques, sociales et technologiques vécues à l'échelle mondiale.



Enjeux et orientations

ENJEUX

Les premières étapes des travaux du comité ont permis d'identifier quatre catégories d'enjeux permettant de couvrir les différents points d'intérêt exprimés par les nombreuses parties prenantes (résidants, touristes, hôteliers, locateurs professionnels et occasionnels, commerçants de toute nature, touristes, municipalité et gouvernements supérieurs).

Les voici résumés, ceux-ci sont détaillés dans le Guide du participant produit pour les consultations publiques (disponible au ville.quebec.qc.ca/hebergementtouristique) :

L'offre et la demande en matière d'hébergement touristique

- Les besoins et attentes des touristes
- Les perspectives de développement de l'industrie touristique

Les milieux de vie et l'intégration des établissements touristiques

- Maintien et développement d'un inventaire de logements accessibles aux résidants
- Caractère et vocation des quartiers
- Cohabitation et bon voisinage
- Développement économique et économie locale
- Santé et sécurité

L'économie et la fiscalité

- Taxation municipale et provinciale
- Concurrence
- Besoins économiques des locateurs

Les mesures de contrôle et la réglementation

- Gestion de l'offre

ORIENTATIONS

À la lumière des enjeux et des données disponibles, certaines orientations préliminaires ont été identifiées comme toile de fond sur laquelle le comité et les participants à la consultation publique ont été invités à mener leur réflexion.

Les voici résumées, celles-ci sont détaillées dans le Guide du participant produit pour les consultations publiques (disponible au ville.quebec.qc.ca/hebergementtouristique):

Préserver l'authenticité des quartiers historiques et touristiques

Il est essentiel de développer une offre d'hébergement touristique qui préserve la qualité des milieux de vie et l'équilibre entre les différentes activités dans la ville.

Demeurer une destination attractive pour les visiteurs d'ici et d'ailleurs

Proposer une offre diversifiée qui répond aux attentes des visiteurs est essentiel pour la Ville. En ce sens, le mode collaboratif peut faire partie des solutions. L'éviter ou l'ignorer risquerait de stimuler une offre parallèle illégale plus difficile à évaluer et à contrôler ou encore rendre la destination moins attrayante auprès de certaines clientèles touristiques.

Considérer la réalité de l'ensemble des parties prenantes

Il est primordial d'analyser la situation en regard de toutes les parties prenantes (citoyen, touriste, municipalité, gouvernement, hôtelier, commerçant, locateur), tout en observant les solutions développées dans d'autres villes.

Prévoir une réglementation applicable

Dans un souci de trouver des solutions efficaces, la Ville souhaite mettre de l'avant des règlements et des mesures qui seront applicables par l'administration et pour lesquels un suivi et une surveillance seront possibles. Ceci facilitera le respect de la réglementation par toutes les parties concernées.



Processus d'élaboration et consultation

Comité de travail

En septembre 2017, un mandat a été confié à un comité de travail constitué d'acteurs du milieu concernés par l'hébergement touristique. L'objectif principal étant de formuler des recommandations au comité exécutif de la Ville sur l'encadrement à donner en matière d'hébergement touristique, incluant l'hébergement appelé collaboratif.

Le comité de travail est composé de :

- M. André Roy, président du comité et directeur de l'Office du tourisme de Québec
- M. Robert Mercure, directeur général du Fairmont Le Château Frontenac
- M. Daniel Robitaille, propriétaire du gîte touristique Le Clos des brumes, président de Développement Côte-de-Beaupré
- M^{me} Geneviève Marcon, coprésidente de GM Développement, gestionnaire immobilier
- M^{me} Michelle Doré, propriétaire de trois établissements hôteliers du Vieux-Québec, soit l'hôtel Champlain, l'auberge Place d'Armes et l'hôtel Jardin Sainte-Anne, ex-présidente de l'Association hôtelière de la région de Québec
- M. Jean-François Côté, propriétaire des Hôtels de la Nouvelle-France, président du conseil de l'Office du tourisme de Québec
- M. Roland Duchesne, locateur et gestionnaire de location touristique
- M. Alain Samson, président du conseil de quartier Vieux-Québec–Cap-Blanc–Colline Parlementaire.

