

**Avis n° 2026-A-02 du 2 juin 2026
sur l'avant-projet de loi du pays modifiant le chapitre V du titre IV du livre I^{er} du
Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (baux commerciaux)**

L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « l'Autorité ») ;

Vu la saisine du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en date du 15 avril 2026, enregistrée sous le numéro 26/0016A, sollicitant l'avis de l'Autorité, sur le fondement de l'article Lp. 411-1 du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (ci-après « Code de commerce »), sur l'avant-projet de loi du pays modifiant le chapitre V du titre IV du livre I^{er} du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (baux commerciaux) ;

Vu la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'Autorité et modifiant le livre IV de la partie législative du Code de commerce ;

Vu le Code de commerce et notamment son article Lp. 411-1 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le rapport du service d'instruction en date du 21 mai 2026 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure générale, le rapporteur, le commissaire du gouvernement, entendus lors de la séance du 27 mai 2026 ;

Après en avoir délibéré le même jour, est d'avis de présenter les observations qui suivent :

Résumé

L'Autorité a été saisie, sur le fondement de l'article Lp. 411-1 du Code de commerce, par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'une demande d'avis concernant un avant-projet de loi du pays modifiant le chapitre V du titre IV du livre I^{er} du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie relatif aux baux commerciaux.

Cet avant-projet de loi du pays poursuit un double objectif. Il vise, d'une part, à codifier les dispositions de la délibération n° 094 du 8 août 2000 *relative à la révision des loyers des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal* et, d'autre part, à créer un nouvel indice des loyers commerciaux (ILC), appelé à se substituer à l'index BT21 « tous travaux confondus » actuellement utilisé pour plafonner l'évolution des loyers commerciaux lors du renouvellement ou de la révision du bail.

L'Autorité relève que cette réforme intervient dans un contexte économique particulièrement dégradé pour la Nouvelle-Calédonie, marqué par une contraction de l'activité, une baisse de la consommation des ménages, une fragilisation du secteur du commerce et une hausse de la vacance commerciale. L'Autorité constate néanmoins que l'index BT21 peut connaître des évolutions décorrélées de la situation réelle du marché locatif commercial et de l'activité économique des preneurs, notamment lorsqu'il est affecté par la hausse de certains coûts entrant dans sa composition.

L'Autorité considère que le dispositif projeté constitue une dérogation au principe de libre détermination des prix, dès lors qu'il encadre l'évolution des loyers commerciaux lors du renouvellement du bail ou de la révision du loyer. L'atteinte à la concurrence causé par ce dispositif apparaît toutefois limitée, dans la mesure où il ne fixe pas le montant initial du loyer, lequel demeure librement négocié entre les parties, mais intervient seulement à un stade où le jeu concurrentiel est déjà fortement affaibli par les contraintes juridiques et économiques propres au statut des baux commerciaux.

L'Autorité estime en outre que cette atteinte est justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis, tenant notamment à la préservation de l'équilibre économique entre bailleurs et preneurs, à la continuité de l'exploitation commerciale et au maintien du tissu commercial local. Le dispositif projeté est également susceptible de générer des gains d'efficacité, en limitant les risques de hausse brutale des loyers commerciaux, en réduisant la dépendance du mécanisme d'indexation à l'égard du seul index BT21 et en contribuant à limiter les répercussions éventuelles des hausses de loyers sur les prix de vente des biens et services.

L'Autorité émet par conséquent un avis favorable sur la réforme proposée et formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : L'Autorité recommande de maintenir une réglementation des loyers commerciaux fondée sur des critères objectifs, transparents et proportionnés aux objectifs d'intérêt général poursuivis.

Recommandation n° 2 : L'Autorité recommande au gouvernement d'assurer un suivi régulier de l'ILC au regard de l'évolution de l'activité économique et des loyers pratiqués lors de la conclusion de nouveaux baux commerciaux et, en cas de décorrélation significative, d'étudier la possibilité de modifier l'arrêté fixant les modalités de calcul de l'ILC afin d'en ajuster ou d'en neutraliser temporairement les effets.

Recommandation n° 3 : L'Autorité recommande aux institutions compétentes d'étudier l'opportunité de mettre en place un dispositif adapté de lutte contre la vacance commerciale, notamment fiscal, afin d'inciter à la remise sur le marché des locaux commerciaux vacants, tout en prévoyant des garanties permettant de ne pas pénaliser les propriétaires dont la vacance résulte de circonstances indépendantes de leur volonté.

(Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis ci-après.)

Table des matières

Introduction.....	4
I. Le secteur de l'immobilier commercial	5
A. La réglementation des baux commerciaux.....	5
1. Le cadre général de la réglementation des baux commerciaux.....	5
2. La réglementation des loyers des baux commerciaux	7
B. Une dégradation du marché de l'immobilier commercial révélant les limites de l'indexation actuelle des loyers.....	8
II. Le dispositif réglementaire projeté et son appréciation concurrentielle	11
A. Présentation de l'avant-projet de loi du pays et du projet d'arrêté	11
B. Une atteinte à la liberté des prix et à la concurrence justifiée	12
III. Recommandations relatives au suivi et à l'accompagnement de la réglementation	15
A. Un suivi régulier de l'évolution de l'ILC.....	15
B. Un dispositif structurel de lutte contre la vacance commerciale	17

Introduction

1. Par courrier en date du 15 avril 2026¹, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a saisi l’Autorité pour avis sur l’avant-projet de loi du pays modifiant le chapitre V du titre IV du livre I^{er} du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (baux commerciaux) (ci-après « avant-projet de loi du pays »).
2. Cette saisine est fondée sur l’article Lp. 411-1 du Code de commerce, lequel dispose que « *les projets et propositions de lois du pays et de délibérations du Congrès relatifs à la réglementation des prix sont adoptés après avis de l’autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et du comité de l’observatoire des prix et des marges* ». Cet article prévoit en outre que « *les projets d’arrêté du gouvernement portant fixation ou approbation des prix et tarifs réglementés sont transmis préalablement à leur adoption, pour information à l’autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie* ».
3. L’avant-projet de loi du pays comporte six articles. Il poursuit un double objectif
 - codifier les dispositions de la délibération n° 094 du 8 août 2000 *relative à la révision des loyers des baux d’immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal* ; et
 - créer un nouvel indice servant de base au calcul du loyer lors de la révision et du renouvellement du bail.
4. Ce nouvel indice se substituerait à l’indice actuellement en vigueur, fondé sur l’évolution de l’index BT21 « tous travaux confondus ». Calculé par l’Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ci-après « ISEE »), l’index BT21 retrace l’évolution des prix de vente des matériaux de construction ainsi que celle des coûts salariaux dans le secteur du BTP.
5. L’avant-projet de loi du pays est ainsi accompagné d’un projet d’arrêté précisant les modalités de calcul du nouvel indice appelé à servir de référence pour la révision des loyers commerciaux.
6. Dénommé indice des loyers commerciaux (ci-après « ILC »), ce nouvel indice serait composé à hauteur de 50 % de l’index BT21 et de 50 % de l’indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyer (ci-après « IPC htl »). Cet indice serait publié mensuellement par l’ISEE.
7. Cette évolution de la composition de l’indice répond à une demande exprimée par les professionnels concernés, commerçants comme bailleurs, tendant à limiter la volatilité de l’indice actuellement applicable.
8. Dans le cadre de l’instruction du présent avis, le service d’instruction a interrogé la Direction de l’économie, de la consommation, de l’attractivité et des télécommunications du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « DECAT »), la Chambre de commerce et d’industrie de Nouvelle-Calédonie (ci-après « CCI »), ainsi que l’ISEE.
9. Le Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie a également été consulté sur cet avant-projet de loi du pays, conformément aux consultations requises, et a rendu un avis favorable le 13 mai 2026, assorti de six recommandations².
10. Après avoir présenté le secteur de l’immobilier commercial en Nouvelle-Calédonie (I), l’Autorité examinera le dispositif réglementaire envisagé et en appréciera les effets au regard du

¹ Voir l’acte de saisine du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (Annexe 1, Cote 2).

