

N° 21 - 2014/RAP-COM

Nouméa, le

11 DEC 2014

R A P P O R T
de la commission du développement économique, et
de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du
territoire

Les commissions du développement économique ainsi que de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire se sont réunies sous la présidence de monsieur Grégoire BERNUT et de madame Sutita SIO-LAGADEC, le **vendredi 28 novembre 2014**, à **15 heures**, dans l'hémicycle de l'hôtel de la province Sud, selon l'ordre du jour suivant :

Rapport n° 1557-2014/APS : Projet de délibération relative à l'urbanisme commercial en province Sud.

♦♦♦

Étaient présents pour la commission du développement économique : Mmes JANDOT et HMEUN ainsi que MM. DUNOYER et METZDORF.

Étaient présents pour la commission de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : Mme JANDOT ainsi que M. DE GRESLAN.

Étaient absents excusés : Mmes LAFLEUR et WAHUZUE-FALELAVAKI, ainsi que MM. SANTA, MULIAKAAKA, LECOURIEUX, MAPOU, UKEIWE et PABOUTY.

Participaient également aux travaux des commissions : Mmes IEKAWE, VOISIN, SANMOHAMAT et JULIE ainsi que MM. SAM et SAKO.

L'exécutif de la province était représenté par M. MICHEL, président de l'assemblée de province, par Mme LAGNEAU, première vice-présidente de l'assemblée de province et par M. MOLE, troisième vice-président de l'assemblée de province.

L'administration était représentée par M. KERJOUAN, secrétaire général, ainsi que par :
M. GISLARD, inspecteur général de la province Sud ;
Mme MÜNKEL, secrétaire générale adjointe ;
M. OBLED, secrétaire général adjoint ;
Mme PEIRANO, directrice du foncier et de l'aménagement (DFA) ;
M. BUILLES, directeur de l'économie, de la formation et de l'emploi (DEFE) ;
M. TOUBHANS, directeur juridique et d'administration générale (DJA) ;

M. BRIANCHON, directeur juridique et d'administration générale adjoint (DJA) ;
Mme BENITO, chef du service du secrétariat de l'assemblée et de la coordination administrative (DJA) ;
Mme SAINT-PRIX, chargée d'études juridiques (DJA).

◆◆◆

Rapport n° 1557-2014/APS : Projet de délibération relative à l'urbanisme commercial en province Sud.

La réglementation provinciale d'urbanisme commercial a pour objet de favoriser le développement des activités commerciales de manière efficace et cohérente dans l'espace urbain en soumettant l'implantation ou l'extension des surfaces de vente au public à une autorisation préalable.

Elle trouve son origine dans les délibérations de l'assemblée de la province Sud n° 10 du 14 mars 1991 et n° 18 du 27 juin 1996, aujourd'hui toutes deux abrogées.

Une réforme de cette délibération a été entreprise en 2006 et a abouti à l'adoption de la délibération n° 41-2006/APS du 28 septembre 2006 relative à l'urbanisme commercial dans la province Sud, modifiée en 2008.

Aujourd'hui, il apparaît nécessaire de procéder à une refonte de ce texte devenu inapproprié. En effet, suite à l'adoption de la loi du pays n° 2013-8 du 24 octobre 2013 relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie et, en particulier au vu des dispositions des articles 10 à 15 ayant pour objet de soumettre à un contrôle les opérations dans le secteur du commerce de détail, il s'avère que la province n'a plus à intervenir sur l'analyse des effets concurrentiels des implantations commerciales.

Dans ce cadre, les enjeux essentiels étant couverts par la loi anti-trust, l'exécutif provincial a souhaité revoir le dispositif de la province Sud pour le simplifier.

Le projet de délibération qui vous est soumis, a donc pour vocation de recentrer l'analyse du développement des activités commerciales au travers du prisme de l'aménagement du territoire et du développement durable et non de celui de l'économie.