Un groupe de professionnels provenant du ministère du Tourisme, de la Ville et de l'Office du tourisme de Québec ainsi qu'une consultante spécialisée en tourisme ont également collaboré aux travaux par la transmission d'une panoplie d'information pour alimenter la réflexion des membres. Une veille a également été tenue sur les médias locaux et internationaux afin de suivre l'évolution du sujet.

Le comité s'est rencontré à dix reprises. Chacune des rencontres a permis de prendre connaissance de l'ensemble des tenants et aboutissants de la situation de l'hébergement touristique en général et plus spécifiquement de la ville de Québec incluant les règles et règlements municipaux et provinciaux, de discuter des orientations et des enjeux soulevés, des différents points de vue recueillis à chacune des étapes de la démarche, des différentes analyses réalisées en cours de processus pour finalement convenir, après échanges et discussions, des onze recommandations qui sont présentées dans ce rapport.

Groupes de discussion

Dans le cadre des travaux du comité, la population a été consultée. Afin d'alimenter les préparatifs, la Ville, par le biais de l'Office du tourisme de Québec, a souhaité obtenir de l'information supplémentaire. C'est à ce titre que la firme Léger a réalisé le mandat de tenir des discussions auprès de participants provenant majoritairement des quartiers centraux. En janvier, deux groupes de citoyens dont un favorable et l'autre moins favorable à l'hébergement collaboratif puis un groupe de commerçants y ont participé.

D'autre part, un sondage auprès de touristes ayant déjà utilisé de l'hébergement dit collaboratif dans la région de Québec a aussi été réalisé. Toutefois, le faible nombre de répondants permet seulement de regarder les résultats à titre informatif.

Consultation de la population

Le 7 février 2018, le comité exécutif a mandaté M^{me} Marie-Josée Savard, vice-présidente du comité exécutif, responsable de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, pour tenir une consultation publique sur le thème de l'hébergement touristique. De plus, quatre conseils de quartier centraux ont été mandatés pour tenir deux ateliers participatifs sur la question.

La démarche a été lancée le 8 février 2018 avec la publication d'un communiqué et le lancement d'un questionnaire en ligne. La population en a été informée de plusieurs façons : courriel, journaux, médias sociaux, et invitation porte-à-porte.

Un guide du participant a été produit présentant entre autres les modalités de la consultation publique, les orientations données par la Ville et les enjeux associés à l'hébergement touristique et quelques exemples étrangers. Finalement, une page a été créée sur le site Internet de la Ville afin d'y rassembler tous ces renseignements : ville.quebec.qc.ca/hebergementtouristique.

Plus de 150 personnes ont participé aux ateliers des conseils de quartier des 28 février et 1^{er} mars 2018. Ceux-ci ont permis la préparation de quatre mémoires qui ont été déposés à la Ville lors des séances d'auditions des opinions des 21 et 22 mars 2018. Cinquante-cinq personnes et organisations y ont pris la parole et 36 mémoires ont été déposés. De plus, 830 répondants ont rempli le questionnaire en ligne entre le 8 février et le 31 mars 2018.