² Voir l’avis du CESE n° 10/2026 du 13 mai 2026 concernant l’avant-projet de loi du pays modifiant le chapitre V du titre IV du livre I^{er} du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (baux commerciaux).

fonctionnement concurrentiel des marchés concernés (II), avant de formuler ses recommandations (III).

I. Le secteur de l'immobilier commercial

11. L'avant-projet de loi du pays s'inscrit dans le secteur de l'immobilier commercial, entendu comme l'ensemble des biens immobiliers destinés à l'exercice d'une activité économique, qu'il s'agisse notamment d'activités commerciales, artisanales, de bureaux, de logistique ou encore d'hôtellerie.
12. L'immobilier commercial se distingue de l'immobilier résidentiel par sa finalité économique, les acteurs qu'il mobilise et le cadre juridique qui lui est applicable. Alors que l'immobilier résidentiel répond principalement à un besoin de logement, l'immobilier commercial constitue un support indispensable à l'exercice d'une activité économique et, partant, à l'exploitation d'un fonds de commerce.
13. Cette spécificité explique l'existence d'une réglementation propre, en particulier en matière de baux commerciaux (A). Le bail commercial poursuit en effet un objectif de stabilité de l'exploitation économique, en protégeant à la fois la continuité de l'activité du preneur/commerçant et la valeur patrimoniale attachée au fonds de commerce.
14. Les marchés immobiliers concernés présentent, en outre, des caractéristiques concurrentielles particulières. L'immobilier commercial est marqué par l'importance de la localisation, la rareté relative des emplacements attractifs, la dépendance économique pouvant exister entre bailleurs et exploitants, ainsi que par des phénomènes de concentration foncière, notamment dans les centres-villes, les centres commerciaux ou les zones d'activité. À l'inverse, l'immobilier résidentiel repose davantage sur des considérations sociales et d'aménagement du territoire liées à l'accès au logement.
15. Les acteurs économiques en présence diffèrent également : l'immobilier résidentiel met principalement en relation des particuliers, tandis que l'immobilier commercial implique des entreprises locataires, des bailleurs professionnels ou particuliers, des investisseurs institutionnels et des gestionnaires d'actifs, dans le cadre de relations contractuelles souvent plus complexes et plus négociées.
16. Ces éléments doivent être replacés dans la situation actuelle du secteur de l'immobilier commercial en Nouvelle-Calédonie, marqué par un contexte économique particulièrement dégradé, afin d'éclairer les enjeux économiques et concurrentiels de l'avant-projet de loi du pays (B).

A. La réglementation des baux commerciaux

1. Le cadre général de la réglementation des baux commerciaux

17. Le régime juridique des baux commerciaux est prévu par le chapitre V du titre IV du livre I^{er} du Code de commerce. Les baux commerciaux sont également régis par les dispositions de la délibération n° 094 précitée. Ce régime s'applique de manière dérogatoire au droit commun de la location prévu par le Code civil applicable en Nouvelle-Calédonie.

18. Ce régime juridique s'applique en principe aux locaux dans lesquels un fonds est exploité, que ce fonds appartienne à un commerçant, à un industriel immatriculé au registre du commerce et des sociétés ou à un chef d'entreprise immatriculée au répertoire des métiers³.
19. Le fonds de commerce est un bien meuble immatériel composé de plusieurs éléments insusceptible de cession partielle⁴. La clientèle en constitue l'élément essentiel⁵. Il comprend notamment l'enseigne, le nom commercial, le droit au bail, la clientèle, l'achalandage, le matériel et les marchandises⁶. Ainsi, le droit au bail détenu par le preneur d'un bail commercial constitue l'un des éléments du fonds de commerce qu'il exploite.
20. Le droit au bail est susceptible d'être vendu, loué ou nanti avec le fonds de commerce⁷. Les conventions interdisant au locataire de céder son bail à l'acquéreur de son fonds de commerce sont ainsi interdites⁸. Il est également possible de céder le droit au bail indépendamment du fonds de commerce⁹ ou de céder le fonds de commerce sans le droit au bail¹⁰. Le droit au bail a donc une valeur patrimoniale pour le preneur, que le régime des baux commerciaux tend à protéger.
21. La durée du bail commercial est, en principe, de neuf ans. Le preneur dispose toutefois de la faculté de donner congé à l'expiration de chaque période triennale¹¹. Il est possible de conclure un bail dérogeant aux règles des baux commerciaux, mais celui-ci, ou les baux successifs conclus entre les mêmes parties, ne peuvent alors excéder une durée totale de deux ans. À l'expiration de cette durée, si le preneur est laissé en possession du bien, il s'opère un nouveau bail soumis au statut des baux commerciaux¹². Les conditions d'application des baux commerciaux sont ainsi strictement encadrées.
22. À cet égard, le preneur dispose d'un droit au renouvellement du bail présentant un caractère d'ordre public¹³. Ce droit est conditionné à l'exploitation du fonds. Le refus de renouvellement du bail par le bailleur ouvre en principe droit, pour le preneur, à une indemnité d'éviction égale au préjudice causé par le défaut de renouvellement¹⁴. Cette indemnité est présumée comprendre notamment la valeur marchande du fonds de commerce, les frais de déménagement et de réinstallation ainsi que les frais et droits de mutation¹⁵.
23. Les baux commerciaux bénéficient par ailleurs d'une protection particulière dans le cadre des procédures collectives, tant en raison de leur nature contractuelle qu'en raison de leur qualité d'élément du patrimoine du preneur. Ainsi, les procédures collectives n'entraînent pas de plein droit la résiliation des baux commerciaux¹⁶.
24. Le régime juridique des baux commerciaux vise ainsi à protéger le fonds de commerce, support de l'activité économique, et, par extension, son exploitant. Les preneurs de baux commerciaux

³ Voir l'article L. 145-1 du Code de commerce.

⁴ Voir Cass. com., 12 novembre 1992, n° 90-20.845 : « *Attendu qu'un fonds de commerce est une universalité mobilière insusceptible de cession partielle* ».

⁵ Voir Cass. civ., 18 mai 1978, n° 76-13.943 : « *Attendu qu'un fonds de commerce ne survit pas à la disparition de la clientèle qui en constitue l'élément essentiel* ».

⁶ Voir l'article L. 141-5 du Code de commerce.