Ainsi, les points essentiels du projet sont les suivants :

I. Recentrer les principes fondamentaux de la réglementation et préciser les critères d'analyse liés à l'aménagement du territoire et au développement durable

Les principes fondamentaux de la délibération reposent désormais sur des préoccupations tenant à l'aménagement du territoire et au développement durable. Il s'agit de garantir le développement équilibré des différentes formes de commerces et contribuer en particulier au maintien des activités dans les zones rurales, à la modernisation des équipements commerciaux, ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités dans les centralités urbaines et dans les zones de dynamisation urbaine.

En application des principes énoncés précédemment, le premier critère fondant l'avis de la commission provinciale d'urbanisme commercial (CPUC) et la décision du président de l'assemblée de la province Sud réside dans l'impact du projet en matière d'aménagement du territoire. Sur ce volet, sera examinée la compatibilité du projet avec les prescriptions des plans d'urbanisme directeur approuvés, son impact sur l'équilibre entre les différentes formes de commerce dans l'agglomération du Grand Nouméa et la province Sud, sa consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement, son impact sur l'animation de la vie urbaine et rurale, sur les flux de transports, ainsi que son accessibilité par les transports collectifs.

Le deuxième critère porte quant à lui sur l'impact du projet en matière de développement durable. La qualité environnementale, l'insertion paysagère et architecturale du projet, ainsi que les nuisances de toute nature qu'il est susceptible de produire sont des éléments pris en considération pour évaluer le projet dans son environnement.

II. Relèvement du seuil des surfaces de vente des commerces et centres commerciaux soumis à une demande d'autorisation

Le seuil actuel de 300 m² est relevé à 750 m² pour les commerces de détail et maintenu à 1 000 m² pour les centres commerciaux. De même, les centres commerciaux ayant une surface de vente inférieure à 1000 m², mais comprenant un commerce d'une surface de vente supérieure à 750 m², sont soumis à une demande d'autorisation.

Ce seuil permet d'exclure la majeure partie des créations de commerces dans les zones de l'intérieur, évitant une procédure fastidieuse et coûteuse pour des promoteurs participant au rééquilibrage économique de la province.

Ce seuil permet de maintenir dans le champ d'application de la réglementation les supermarchés, d'une surface de vente généralement supérieure à 900 m² ;

Il favorise la création de commerce de hard discount, d'une surface de vente inférieure aux supermarchés classiques ;

Il permet à de petits commerçants, détenant une boutique actuellement inférieure à 300 m² de surface de vente mais devant dépasser ce seuil par une extension, de réaliser leur projet sans avoir besoin de demander une autorisation. Il favorise ainsi la croissance des petits commerces, au détriment des magasins de chaînes ou de groupes ;

Ce seuil correspond au seuil de Surface Hors Œuvre Nette dite SHON (somme des surfaces des planchers de chaque niveau de la construction, c'est-à-dire globalement, l'ensemble commercial sans les parkings) de 1 000 m² adopté en métropole, la surface de vente correspondante étant de 750 m² environ.

III. Instauration d'une commission restreinte avec un fonctionnement souple

- Une commission restreinte avec davantage d'élus locaux

Le nombre de membres de la commission est porté à dix, au lieu de douze précédemment.

Elle comprend :

- deux élus de la commune d'implantation du projet ;
- un représentant de chacun des groupes d'élus de l'assemblée de province ;
- un représentant des associations de consommateurs ;
- le président du syndicat mixte des transports urbains (SMTU) pour les projets relevant de son champ de compétence territoriale ;
- le président du syndicat intercommunal du Grand Nouméa (SIGN) pour les projets relevant de son champ de compétence territoriale ;
- une personne qualifiée en matière d'aménagement du territoire ou de développement.

Dans cette nouvelle composition, les élus locaux (commune et province) représentent dorénavant 6/10^{ème} des élus présents à la commission, contre 5/12^{ème} précédemment. Les élus municipaux représentent 2/10^{ème} des membres de la CPUC, contre 1/12^{ème} précédemment.

A l'instar de la réglementation métropolitaine, il est procédé au retrait des représentants des chambres consulaires de la CPUC, pour deux principales raisons : d'une part, l'abandon des critères d'ordre économique dans l'analyse de la demande d'autorisation et d'autre part, les difficultés d'assurer la neutralité de ces membres, ceux-ci étant souvent directement impliqués dans les dossiers (en qualité de concurrents au projet par exemple).