Voici les principaux constats que l'on peut tirer de l'ensemble de ces consultations :

- des définitions claires distinguant l'hébergement collaboratif et l'hébergement commercial sont souhaitables. Les consultations démontrent une forte ouverture à la location d'une chambre ou de son propre lieu de résidence ce qui assurerait un contrôle plus serré des nuisances, entre autres, en plus de limiter le nombre de nuitées et d'unités offertes en location à court terme;
- selon plusieurs interventions, un logement exclusivement offert en location à de l'hébergement touristique de court terme devrait être considéré comme un usage

commercial. Il devrait donc être sujet aux normes relatives à ce type d'hébergement, notamment les taxes et les assurances;

- plusieurs participants ont demandé à ce que les zones résidentielles soient préservées de la location touristique commerciale. Une interdiction claire et appliquée par la Ville viendrait prévenir la conversion d'immeubles de logements résidentiels de long terme en hébergement touristique de court terme dans ces zones;
- deux visions s'opposent dans le Vieux-Québec : la première vision est que le Vieux-Québec est saturé d'hébergement touristique de toutes formes, alors que la seconde est que l'hébergement touristique est la seule forme de location actuellement viable financièrement pour les propriétaires d'immeubles de logements locatifs dans ce secteur;
- l'hébergement largement proposé sur les plateformes en ligne est perçu comme une nouvelle offre qui répond aux besoins et attentes d'une clientèle qui cherche un type d'hébergement actuellement peu proposé. D'autre part, cette forme est perçue comme une opportunité pour répartir les retombées économiques du tourisme sur l'ensemble du territoire de la ville de Québec;
- une entente avec les plateformes d'hébergement touristique en ligne est souhaitée pour faire appliquer de meilleure façon la réglementation actuelle et à venir.

Les rapports suivants sont disponibles en ligne au ville.quebec.qc.ca/hebergementtouristique :

- Rapport de consultation publique et sondage en ligne
- Rapport des groupes de discussion
- Rapport du sondage auprès des touristes



Cadre réglementaire actuel

La réglementation provinciale et la réglementation municipale sont différentes relativement à l'hébergement touristique. Voici donc un résumé des réglementations actuellement applicables.

Réglementation provinciale

En résumé, la Loi et le *Règlement sur les établissements d'hébergement touristique* prévoient que toute personne qui offre publiquement une unité d'hébergement, en location pour une période de 31 jours consécutifs ou moins, sur une base régulière, à des touristes et contre rémunération, doit obtenir une attestation de classification et payer la taxe sur l'hébergement touristique. Ils définissent neuf catégories d'établissement. Ils prévoient par ailleurs qu'une attestation de classification ne peut être émise que si la réglementation municipale l'autorise également.

Réglementation municipale

La réglementation d'urbanisme actuelle de la Ville de Québec prévoit plusieurs catégories d'établissement d'hébergement touristique, qui sont soumises à des règles différentes. Voici les deux principales catégories :

- établissement hôtelier (usage C10) : un hôtel ou un motel;
- résidence de tourisme (usage C11) : les établissements qui offrent de manière publique, pour une période n'excédant pas 31 jours, une ou des unités d'hébergement en location à des touristes.

Afin d'être en mesure d'exercer un de ces usages, l'établissement doit être situé à l'intérieur d'une zone où cet usage (C10 ou C11) est autorisé.

Les gîtes – ou couettes et cafés – sont quant à eux autorisés dans tous les milieux résidentiels, jusqu'à un maximum de 3 chambres, à l'exception des quartiers Vieux-Québec–Cap-Blanc–Colline parlementaire, Saint-Jean-Baptiste et Montcalm, où les gîtes sont limités, soit en localisation, en nombre ou en distance les uns par rapport aux autres (contingemment). S'il le souhaite, un arrondissement peut augmenter, dans des zones qu'il détermine, le maximum de chambres à 5.