⁷ Voir les articles L. 141-1 et suivants du Code de commerce pour la vente, L. 142-1 et suivants pour le nantissement et L. 144-1 et suivants pour la location.

⁸ Voir l'article L. 145-17 du Code de commerce.

⁹ Voir notamment l'article L. 145-51 du Code de commerce.

¹⁰ Voir Cass. com., 9 mai 2007, n° 05-20.057 : « *Attendu que la cession d'un fonds de commerce n'inclut pas nécessairement celle du bail des locaux d'exploitation de ce fonds* ».

¹¹ Voir l'article L. 145-4 du Code de commerce.

¹² Voir l'article L. 145-5 du Code de commerce.

¹³ Voir les articles L. 145-8 et suivants du Code de commerce.

¹⁴ Voir les articles L. 145-14 et suivants du Code de commerce.

¹⁵ Voir l'article L. 145-14 du Code de commerce.

¹⁶ Voir l'article L. 145-45 du Code de commerce.

bénéficient à ce titre d'un régime particulièrement protecteur. Cette protection justifie que le preneur puisse faire un usage patrimonial de son fonds, et donc de son droit au bail, tout en bénéficiant d'une protection de la continuité de son exploitation par le droit au renouvellement et, le cas échéant, par le versement d'une indemnité d'éviction.

25. Dans le prolongement de cette logique, la durée du bail commercial et la stabilité particulière dont bénéficie le preneur justifient l'existence d'une réglementation spécifique des loyers, en particulier de leurs modalités de révision et de fixation lors du renouvellement du bail.

2. La réglementation des loyers des baux commerciaux

26. La réglementation des loyers des baux commerciaux est prévue par les articles L. 145-33 à L. 145-40 du Code de commerce ainsi que par la délibération n° 094 précitée.
27. Les loyers des baux commerciaux peuvent être modifiés à l'occasion du renouvellement du bail ou révisés en cours de bail.
28. Le bailleur et le preneur sont libres de conclure le contrat de bail. Toutefois, une fois le contrat conclu, les parties peuvent se trouver, pour des raisons distinctes, fortement contraintes de maintenir leur relation contractuelle. Le bailleur est notamment tenu par les règles relatives au droit au renouvellement du bail et à l'indemnité d'éviction, tandis que le preneur peut être confronté à des coûts économiques et opérationnels importants en cas de départ, tenant notamment à l'amortissement des travaux d'aménagement, aux frais de déménagement, à la perte d'emplacement ou encore au risque de perte de clientèle. La fin du bail peut ainsi impliquer, pour le preneur, un transfert de son exploitation ou, le cas échéant, l'acquisition du local, dans des conditions susceptibles de générer des coûts élevés.
29. Cette situation distingue le bail commercial d'une relation contractuelle ordinaire. Lorsque les parties ne parviennent pas à un accord sur l'évolution du loyer, elles ne disposent pas toujours d'une faculté effective de contracter avec un tiers. La réglementation des loyers commerciaux vise ainsi à encadrer l'évolution du prix du bail, afin de préserver un équilibre entre les droits du bailleur et la continuité de l'exploitation du preneur.
30. L'article L. 145-33 du Code de commerce prévoit qu'en principe le montant des loyers renouvelés ou révisés doit correspondre à la valeur locative. À défaut d'accord entre les parties, cette valeur est déterminée d'après plusieurs critères : les caractéristiques du local considéré, la destination des lieux, les obligations respectives des parties, les facteurs locaux de commercialité et les prix couramment pratiqués dans le voisinage. Les éléments d'appréciation de ces critères sont précisés aux articles 1 à 5 de la délibération n° 094 précitée.
31. Les facteurs locaux de commercialité dépendent « *principalement de l'intérêt que présente, pour le commerce considéré, l'importance de la ville, du quartier ou de la rue où il est situé, du lieu de son implantation, de la répartition des diverses activités dans le voisinage, des moyens de transport, de l'attrait particulier ou des sujétions que peut présenter l'emplacement pour l'activité considérée et des modifications que ces éléments subissent* »¹⁷. Ces facteurs peuvent donc évoluer, notamment en cas de transformation de l'environnement commercial d'un quartier, de développement d'une nouvelle zone d'activité, de gentrification ou, à l'inverse, de perte d'attractivité d'un secteur géographique.
32. À ce jour, lors du renouvellement du bail, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, le taux de variation du loyer ne peut excéder la variation de l'index BT21 intervenue depuis la fixation

¹⁷ Voir la délibération n° 094 précitée, article 4.

initiale du loyer du bail expiré¹⁸. Ce plafonnement ne s'applique pas en cas de modification notable de la valeur locative, sauf en ce qui concerne les prix couramment pratiqués dans le voisinage. Lorsque, par l'effet d'une tacite reconduction, la durée du bail excède douze ans, le loyer n'est plus plafonné en cas de renouvellement.

33. L'article 11 de la délibération prévoit qu'une demande en révision de loyer ne peut « être formée que trois ans au moins après la date d'entrée en jouissance du locataire ou après le point de départ du bail renouvelé » et trois ans après chaque révision, sauf stipulation d'une clause d'échelle mobile.
34. La variation du loyer consécutive à une révision triennale ne peut excéder la variation de l'index BT21 intervenue depuis la dernière fixation du loyer, sauf s'il est rapporté la preuve d'une modification matérielle des facteurs locaux de commercialité ayant entraîné une variation de plus de 10 % de la valeur locative.
35. En cas de stipulation d'une clause d'échelle mobile, l'article 12 de la délibération dispose que « la révision pourra être demandée chaque fois que, par le jeu de cette clause, le loyer se trouvera augmenté ou diminué de plus d'un quart par rapport au prix précédemment fixé ». Toute clause d'indexation qui exclut la réciprocité de la variation et stipule que le loyer ne peut être révisé qu'à la hausse est réputée non écrite¹⁹.
36. De plus, il est interdit de prévoir une clause d'indexation du loyer fondée sur « le salaire minimum garanti, sur le niveau général des prix ou des salaires, ou sur le prix des biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe » avec la situation²⁰.
37. Par ailleurs, les loyers des baux commerciaux peuvent être révisés en cours de bail à la demande de l'un des parties, sous réserve des articles 11 et 12 de la délibération²¹. À défaut d'accord, le président du tribunal de première instance de Nouméa, ou son délégué, fixe le loyer selon la procédure prévue par les articles 14 à 24 de cette même délibération.
38. Il résulte de ces dispositions qu'en cas de renouvellement du bail ou de révision du loyer, sauf modification de la valeur locative, la variation du loyer est plafonnée par l'évolution de l'index BT21. Cette réglementation vise à prévenir les variations excessives ou imprévisibles des loyers commerciaux, tout en assurant que leur évolution demeure aussi proche que possible de la valeur de la prestation rendue. Elle tend ainsi à maintenir un équilibre entre les intérêts du bailleur et ceux du preneur, dans un contexte où la continuité de l'exploitation commerciale constitue un enjeu économique majeur.