- Des conditions de vote plus souples

Les conditions de vote ont été simplifiées. La présence de la moitié des membres ayant droit de vote est requise pour que la commission puisse valablement délibérer. De plus, l'avis sur un projet est rendu à la majorité des membres présents. Enfin, les membres de la commission votent à main levée.

- Des délais d'instruction raccourcis

Dès lors que le dossier est complet, la commission doit rendre son avis dans un délai de deux mois au lieu de trois, tel que prévu actuellement par la délibération n° 41-2006/APS.

IV. Un pouvoir décisionnaire de la commission

Le projet de délibération introduit une nouveauté qui conduit à une instruction plus rapide. Si l'avis de la commission est favorable, elle vaut autorisation du projet. En cas d'avis défavorable ou réservé, la commission propose au président de l'assemblée de province de refuser le projet ou de subordonner sa réalisation au respect de conditions destinées à le rendre conforme aux principes fondamentaux énoncés par l'article premier du projet de délibération.

Enfin, au regard de l'ampleur des modifications proposées, il convient, pour des raisons de sécurité juridique et d'intelligibilité du droit, de procéder à l'abrogation de la délibération n° 41-2006/APS du 28 septembre 2006 relative à l'urbanisme commercial dans la province Sud.

Tel est l'objet de la présente délibération que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation.

◆◆◆

En préalable à la discussion générale, le président de l'assemblée de province a précisé que le présent projet de délibération avait fait l'objet d'une présentation à la Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie (CCI). A ce sujet, le secrétaire général a ajouté que la commission ad hoc de la CCI avait réservé un accueil favorable au projet de texte, tout en sollicitant des services provinciaux, certains ajustements mineurs auxquels il a été procédé par la suite. En parallèle, il a informé les conseillers que d'autres organismes et institutions avaient également été consultés sur le projet de délibération, tels que l'association Union fédérale des consommateurs (UFC) Que Choisir, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, l'Association des maires ou le Syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, le secrétaire général a confirmé à M. BERNUT que les principales raisons de l'accueil favorable du projet de délibération par la CCI résidaient dans l'entreprise générale de simplification qu'il engendrait, portant notamment sur le relèvement des seuils au-dessus desquels une autorisation d'exploitation commerciale était obligatoire, sur la réduction du nombre de pièces constitutives du dossier de demande d'autorisation, ainsi que sur le travail de clarification des critères d'appréciation des projets.

Enfin, le secrétaire général a indiqué que la nomination d'un certain nombre de personnalités qualifiées au sein de la commission provinciale d'urbanisme commercial (CPUC) était nécessaire afin de la rendre pleinement opérationnelle.

* * *

Dans la discussion générale, au sujet de la valeur juridique de l'avis favorable ou défavorable de la CPUC et de son influence sur la délivrance ou le refus de l'autorisation d'exploitation commerciale, le président de l'assemblée de province a indiqué à Mme SIO-LAGADEC qu'en cas d'avis favorable de la commission, celui-ci valait autorisation du projet, aucune intervention de l'exécutif provincial n'étant alors envisagée. Il a ajouté que, lorsque la CPUC délivrait un avis défavorable ou réservé au projet qui lui était soumis, il revenait à l'exécutif le soin d'autoriser le projet, de le refuser ou de subordonner son autorisation au respect par le demandeur de prescriptions ou d'engagements de nature à le rendre conforme aux principes mentionnés à l'article 1^{er} du projet de délibération.

En ce sens, le président de l'assemblée de province a fait remarquer à la conseillère que l'objectif poursuivi par le texte était de ne plus permettre à l'exécutif de la collectivité d'exercer un pouvoir discrétionnaire en la matière, dans un contexte où l'enjeu principal de la délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale consistait à apprécier le projet par rapport à son insertion dans l'environnement, à son influence sur l'équilibre entre les différentes formes de commerce ou en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

* * *

Mme SIO-LAGADEC a souhaité savoir si, lorsque la CPUC ne rendait pas d'avis dans le délai de deux mois à compter de la complétude du dossier de demande d'autorisation, son avis était réputé favorable ou non favorable.