Ensuite, dans certains secteurs centraux, d'autres règles s'appliquent afin de limiter l'ajout d'établissements d'hébergement touristique à ceux déjà existants :

- les établissements hôteliers sont actuellement contingentés en nombre dans sept secteurs du Vieux-Québec et de la Colline parlementaire. Puisque ces contingentements sont atteints, aucun nouvel établissement hôtelier ne peut y voir le jour;
- dans plusieurs zones du quartier du Vieux-Québec–Cap-Blanc–Colline parlementaire, les résidences de tourisme sont assujetties à la procédure d'autorisation par usages conditionnels. Pour obtenir une autorisation, il est

nécessaire de respecter trois critères qualitatifs : offrir un commerce de proximité au rez-de-chaussée, ne pas modifier l'apparence extérieure du bâtiment, ne pas avoir d'impact majeur sur le milieu d'insertion;

- dans la majorité des zones où les résidences de tourisme sont autorisées, les logements sont protégés. Ceci veut dire qu'il est interdit de convertir un logement de location long terme vers tout autre usage, notamment en résidence de tourisme ou en établissement hôtelier.

Depuis le 18 septembre 2017, un règlement de contrôle intérimaire (moratoire) s'applique aux résidences de tourisme. Celui-ci impose des conditions supplémentaires pour l'émission d'un permis de résidence de tourisme. Notamment, l'usage doit être exercé dans un bâtiment déjà existant. Ce moratoire, qui est temporaire, peut être levé au moment jugé opportun par la Ville de Québec.

L'hébergement touristique de type collaboratif, comme défini plus loin dans les recommandations du présent rapport, n'est actuellement pas encadré par la réglementation municipale. Conséquemment, il est prohibé à l'extérieur des zones où les résidences de tourisme (usage C11) sont autorisées.

Finalement, d'autres règlements généraux de la Ville de Québec s'appliquent également à l'hébergement touristique et doivent être respectés en tout temps par les propriétaires, les locataires, les usagers des établissements, etc. :

- *Règlement sur le bruit*, R.V.Q. 978
- *Règlement sur les nuisances*, R.V.Q. 1006
- *Règlement sur la paix et le bon ordre*, R.V.Q. 1091
- Les divers règlements d'arrondissement sur les matières résiduelles (R.C.A.1V.Q. 3, R.C.A.2V.Q. 3, R.C.A.3V.Q. 3, R.C.A.4V.Q. 3, R.C.A.5V.Q. 3, R.C.A.6V.Q. 3)

Autorisations municipales

Selon la réglementation actuelle, en tout temps, une personne qui désire exploiter un établissement d'hébergement touristique doit obtenir un certificat d'autorisation de la Ville de Québec. Pour obtenir son autorisation, il doit respecter toutes les exigences du règlement de zonage en vigueur, ainsi que celles du règlement de contrôle intérimaire (moratoire), jusqu'à ce que ce dernier soit levé.

Cette exigence s'ajoute à l'obligation d'obtenir une attestation de classification délivrée en application de la réglementation provinciale.



Les expériences d'ailleurs

Plusieurs villes comme Québec réfléchissent aux stratégies de développement et de transformation de l'hébergement touristique. Parmi les solutions, plusieurs ont adopté des mesures pour contrôler plus ou moins sévèrement l'hébergement collaboratif sur leur territoire qui s'exerce actuellement dans un cadre légal inadapté à leur existence. Puisque ces villes évoluent dans un contexte législatif différent de celui de Québec, les mesures présentées ci-dessous ne sont pas nécessairement toutes transposables ici. En voici cinq exemples représentatifs :

Montréal, arrondissement de Ville-Marie

- Location d'un logement autorisée si cela n'est pas fait sur une base régulière (nombre de jours non défini; règles provinciales)
- Permis exigé pour une location faite sur une base régulière
- Hébergement collaboratif non encadré par des règles spécifiques
- Règles de contingentement des résidences de tourisme actuellement en révision (juin 2018), dans le but de limiter les secteurs où les résidences de tourisme commerciales sont autorisées à des secteurs restreints et de minimiser les nuisances pour les résidants
- Critères d'évaluation particuliers applicables à toute demande d'autorisation (usages conditionnels)