B. Une dégradation du marché de l'immobilier commercial révélant les limites de l'indexation actuelle des loyers

39. La Nouvelle-Calédonie traverse actuellement une crise économique majeure. Le PIB a diminué de 13,5 % en volume en 2024²². La consommation des ménages, mesurée par le cumul des paiements et retraits par cartes bancaires, a reculé de 6,9 % en 2024 et reste, en 2025, inférieure de 2 % au niveau de 2023²³. L'inflation s'est établie à 1,1 % en 2025, contre 1 % en 2024.

¹⁸ *Ibid.*, article 6.

¹⁹ Voir Cass. civ., 14 janvier 2016, n° 14-24.681 ; 30 mars 2017, n° 16-13.914 ; 12 janvier 2022, n° 21-11.169.

²⁰ Voir l'article 13 de la délibération n° 094 précitée.

²¹ *Ibid.*, article 10.

²² Voir les comptes économiques rapides de la Nouvelle-Calédonie en 2024 (Annexe 13, Cotes 55 à 60).

²³ Voir la synthèse annuelle 2025 de l'IEOM (Annexe 17, Cotes 61 à 67).

40. Cette situation économique dégradée affecte particulièrement les secteurs du commerce et de l'immobilier, confrontés à la baisse de la consommation, aux difficultés financières d'une partie de la population ainsi qu'à la diminution du nombre d'habitants.
41. L'immobilier commercial se situe au point de rencontre de ces deux secteurs économiques : le commerce, du côté de la demande de locaux, et l'immobilier, du côté de l'offre de locaux disponibles à la vente ou à la location.
42. Le secteur du commerce regroupe les entreprises qui exercent une activité de vente de biens ou de services auprès d'une clientèle.
43. Le secteur de l'immobilier est composé des entreprises, institutions ou particuliers qui proposent à la vente ou à la location des biens immobiliers.
44. S'agissant plus spécifiquement des bailleurs commerciaux, la structure de la propriété est hétérogène²⁴ et serait composée notamment :
 - de personnes publiques (la commune de Nouméa disposerait à ce titre d'un parc significatif de locaux commerciaux dans le centre-ville) ;
 - de commerçants propriétaires de leurs locaux ;
 - un immobilier commercial plus ancien détenu par des propriétaires privés issus de « grandes familles ».
45. Le secteur du commerce connaît une situation très difficile, aggravée depuis les événements de mai 2024²⁵, alors même qu'il se trouvait déjà dans un contexte de morosité économique²⁶. Le nombre d'entreprises du secteur du commerce inscrites au répertoire d'identification des entreprises a baissé de 4 % en 2024, ce qui constitue la troisième année consécutive de recul²⁷. L'emploi salarié dans le secteur a diminué de plus de 10 % et se situe désormais à son niveau le plus bas depuis 2008²⁸.
46. La situation varie toutefois selon les types d'activité. Ainsi, si le secteur alimentaire et celui des bars et boîtes de nuit se maintiennent relativement, les commerces non alimentaires et non essentiels ont enregistré des pertes de chiffre d'affaires moyennes de 30 %²⁹. Le secteur automobile figure parmi les plus touchés, avec une baisse d'environ 60 % de son chiffre d'affaires³⁰ et de 51 % du nombre d'immatriculations de véhicules neufs en 2024³¹.
47. Le secteur de l'immobilier connaît une situation comparable. Les professionnels font état d'« *une baisse sur les prix, à la vente comme à la location d'environ 30% par rapport à la situation avant émeutes en moyenne* »³². L'offre apparaît très largement supérieure à la demande. Selon les professionnels de l'immobilier, « *la soutenabilité du secteur pose problème à court terme* » car « *les revenus ne couvrent plus forcément les charges* »³³. Cette situation s'inscrit dans « *un contexte de post émeute et d'attente par rapport à l'avenir institutionnel* »³⁴.

²⁴ Voir le procès-verbal d'audition de la CCI en date du 4 mai 2026 (Annexe 11, Cote 42).

²⁵ *Ibid.* (Annexe 11, Cote 41) ; voir également le procès-verbal d'audition de la DECAT en date du 6 mai 2026 (Annexe 12, Cotes 50-51).

²⁶ Voir le procès-verbal d'audition de la DECAT (Annexe 12, Cote 50).

²⁷ Voir le rapport annuel économique 2024 de l'IEOM, page 137.

²⁸ *Ibid.*, page 138.

²⁹ Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 41).

³⁰ *Ibid.*

³¹ Voir le rapport annuel économique 2024 de l'IEOM, page 137.

³² Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 41).

³³ *Ibid.*

³⁴ Voir le procès-verbal d'audition de la DECAT (Annexe 12, Cote 51).

48. Cette situation se traduit par un phénomène de vacance commerciale important et en augmentation³⁵. Ainsi, le taux de vacance commerciale du centre-ville de Nouméa est passé de 14 % en 2022 à 17,7 % en 2024³⁶. A Nouméa, outre la crise économique, cette situation s'expliquerait également par la création de nouvelles galeries commerciales excentrées³⁷, offrant notamment un stationnement gratuit.
49. Dans ce contexte de forte vacance commerciale, le rapport de force dans les négociations de loyers lors de la conclusion de nouveaux baux apparaît aujourd'hui favorable aux commerçants³⁸. Les biens proposés à des niveaux de loyers élevés rencontrent ainsi de grandes difficultés à être loués, sauf à présenter des caractéristiques particulièrement attractives, notamment en termes d'emplacement ou de qualité du local.
50. La situation apparaît cependant plus nuancée s'agissant des baux en cours. D'un point de vue juridique, le pouvoir de négociation demeure favorable aux bailleurs³⁹. Pour autant, dans le contexte économique actuel, de nombreux bailleurs auraient accepté de maintenir, voire de diminuer les loyers afin de conserver leurs locataires et de continuer à percevoir un revenu locatif⁴⁰. Ces ajustements apparaissent toutefois largement décorrélés de l'évolution des indices applicables et relèvent principalement de négociations individuelles entre bailleurs et preneurs.
51. Le montant des loyers peut donc constituer une difficulté pour certains commerçants, dans un contexte général de baisse d'activité et d'accumulation des charges fixes. Toutefois, il ne semble pas constituer la principale cause des difficultés économiques rencontrées par le secteur⁴¹. La hausse brutale de l'index BT21 à la suite du conflit russo-ukrainien a néanmoins fortement accru la visibilité du sujet. Après une longue période de stabilité, l'index est passé de 88,79 en janvier 2021 à 100 en décembre 2022, avec une hausse de 5 points en 2021 puis de 6 points en 2022. Cette évolution a entraîné une augmentation significative des loyers indexés. Des tensions comparables avaient déjà été observées à la suite de la pandémie de la Covid-19, lorsque certains preneurs avaient sollicité des reports ou des baisses de loyers tandis que les mécanismes d'indexation demeuraient orientés à la hausse⁴².
52. En réaction, une première délibération⁴³ a temporairement plafonné les augmentations de loyers à un taux fixe. Ce dispositif a ensuite été prolongé jusqu'au 31 décembre 2023⁴⁴.
53. Après 2022, l'index BT21 s'est stabilisé autour de 100 jusqu'en avril 2026. Il avait néanmoins progressé d'un point entre mars et avril 2026, principalement en raison de la hausse de 18,9 % de l'indice gazole⁴⁵. Cette évolution montre que, si l'index BT21 est généralement stable, il demeure fortement influencé par les coûts à l'importation. Une hausse importante de certains

³⁵ Voir les procès-verbaux d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 42) et de la DECAT (Annexe 12, Cote 51).