A ce titre, le président de l'assemblée de province a rappelé que les dispositions en vigueur de la délibération n° 41-2006/APS du 28 septembre 2006 disposaient que si, à l'expiration d'un délai de trois mois, la commission dûment convoquée n'avait pas formulé d'avis, celui-ci était réputé avoir été rendu.

En complément de ces interventions, M. BERNUT a précisé qu'actuellement, en cas d'avis exprès ou tacite de la CPUC, le président de l'assemblée de province était toujours appelé à prendre une décision motivée sur la demande d'autorisation.

* * *

Concernant les raisons ayant conduit à la modification des modalités de vote au sein de la CPUC, dont les membres voteraient désormais à main levée, le président de l'assemblée de province a répondu à Mme SIO-LAGADEC qu'au regard des critères sur lesquels serait fondée la décision d'autorisation et compte tenu de la volonté de simplification qu'animait l'ensemble du projet de délibération, le mode de vote actuel ne semblait plus approprié. En effet, il a expliqué que l'appréciation que devait jusqu'à présent porter la CPUC sur les aspects concurrentiels des projets commandait l'application du vote à bulletin nominatif, les abstentions et les absences étant comptées comme votes négatifs.

* * *

A la question de Mme SIO-LAGADEC au sujet des recommandations proposées par le président de l'UFC Que Choisir dans un courrier adressé au président de l'assemblée de province le 28 novembre 2014, que la collectivité comptait reprendre dans le présent projet de délibération, le secrétaire général a indiqué que la proposition portant sur l'éloignement des caisses des produits gras et sucrés, ainsi que des boissons alcooliques, pour intéressante qu'elle soit, semblait relever de par sa nature, de la compétence en matière de santé et d'hygiène publique, dont l'exercice appartient à la Nouvelle-Calédonie.

Pour conclure, M. DE GRESLAN a relevé que la collectivité pouvait éventuellement porter une appréciation souveraine sur le respect des considérations tirées des enjeux de santé publique au travers de l'application des critères d'appréciation des dossiers de demande d'autorisation, et cela au regard de la généralité de leur formulation.

◆◆◆

EXAMEN DU PROJET DE DELIBERATION

Article 1 : Avis favorable de la commission, sans observation.

Article 2 : Avis favorable de la commission, sans observation.

Article 3 : Avis favorable de la commission, sans observation.

Article 4 : Le président de l'assemblée de province a souligné qu'au deuxième alinéa du présent article, il convenait de supprimer le mot « dix », qui n'était pas approprié du fait que le nombre de membres de la CPUC pouvait varier, en fonction du nombre de groupes d'élus représentés au sein de l'assemblée de province au cours des différentes mandatures.

A ce titre, il a sollicité qu'un projet d'amendement soit déposé afin de procéder à cette suppression, ainsi qu'à la clarification du cinquième alinéa de l'article, afin de reprendre la formulation idoine en matière de désignation d'élus au sein des organismes provinciaux.

Avis favorable des commissions.

Article 5 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 6 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 7 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 8 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 9 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 10 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 11 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 12 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 13 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 14 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 15 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 16 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 17 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 18 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 19 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 20 : Au premier alinéa du présent article, le directeur juridique et d'administration générale a proposé de prévoir la date d'entrée en vigueur de la présente délibération et ainsi de la fixer au 1^{er} janvier 2015.

Par ailleurs, le secrétaire général a indiqué qu'un projet d'amendement sera proposé en assemblée de province afin de prévoir les dispositions transitoires susceptibles d'expliciter le régime juridique des autorisations d'exploitation commerciale délivrées sur le fondement de la délibération n° 41-2006/APS du 28 septembre 2006 *relative à l'urbanisme commercial dans la province Sud*.

Avis favorable des commissions.

Article 21 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Article 22 : Avis favorable des commissions, sans observation.

Sur l'ensemble du projet de délibération : avis favorable des commissions à l'unanimité.

◆◆◆

**Le président de la commission du développement
économique**



Grégoire Bernut

**La présidente de la commission de l'habitat,
de l'urbanisme et de l'aménagement du
territoire**



Sutita Sio-Lagadec