Toronto

- Location de la résidence principale entière autorisée pour un maximum de 180 nuitées par année
- Location d'un nombre maximal de trois chambres dans la résidence principale autorisée, sans limites de nuitées par année, si le propriétaire ou le locataire est présent sur les lieux
- Permis exigé aux plateformes de location et inscription obligatoire des locateurs à un registre
- Règles de sécurité applicables (extincteurs, détecteurs de fumée, plans d'évacuation)
- Obligation de publier le numéro de permis avec l'offre
- Frais exigés aux plateformes (annuel et pour chaque nuitée réservée)

Vancouver

- Location du logement entier ou de chambres autorisée, s'il s'agit de la résidence principale du locateur
- Le locateur doit être une personne physique; ce type de location est prohibé aux opérateurs commerciaux
- Aucun nombre maximal de nuitées par année

- Permis d'exploitation commerciale exigé
- Règles de sécurité et de bon voisinage applicables
- Taxe sur l'hébergement devant être perçue par les plateformes
- Obligation de publier le numéro de permis avec l'offre
- Amendes applicables aux annonces illégales sur les plateformes en ligne
- Entente entre la Ville de Vancouver et Airbnb relativement à l'application de la réglementation (détails non disponibles) : première entente de ce type au Canada

New York

- Location du logement entier autorisée seulement dans un bâtiment de deux logements et moins (très rare à New York)
- Location de chambres dans un logement autorisé; le locateur doit être présent en tout temps
- Aucun nombre maximal de nuitées par année
- Permis exigé
- Règles de sécurité applicables
- Taxe sur l'hébergement applicable (perçue par les locateurs)
- Amendes pour la location illégale et pour les annonces illégales (locateurs et plateformes)

Paris

- Location du logement entier autorisée, s'il s'agit de la résidence principale
- Maximum de 120 nuitées par année
- Déclaration en ligne obligatoire
- Possibilité de louer un logement sans respecter ces règles (exploitation commerciale), à condition de convertir en logement une superficie commerciale équivalente dans le même arrondissement (permis requis)
- Taxe sur l'hébergement devant être perçue par les plateformes
- Obligation de publier le numéro de permis avec l'offre
- Obligation des plateformes de retirer les annonces illégales
- Amendes très sévères (jusqu'à 10 000 € pour un particulier et jusqu'à 50 000 € pour les plateformes)
- À partir de 2019 : obligation pour les plateformes de transmettre au fisc les informations sur les revenus perçus par les usagers, dès le premier euro



Recommandations

Les chapitres précédents expliquent bien le contexte dans lequel l'offre et la demande en hébergement touristique évoluent et la place que prend de plus en plus l'hébergement collaboratif. On y explique aussi les enjeux qui ont été soulevés lors des consultations publiques et discutés à la table des membres du comité de travail. On y explique les règles d'urbanisme qui régissent actuellement l'hébergement touristique dans les quartiers où la pression de la demande se fait le plus sentir. On y exprime la nécessité de préserver le caractère unique de la ville de Québec et le défi de demeurer une destination touristique attractive pour de nouvelles clientèles dont les attentes ont évolué. On y reconnaît aussi la nécessité de respecter ce qui fait de Québec une ville où il fait bon vivre et une destination si agréable à visiter, soit la sécurité et la qualité de vie des quartiers.

Au cours de toute cette démarche, certains grands principes ont émergé et ont été à la base de l'élaboration des recommandations qui suivent. Sans entrer dans le détail de chacun, en voici certains qui ont été les plus souvent soulevés :

- le maintien du parc locatif, surtout celui des logements les plus accessibles;
- la distinction à faire entre le « vrai collaboratif » et celui qui vise des fins plus commerciales;
- l'autorisation de l'hébergement collaboratif partout sur le territoire, dans le respect des règlements existants et à venir;
- l'identification de portions de territoire les mieux adaptées à une offre commerciale ou présentant des besoins d'hébergement particuliers auxquels il faut répondre;
- la nécessité d'assurer la traçabilité du phénomène de l'hébergement de court terme par l'enregistrement obligatoire des locateurs, leur engagement à respecter les conditions d'exercice de cette activité et à les faire respecter par leur clientèle;
- l'importance de responsabiliser les diverses parties prenantes (syndicats de copropriété, propriétaires de logements, locateurs, intermédiaires, etc.) afin qu'elles exercent leur rôle respectif dans la mise en place et l'application des interventions retenues.