³⁶ Voir le rapport annuel économique 2024 de l'IEOM, page 139.

³⁷ Voir le procès-verbal d'audition de la DECAT (Annexe 12, Cotes 51-52). En dehors de Nouméa, il demeure toutefois difficile d'apprécier précisément l'ampleur du phénomène, en l'absence de données consolidées disponibles ; voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 42).

³⁸ Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 42).

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.* (Annexe 11, Cote 41).

⁴¹ Voir les procès-verbaux d'audition de la CCI (Annexe 11, Cotes 43-44 et 46) et de la DECAT (Annexe 12, Cote 52).

⁴² Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 42).

⁴³ Voir la délibération n° 240 du 28 juin 2022 portant réglementation exceptionnelle en matière de révision des loyers des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal.

⁴⁴ Voir la délibération n° 99/CP du 24 février 2023 portant modification de la délibération n° 240 du 28 juin 2022 portant réglementation exceptionnelle en matière de révision des loyers des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal.

⁴⁵ Voir les données publiées mensuellement sur le site de l'ISEE : <https://www.isee.nc/societe/consommation-conditions-de-vie/logement-deplacements>.

coûts entrant dans sa composition peut ainsi produire des effets inflationnistes sur l'index, y compris dans un contexte de contraction de la demande⁴⁶.



54. Dans ce contexte, le gouvernement a engagé, en 2022 et 2023, des échanges avec les représentants des bailleurs et des commerçants, afin de trouver une solution pérenne à l'augmentation brutale de l'index BT21 et à ses conséquences sur les loyers commerciaux⁴⁷. Ces échanges ont abouti à l'avant-projet de loi du pays et au projet d'arrêté analysés ci-après.

II. Le dispositif réglementaire projeté et son appréciation concurrentielle

A. Présentation de l'avant-projet de loi du pays et du projet d'arrêté

55. Comme expliqué *supra*, l'avant-projet de loi du pays « a pour objet d'une part, d'apporter des modifications de forme en codifiant les dispositions de la délibération n° 094 du 8 août 2000 et d'autre part, de créer un nouvel indice servant de base au calcul du montant du loyer révisé lors du renouvellement du bail »⁴⁸.
56. Les dispositions présentées, y compris celles relatives à l'indice de révision des loyers, se rapprochent du dispositif applicable en Métropole en matière de baux commerciaux.
57. La codification est justifiée par l'objectif d'obtenir « une meilleure lisibilité du droit existant ». Il s'agit d'une « codification à droit constant et le droit applicable en matière de baux commerciaux n'est pas impacté »⁴⁹.
58. La création d'un nouvel indice de référence est justifiée par la volonté que l'indice soit « moins dépendant de l'évolution du BT21 », en raison des effets inflationnistes que l'index avait générés en 2022⁵⁰. La structure actuelle de l'indice est analysée par les pouvoirs publics comme susceptible de créer un risque d'augmentation « exponentielle des loyers commerciaux,

⁴⁶ Voir le courriel de l'ISEE en date du 15 mai 2026 (Annexe 10, Cote 139).

⁴⁷ Voir le procès-verbal d'audition de la DECAT (Annexe 12, Cote 50) et de la CCI (Annexe 11, Cotes 45-46).

⁴⁸ Voir l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi du pays (Annexe 3, Cote 8).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.* (Annexe 3, Cote 10).

industriels ou artisanaux avec le risque avéré d'une répercussion en aval sur le prix de vente des biens et services »⁵¹.

59. Comme évoqué *supra*, le congrès de la Nouvelle Calédonie a adopté la délibération n° 240 du 28 juin 2022, prévoyant, à titre temporaire et transitoire, un taux fixe pour les différents modes de révision des loyers commerciaux. L'échéance de ces mesures a ensuite été reportée du 31 décembre 2022 au 31 décembre 2023. L'objet de la réforme est désormais de substituer à ce dispositif temporaire une solution pérenne, tout en conservant une certaine souplesse. En effet, les modalités de calcul de l'ILC pourront être modifiées par arrêté, afin de permettre « *une certaine réactivité en cas de variations trop importantes des indices servant de base à l'ILC* »⁵².
60. L'avant-projet de loi du pays est composé de six articles. Son article 3 prévoit notamment que l'article Lp. 145-34 du Code de commerce remplace, pour le plafonnement des loyers renouvelés, la référence à l'index BT21 par une référence au nouvel indice des loyers commerciaux, dont les modalités de calcul seront fixées par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Il prévoit également un plafonnement à 10 % de l'augmentation annuelle du loyer en cas de non-application de l'ILC.
61. De même, pour le plafonnement des loyers révisés, est remplacée la référence à l'index BT21 par une référence à l'ILC au sein de l'article Lp. 145-38. Est aussi prévu un plafonnement à 10 % de l'augmentation annuelle du loyer en cas de variation de plus de 10 % de la valeur locative résultant d'une modification des facteurs locaux de commercialité.
62. Enfin, l'article Lp. 145-39 plafonnera la variation du loyer découlant de l'application d'une clause d'échelle mobile à 10 % d'augmentation annuelle. Est ainsi supprimée l'obligation, pour le juge, d'adapter le jeu de l'échelle mobile à la valeur locative au jour de la demande, ainsi que l'application de l'article Lp. 145-38 en cas de disparition d'un des éléments retenus pour le calcul de la clause d'échelle mobile.
63. Le projet d'arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, pris en application de l'article Lp. 145-34 du Code de commerce, a pour objet de fixer le mode de calcul de l'ILC.
64. Ce projet d'arrêté prévoit en son article 1 que l'ILC sera composé, pour moitié, de la moyenne des douze dernières valeurs mensuelles définitives de l'index BT21 « tous travaux confondus » et, pour l'autre moitié, de la moyenne des douze dernières valeurs mensuelles correspondantes de l'IPC htl.

B. Une atteinte à la liberté des prix et à la concurrence justifiée

65. Le principe de la liberté des prix, prévu par l'article Lp. 410-2 du Code de commerce s'applique « *sauf dispositions spécifiques* ». Cet article prévoit que « *les prix des biens, produits et des services marchands sont librement déterminés par le jeu de la concurrence* ».
66. La fixation d'un plafond d'évolution des loyers lors du renouvellement d'un bail commercial constitue une réglementation des prix, au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat⁵³. Une telle mesure encadre en effet l'évolution du prix du loyer, lequel devrait en principe résulter de la libre négociation entre les parties.
67. De même, l'encadrement de l'évolution du loyer en cours de bail, à l'occasion d'une révision, revient également à intervenir sur le prix applicable au contrat. Même si les parties conservent

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ CE, 6 juin 1997, n° 183111 et 183353.

la possibilité de déterminer librement le montant du loyer révisé d'un commun accord, la règle applicable en l'absence d'accord influence nécessairement les conditions de la négociation.