Voici donc les 11 recommandations du comité de travail et, préalablement, deux définitions essentielles à leur compréhension; les recommandations sont précédées des considérations sur lesquelles elles reposent.

Définitions

Les définitions suivantes ont été utilisées dans la rédaction des recommandations proposées.

L'hébergement touristique collaboratif est :

De l'hébergement offert en location à court terme (31 jours consécutifs et moins *) à des touristes en tout ou en partie (logement entier ou chambres) par l'occupant (propriétaire ou locataire) dans son lieu de résidence principale. Une preuve de lieu de résidence principale sera requise à la satisfaction de la Ville.

L'hébergement touristique commercial est :

Tout hébergement offert en location à court terme (31 jours consécutifs et moins *) qui n'est pas de l'hébergement collaboratif, c'est-à-dire que l'hébergement offert n'est pas le lieu de résidence principale du locateur.

**Réf. Gouvernement du Québec, Règlement sur les établissements d'hébergement touristique. (E-14.2, r.1), article 1*

A- Recommandations concernant l'hébergement touristique COLLABORATIF

- Considérant les résultats obtenus lors des différentes consultations relativement à la présence de ce type d'hébergement dans les différents quartiers de la ville de Québec;
- Considérant que l'hébergement touristique collaboratif, tel que défini dans ce document, est souhaité par une vaste partie de la population et des parties prenantes;
- Considérant que l'hébergement touristique collaboratif offre un produit différent de celui offert par les hébergements touristiques traditionnels;
- Considérant que cet hébergement participe à l'économie locale de proximité;
- Considérant que cet hébergement permet d'accéder à des revenus d'appoint souhaités par plusieurs;

- Considérant que cet hébergement répond à une demande du visiteur de vivre une expérience authentique et d'établir un contact direct avec la population locale;
- Considérant que ce type d'hébergement possède tous les aspects d'un phénomène qui est là pour rester, voire même évoluer;
- Considérant certaines expériences et pratiques exercées dans d'autres destinations touristiques comparables;
- Considérant que la Ville vise la mise en place de recommandations qu'elle sera en mesure d'encadrer;
- Considérant que cette forme d'hébergement peut permettre de répartir l'offre sur tout le territoire :

Il est recommandé à la Ville de Québec :

1. D'autoriser l'hébergement touristique collaboratif partout sur le territoire, dans le respect des conditions existantes et à venir, dont les suivantes :

- a) obtenir une autorisation de la Ville à exercer ce type d'hébergement touristique et s'engager formellement à respecter les lois, les règlements et les dispositions qui y seront inscrites;
- b) présenter une preuve à la satisfaction de la Ville qu'il s'agit bien du lieu de résidence principale du demandeur :

Cette étape sera aussi l'occasion pour la Ville de Québec :

- d'attribuer un numéro d'enregistrement unique au demandeur; ce numéro devra être produit ou affiché dans toute annonce proposant la location de l'hébergement, et ce, quel que soit le média utilisé (affiche, petite annonce, plateforme de réservation en ligne, média social ou autre);
 - d'informer et d'obtenir du locateur un engagement formel à respecter toutes les dispositions inscrites - notamment l'approbation préalable du syndicat de copropriété ou du propriétaire, toutes lois et tous les règlements entourant la promotion de son hébergement, la sécurité, la salubrité et la gestion des nuisances, la responsabilité civile, l'information à offrir aux clientèles (voir recommandation 8) ainsi que toutes autres responsabilités et exigences qui seront associées à l'autorisation de louer son lieu de résidence principale à court terme. Les informations relatives aux conséquences possibles dans le cas du non-respect de ces engagements seront aussi communiquées au locateur.
- c) de considérer ce type d'hébergement comme une activité non commerciale.

B- Recommandations concernant l'hébergement touristique COMMERCIAL

- Considérant que ce type d'hébergement a pour principale vocation de faire de la location à court terme (excluant ainsi la fonction résidentielle);
- Considérant que cette pratique, si elle n'est pas encadrée adéquatement, réduit l'attrait pour la construction de logements à vocation résidentielle de long terme et représente un risque de conversion réel des logements existants notamment ceux qualifiés d'abordables;
- Considérant les coûts élevés de maintien du bâti pouvant affecter la qualité de certains bâtiments notamment dans le Vieux-Québec;
- Considérant l'existence d'une concurrence déloyale de la part des opérateurs d'hébergements touristiques illégaux et l'iniquité de traitement (obligations légales et fiscales) qu'elle implique pour les opérateurs légaux;
- Considérant l'existence de demandes variées d'hébergements touristiques dont certaines sont exclues de l'offre actuelle;
- Considérant certains besoins en hébergement touristique à l'extérieur des quartiers reconnus comme étant touristiques;
- Considérant l'importance de l'offre et de la demande pour ce type d'hébergement dans les quartiers centraux notamment le Vieux-Québec qui présente des spécificités dont il faut tenir compte;
- Considérant que certaines parties du territoire de la ville répondent moins bien aux attentes de la population résidente en matière d'hébergement à long terme (circulation dense, rareté du stationnement, bruit élevé ou manque de services de proximité dans certaines portions de rues et de zones commerciales très achalandées);
- Considérant la volonté de la Ville de préserver l'authenticité des quartiers historiques et touristiques tout en demeurant une destination attractive pour les visiteurs d'ici et d'ailleurs;

Il est recommandé à la Ville de Québec :

2- De considérer que tout hébergement qui ne respecte pas la définition de l'hébergement touristique collaboratif (voir recommandation 1) soit de facto reconnu comme de l'hébergement touristique commercial. À ce titre s'appliquera l'ensemble des obligations réglementaires légales et fiscales en lien avec ses caractéristiques et sa catégorie d'appartenance (permis municipal, classification provinciale, taxes d'affaires, collecte de la taxe sur l'hébergement, approbation préalable du syndicat de copropriétés ou du propriétaire, etc.). Il devra toutefois faire l'objet d'un traitement équitable par rapport à tout autre établissement d'hébergement touristique commercial.

3- De permettre le développement de l'offre d'hébergement touristique commercial sur certaines portions de rues et de secteurs commerciaux, de même qu'autour de certains grands équipements pouvant générer une demande particulière (ex. : hôpitaux, ExpoCité, collèges/université ou autres), et ce, dans le respect des conditions suivantes :

- a) revoir la catégorisation des hébergements touristiques afin qu'elle soit adaptée à la réalité de l'offre et de la demande, ainsi qu'aux implications des recommandations 1 et 2;
- b) dans un souci d'équilibre, bien circonscrire les secteurs où seront autorisés les nouveaux établissements d'hébergement touristique (revoir le zonage en identifiant notamment les portions d'artères et secteurs commerciaux les plus adaptés, ajuster les contingentements actuels, etc.);
- c) revoir les mesures en place pour la protection des logements et consulter la population locale;
- d) dans les meilleurs délais, entamer la mise en œuvre de cette recommandation et réfléchir à la portée du moratoire (Règlement de contrôle intérimaire (RCI) - réf. page 14 du présent rapport).