68. Les articles L. 145-33 à L. 145-40 du Code de commerce et la délibération n° 094 précitée encadrent ainsi les loyers des baux commerciaux lors du renouvellement du bail et de la révision du loyer, lorsque les parties ne parviennent pas à un accord.
69. Le présent avant-projet de loi du pays s'inscrit dans cette logique dérogatoire au principe de liberté des prix. Cette dérogation demeure toutefois limitée, dès lors qu'elle ne fixe pas le montant du loyer, mais détermine une règle d'évolution du prix applicable en l'absence d'accord entre les parties.
70. L'instauration d'une réglementation des prix est, par nature, susceptible de porter atteinte au libre jeu de la concurrence⁵⁴, dès lors qu'elle limite la liberté des opérateurs économiques de déterminer le prix de leurs biens ou services par la seule rencontre de l'offre et de la demande.
71. Cette atteinte doit toutefois être appréciée au regard des caractéristiques particulières du marché de l'immobilier commercial et du moment auquel intervient la réglementation envisagée. En effet, sur ce marché, la rencontre entre l'offre et la demande intervient principalement lors de la conclusion du bail initial. À ce stade, le preneur peut, en principe, comparer différents locaux disponibles, tandis que le bailleur peut rechercher différents candidats locataires. En revanche, une fois le bail conclu, les alternatives économiques dont disposent les parties se trouvent fortement réduites, en particulier lors de la révision du loyer ou du renouvellement du bail.
72. Du côté de l'offre, cette réduction de choix du bailleur résulte notamment de l'encadrement de la faculté de résiliation du bail. Le bailleur ne peut mettre fin librement au bail pendant la durée statutaire de neuf ans et demeure en outre soumis au droit au renouvellement reconnu au preneur. Le refus de renouvellement impose ainsi, sauf exceptions, le versement d'une indemnité d'éviction.
73. Du côté de la demande, la réduction des alternatives du preneur s'explique par les contraintes qui pèsent sur ce dernier, lequel ne peut donner congé qu'à l'expiration de chaque période triennale. À cela s'ajoutent les coûts importants liés à un éventuel déménagement de l'exploitation commerciale, tenant notamment aux travaux nécessaires pour adapter les nouveaux locaux⁵⁵, à la perte potentielle de clientèle consécutive à un changement d'emplacement⁵⁶, ainsi qu'à la valeur patrimoniale attachée au droit au bail en tant qu'élément du fonds de commerce.
74. Ainsi, après la conclusion du bail initial, les parties se trouvent placées dans une relation contractuelle durable, marquée par de fortes contraintes économiques et juridiques. Cette situation crée une forme de dépendance bilatérale, dans laquelle ni le bailleur ni le preneur ne disposent, au stade de la révision ou du renouvellement, de facultés de report comparables à celles existant lors de la conclusion initiale du bail. La pression concurrentielle exercée par les autres locaux disponibles sur le marché s'en trouve fortement atténuée.
75. La seule pression concurrentielle résiduelle tient à l'existence éventuelle de locaux présentant un niveau de loyer significativement inférieur ou des caractéristiques objectivement plus attractives, notamment en termes d'emplacement géographique⁵⁷. Toutefois, cette pression

⁵⁴ Voir l'avis de l'Autorité n° 2025-A-06 du 6 novembre 2025 sur le projet de délibération relative à la réglementation des annonces judiciaires et légales en Nouvelle-Calédonie, §37.

⁵⁵ Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 42).

⁵⁶ Voir le procès-verbal d'audition de la DECAT (Annexe 12, Cote 52).

⁵⁷ Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 42).

demeure limitée par les coûts de transfert supportés par le preneur et par la protection juridique dont bénéficie ce dernier au titre du statut des baux commerciaux.

76. Dans ces conditions, si le dispositif projeté constitue bien une intervention sur les prix, cette intervention demeure limitée et intervient à un stade où le jeu concurrentiel est déjà fortement affaibli.
77. De plus, la référence à la valeur locative demeure centrale dans le dispositif⁵⁸, et la composition de l'ILC, qui maintient une part de l'index BT21, permet de tenir compte, au moins partiellement, de l'évolution des coûts supportés par les bailleurs.
78. Cette atteinte limitée apparaît en outre justifiée par un objectif d'intérêt général tenant à la préservation de l'équilibre économique des relations entre bailleurs et preneurs, à la continuité de l'exploitation commerciale et, plus largement, au maintien du tissu commercial local dans un contexte économique particulièrement dégradé. En effet, le montant des loyers commerciaux constitue une charge fixe importante pour les commerçants et peut, lorsqu'il évolue de manière brutale ou décorrélée de leur activité, fragiliser leur viabilité économique.
79. Le dispositif projeté est également susceptible de générer des gains d'efficacité. En substituant à la seule référence à l'index BT21 un indice composite intégrant, pour moitié, l'IPC htl, il tend à limiter les risques de décorrélation entre l'évolution des loyers commerciaux et la situation économique des preneurs. Il peut ainsi contribuer à la réduction des charges fixes supportées par les commerçants par rapport à la trajectoire qui résulterait du maintien du dispositif actuel, ainsi qu'à la limitation des répercussions éventuelles des hausses de loyers sur les prix de vente des biens et services.
80. En outre, la règle plafonnant à 10 % l'augmentation annuelle du loyer, prévue aux articles Lp. 145-34, Lp. 145-38 et Lp. 145-39, vise principalement à prévenir des hausses rapides et importantes de loyers, susceptibles d'alimenter des tensions inflationnistes, de favoriser des comportements spéculatifs ou de fragiliser la viabilité économique de certains commerces⁵⁹. Ses effets concrets devraient toutefois demeurer limités, dès lors qu'elle ne trouve à s'appliquer qu'en cas d'augmentation annuelle particulièrement importante du loyer⁶⁰.
81. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que l'atteinte portée au principe de libre détermination des prix et au jeu de la concurrence est limitée, proportionnée et justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis.
82. Toute réglementation des prix doit néanmoins demeurer strictement encadrée. En effet, une intervention durable sur l'évolution des loyers commerciaux pourrait, si elle était insuffisamment justifiée ou excessivement rigide, conduire à une déconnexion entre les loyers réglementés, la valeur locative réelle des locaux et les coûts supportés par les bailleurs. Elle pourrait également réduire, à moyen ou long terme, les incitations à investir dans l'entretien, la rénovation ou la mise à disposition de locaux commerciaux.
83. Dès lors, l'Autorité recommande de veiller à ce que l'encadrement des loyers commerciaux demeure fondé sur des critères objectifs, transparents et proportionnés aux objectifs poursuivis. Cette exigence implique notamment que les modalités de calcul de l'ILC reposent sur des

⁵⁸ L'article Lp. 145-33 du Code de commerce prévoit que « le montant des loyers renouvelés ou révisés doit correspondre à la valeur locative », c'est-à-dire à la valeur qui résulterait de la rencontre de l'offre et de la demande dans des conditions concurrentielles comparables à celles existant lors de la fixation du loyer initial.

⁵⁹ Voir le procès-verbal d'audition de la DECAT (Annexe 11, Cote 53).

⁶⁰ Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 44) : « Il faudrait que les deux sous-indices soient très favorables pour qu'ils dépassent 10% d'augmentation et que ce plafond soit appliqué. On a moins étudié cela car cela nous paraît peut envisageable. ».

données statistiques fiables, régulièrement publiées et présentant un lien suffisant avec l'évolution économique des loyers commerciaux.

Recommandation n° 1 : l'Autorité recommande de maintenir une réglementation des loyers commerciaux fondée sur des critères objectifs, transparents et proportionnés aux objectifs d'intérêt général poursuivis.

III. Recommandations relatives au suivi et à l'accompagnement de la réglementation

84. Les auditions réalisées au cours de l'instruction du présent avis ont mis en lumière les difficultés et enjeux auxquels sont confrontées les parties aux baux commerciaux, qu'il s'agisse des bailleurs ou des exploitants commerciaux, dans le contexte économique actuel.
85. Au-delà de la nécessité de maintenir une réglementation objective, transparente et proportionnée des loyers commerciaux, l'Autorité formule deux recommandations complémentaires, tenant, d'une part, au suivi de l'évolution de l'ILC et, d'autre part, à la mise en œuvre d'outils structurels destinés à réduire les déséquilibres affectant le marché de l'immobilier commercial.

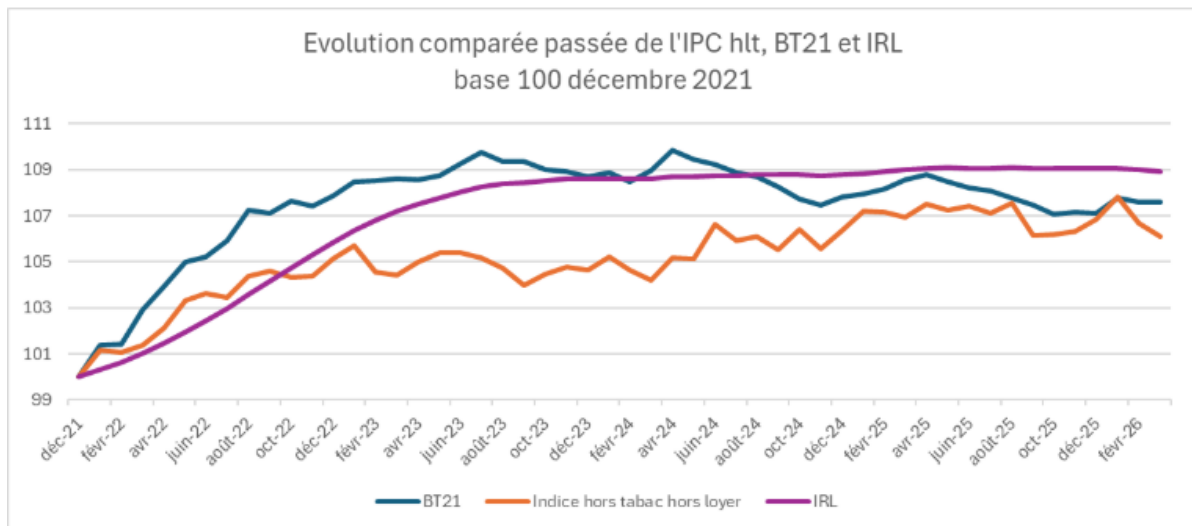
A. Un suivi régulier de l'évolution de l'ILC

86. L'IPC htl a augmenté de 13,12 points en seize ans, entre 2011 et avril 2026, tandis que l'index BT21 a augmenté de 19,43 points sur la même période⁶¹. Toutefois, en excluant la période de forte hausse de l'index BT21 observée en 2022, cet index a augmenté de 0,19 points entre 2023 et avril 2026 et de 11,36 points entre 2011 et 2021. Sur ces mêmes périodes, l'IPC htl a augmenté respectivement de 4,2 points entre 2023 et avril 2026 et de 7,11 points entre 2011 et 2021.
87. Il résulte de l'analyse comparée des évolutions passées de l'index BT21 et de l'IPC htl que ces deux indices présentent, sur une longue période, une tendance générale à la hausse, selon des dynamiques toutefois distinctes. Le nouvel indice proposé devrait être moins exposé aux variations brutales susceptibles d'affecter l'index BT21⁶². La conjoncture actuelle, marquée par les répercussions de la crise au Moyen-Orient, illustre à cet égard les effets potentiellement bénéfiques de la réforme proposée, dès lors que l'index BT21 connaît actuellement un début de hausse rapide.
88. Cette analyse est confortée par l'évolution comparée passée de l'IPC htl, de l'index BT21 et de l'indice de révision des loyers (ci-après « IRL »), lequel repose sur une méthode de calcul analogue à celle envisagée pour l'ILC⁶³. Le graphique transmis par l'ISEE ci-dessous montre que l'IRL présente une évolution plus régulière que ses deux composantes. Alors que l'index BT21 et l'IPC htl connaissent des variations plus marquées, l'IRL suit une trajectoire plus lissée, traduisant l'effet combiné de la pondération entre les deux indices et de la prise en compte des moyennes mensuelles sur douze mois.

⁶¹ Voir les données publiées par l'ISEE sur les indices du BTP et sur les indices des prix à la consommation par mois et par année (Annexes 14, 15 et 16).

⁶² Voir le procès-verbal d'audition de la DECAT (Annexe 12, Cotes 52-54).

⁶³ Créé le 6 décembre 2006, cet indice est composé, pour une moitié, de la moyenne des douze dernières valeurs mensuelles définitives de l'index BT21 et, pour l'autre moitié, de la moyenne des douze dernières valeurs mensuelles correspondantes de l'IPC htl.



Source : ISEE⁶⁴

89. Cette comparaison illustre l'intérêt du nouvel ILC projeté, qui devrait permettre d'atténuer les effets des variations ponctuelles de l'index BT21 ou de l'IPC htl sur l'évolution des loyers commerciaux. Elle confirme ainsi que la réforme proposée est susceptible de renforcer la prévisibilité de l'évolution des loyers et de limiter les risques de hausses brutales.
90. Toutefois, elle montre également que l'indice composite demeure orienté à la hausse sur la période observée. Le nouvel ILC ne saurait donc être analysé comme un mécanisme de baisse des loyers : sa création ne permet pas, à elle seule, d'exclure la poursuite d'une tendance haussière de l'indice et, par conséquent, des loyers commerciaux qui y seraient indexés.
91. Or, il est probable, à court ou moyen terme, que cette hausse ne coïncide ni avec un regain d'activité dans le secteur du commerce, ni avec une hausse des loyers pratiqués lors de la conclusion de nouveaux baux. En effet, la variation de l'ILC ne reflète qu'imparfaitement la réalité du marché de l'immobilier commercial, dès lors qu'elle ne prend pas en compte l'évolution du volume d'activité du secteur du commerce ni, plus généralement, celle de l'activité économique.
92. L'IPC htl et l'index BT21 reposent en effet sur des données exprimées à volumes de consommation constants. Ainsi, une hausse de l'IPC htl peut s'accompagner d'une baisse du volume de consommation. Dans ces conditions, l'évolution de l'activité des commerçants et de leur capacité à supporter une hausse de loyer ne suit pas nécessairement celle de ces indices, les variations des volumes consommés n'étant pas prises en compte⁶⁵. Cette incidence est d'autant plus marquée dans un contexte de diminution de la population⁶⁶.
93. Comme expliqué *supra*, ce phénomène d'inadéquation entre l'évolution de l'indice, l'activité économique réelle et les loyers pratiqués sur le marché est illustré par les nombreuses diminutions de loyers consenties, avec l'accord des bailleurs, dans le cadre de baux en cours, ainsi que par la baisse des loyers observée lors de la conclusion de nouveaux baux, alors même que l'évolution de l'indice aurait dû conduire à une augmentation ou, à tout le moins, à une stabilisation des loyers⁶⁷.
94. Il apparaît ainsi que le régime applicable à l'évolution des loyers lors de la révision ou du renouvellement d'un bail commercial peut se révéler inadapté aux périodes de récession

⁶⁴ Voir le courriel de l'ISEE en date du 22 mai 2026 (Annexe 10, Cotes 137-138).