C- Recommandations concernant l'applicabilité des décisions
--

- Considérant les attentes élevées quant au respect des règles en vigueur et compte tenu des résultats peu dissuasifs pour contrer l'illégalité;
- Considérant la demande par toutes les parties prenantes de créer un registre des locations d'hébergement touristique pour mieux suivre l'évolution de l'offre et assurer le respect des règles en vigueur sur le territoire de la ville ;
- Considérant l'existence d'une nouvelle forme d'économie basée sur un partage entre individus et qui repose de plus en plus sur des échanges via des plateformes et des réseaux électroniques difficiles à encadrer par les pouvoirs publics et administratifs;
- Considérant qu'il est souhaitable de développer une culture de partenariat avec tous les intervenants concernés afin que tous assument leurs responsabilités, soient conscients des enjeux associés à leurs activités et s'engagent à contrer l'illégalité;
- Considérant l'importance de coordonner les actions de toutes les parties prenantes, quel que soit leur niveau d'intervention (ex. ministère du Tourisme, Revenu Québec, etc.);

Il est recommandé :

- 4- À la Ville de Québec : de mettre en place un procédé simple et efficace d'enregistrement en ligne afin d'en simplifier l'accès. Les délais de réponse à cette demande d'enregistrement devront respecter la Déclaration de services aux citoyens.**
- 5- À la Ville de Québec : de tarifier annuellement cet enregistrement (recommandation 4) à un coût raisonnable afin que tout citoyen, quel que soit le tarif de sa location ou ses revenus anticipés, n'y voie aucune barrière à l'accès et permettre ainsi à la Ville de tenir un registre à jour et le plus près possible de la réalité.**
- 6- Au ministère du Tourisme et à la Ville de Québec : de prendre des ententes avec les principaux intermédiaires impliqués dans la promotion et la réservation d'hébergements touristiques - prioritairement les principales plateformes de réservation, afin de faciliter le respect des réglementations publiques relatives à :**
 - l'inscription obligatoire par le locateur du numéro d'enregistrement émis par la Ville de Québec ou de l'attestation de classification provinciale;
 - la perception de la taxe d'hébergement dès l'étape de réservation.
- 7- À la Ville de Québec : de communiquer avec les syndicats de copropriété existants et avec les entrepreneurs dès l'étape de leur demande de permis de construction de copropriété afin de les sensibiliser à l'importance d'inscrire les règles à respecter en matière de location à court terme.**
- 8- À la Ville de Québec de :**
 - a) obtenir du gouvernement du Québec les pouvoirs habilitants lui permettant de mettre en œuvre les recommandations de ce rapport;
 - b) se doter des ressources nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations de ce rapport et lutter contre l'illégalité;
 - c) associer les revenus générés par l'application des recommandations retenues (frais d'enregistrement, taxes, amendes, etc.) au suivi de leur mise en place.
- 9. À la Ville de Québec et à l'Office du tourisme de Québec :**
 - a) d'appuyer et d'outiller les locateurs afin qu'ils incitent leurs clients voyageurs à respecter le voisinage et à participer à l'économie locale. À cet effet des formations, guides, cartes locales ou autres outils pourront être mis à leur disposition et à celle de leurs clients;

- b) d'encourager les locateurs à respecter leurs obligations ; en cas de non-respect, la Ville de Québec doit se doter de recours et de sanctions (amendes et autres) ayant un effet dissuasif.
- 10. À toutes les parties prenantes : d'assurer une veille permettant de suivre en continu l'évolution du phénomène de l'hébergement touristique et de ce qui l'influence.**
- 11. À la Ville de Québec, à l'Office du tourisme de Québec et au ministère du Tourisme : de prendre acte de l'évolution de la demande touristique, des comportements des voyageurs, ainsi que de l'évolution de l'offre sur le territoire de la ville afin d'ajuster et d'adapter les contextes légaux et réglementaires en conséquence. Il est recommandé de faire une évaluation des résultats associés aux recommandations de ce rapport, principalement dans les quartiers centraux, trois ans après leur mise en œuvre.**



ville.quebec.qc.ca/hebergementtouristique