⁶⁵ Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cote 45).

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Voir les procès-verbaux d'audition de la CCI (Annexe 11, Cotes 41-42) et de la DECAT (Annexe 12, Cote 51).

économique, en particulier lorsque l'évolution de l'activité économique et celle de l'inflation ne sont pas corrélées. Une telle situation est notamment observée actuellement et dans la période récente⁶⁸.

95. Il ne semble toutefois pas possible, en l'état, de corriger cette inadéquation directement dans le mode de calcul de l'ILC, faute de disposer d'indicateurs statistiques suffisamment récents relatifs au volume d'activité économique. Les données macroéconomiques en volume, telles que le PIB, sont en effet habituellement disponibles avec un décalage temporel de deux à trois ans, ce qui exclut leur utilisation dans le calcul d'un indice destiné à suivre l'évolution courante des prix⁶⁹.
96. Il pourrait néanmoins être utile d'examiner la pertinence d'indicateurs complémentaires disponibles à une fréquence plus rapprochée, tels que l'évolution de l'emploi salarié dans le secteur du commerce. Si un tel indicateur ne permet pas, à lui seul, de mesurer le volume d'activité économique ou la capacité effective des commerçants à supporter une hausse de loyer, il pourrait constituer un élément d'appréciation complémentaire du dynamisme économique du secteur, en parallèle du suivi de l'ILC et des loyers pratiqués lors de la conclusion de nouveaux baux.
97. Dès lors, l'Autorité recommande au gouvernement de faire preuve d'une vigilance particulière en cas d'écart significatif entre, d'une part, l'évolution de l'activité économique et des loyers pratiqués lors de la conclusion de nouveaux baux et, d'autre part, l'évolution de l'ILC. Le cas échéant, il pourrait être envisagé de modifier l'arrêté fixant les modalités de calcul de l'ILC, afin d'en ajuster ou d'en neutraliser temporairement l'évolution lorsque celle-ci apparaîtrait manifestement décorrélée de la situation réelle du marché de l'immobilier commercial.

Recommandation n° 2 : l'Autorité recommande au gouvernement d'assurer un suivi régulier de l'ILC au regard de l'évolution de l'activité économique et des loyers pratiqués lors de la conclusion de nouveaux baux commerciaux et, en cas de décorrélation significative, d'étudier la possibilité de modifier l'arrêté fixant les modalités de calcul de l'ILC afin d'en ajuster ou d'en neutraliser temporairement les effets.

B. Un dispositif structurel de lutte contre la vacance commerciale

98. Le projet de nouvelle réglementation intervient dans un contexte particulièrement dégradé pour le secteur de l'immobilier commercial. Si la réforme proposée est de nature à limiter les risques de hausse brutale des loyers commerciaux, elle ne saurait, à elle seule, répondre à l'ensemble des déséquilibres affectant le marché, en particulier à l'écart croissant entre l'offre et la demande de locaux commerciaux.
99. Dans cette perspective, l'Autorité invite les institutions compétentes à envisager des politiques structurelles destinées à réduire les déséquilibres existants entre l'offre et la demande de locaux commerciaux. Ces politiques pourraient notamment viser à favoriser la remise sur le marché de locaux vacants, ou encore à limiter les effets négatifs de la vacance commerciale sur l'attractivité des zones concernées.
100. À cet égard, des outils fiscaux destinés à lutter contre la vacance commerciale pourraient être étudiés. La vacance commerciale nuit en effet au dynamisme de l'ensemble du secteur, en réduisant l'attractivité des zones commerciales concernées, en affaiblissant les flux de clientèle et en accentuant les difficultés rencontrées par les commerces encore en activité⁷⁰.

⁶⁸ Voir le procès-verbal d'audition de la CCI (Annexe 11, Cotes 44-45).

⁶⁹ Voir le courriel de l'ISEE en date du 15 mai 2026 (Annexe 10, Cote 140).

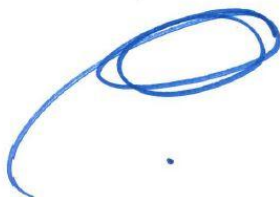
⁷⁰ Voir le procès-verbal d'audition de la DECAT (Annexe 12, Cotes 52 et 54).

101. L'article 1530 du Code général des impôts métropolitain prévoit ainsi, pour les communes, la possibilité d'instituer une taxe annuelle sur les friches commerciales situées sur leur territoire. Cette taxe, destinée à inciter à la remise en activité des locaux vacants, s'applique aux locaux demeurés inoccupés et non affectés à une activité depuis au moins deux ans. Elle n'est toutefois pas due lorsque l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du propriétaire. Sont ainsi notamment exclus du champ d'application de la taxe les biens ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme ou de réhabilitation, ainsi que les biens mis en location ou en vente à un prix n'excédant pas celui du marché et ne trouvant pas preneur ou acquéreur.
102. À la connaissance de l'Autorité, il n'existe pas, en Nouvelle-Calédonie, de dispositif fiscal spécifiquement comparable.
103. L'Autorité considère par conséquent qu'un dispositif de cette nature pourrait utilement être étudié en Nouvelle-Calédonie. Un tel mécanisme devrait notamment être conçu de manière à ne pas pénaliser les bailleurs dont les locaux demeurent vacants en raison d'une absence objective de demande, de difficultés liées à l'état du bien ou de projets de réhabilitation en cours. Il devrait également être calibré de façon proportionnée, afin de ne viser que les situations dans lesquelles la vacance résulte d'une rétention injustifiée de locaux commerciaux ou d'un niveau de loyer manifestement inadapté aux conditions du marché.

Recommandation n° 3 : l'Autorité recommande aux pouvoirs publics d'étudier l'opportunité de mettre en place un dispositif adapté de lutte contre la vacance commerciale, notamment fiscal, afin d'inciter à la remise sur le marché des locaux commerciaux vacants, tout en prévoyant des garanties permettant de ne pas pénaliser les propriétaires dont la vacance résulte de circonstances indépendantes de leur volonté.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Sophie Charlot, rapporteure générale, M. Joseph Courme, rapporteur, par M. Stéphane Retterer, président, Mme Johanne Peyre et Mme Amélie Chung, membres de l'Autorité.

Le secrétaire de séance



Grégory Beaufiles

Le président



Stéphane Retterer

