



AVIS n°16/2026

du 26 juin 2026

**concernant l'avant-projet de loi du pays
portant modification du code de l'urbanisme
de la Nouvelle-Calédonie**

Présentée par la CEAI¹:

Le président de séance:

Monsieur Jean-Louis D'ANGLEBERMES

Le rapporteur de séance :

Monsieur Marc ZEISEL

Dossier suivi par :

Mesdames Naomi ALI, chargée d'études
juridiques et Giulia RAVIZZONE,
secrétaire du bureau des études.

¹ CEAI: commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 27 mai 2026 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays portant modification du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures, en charge du dossier, a auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les services et directions, les actrices et acteurs concernés par ce sujet².

L'ensemble des contributions ont apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

AVIS n°16/2026

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

L'urbanisme relève d'une compétence partagée. A ce titre, la Nouvelle-Calédonie édicte les principes directeurs en la matière et les provinces en établissent les modalités d'application sur leur territoire. Les communes, ayant obtenu un transfert de compétence par l'adoption d'un plan d'urbanisme directeur, assurent l'application directe et la mise en œuvre des règles. À défaut, la province reste compétente pour l'instruction et la délivrance des actes d'urbanisme.

C'est dans ce cadre juridique que l'avant projet de loi du pays vise à moderniser le code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie adopté en 2015 afin de s'adapter aux défis contemporains tel que le changement climatique.

La présente réforme s'organise autour de quatre axes :

1. la consolidation et la clarification de la planification durable,
2. l'adaptation des outils de zonage,
3. l'introduction de nouvelles procédures de maîtrise urbaine,
4. le renforcement du volet répressif et des contrôles.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, selon la **procédure normale**.

² Cf. Document annexe

II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

En propos liminaires, les conseillers déplorent que les professionnels du secteur tels que les architectes, les promoteurs, les bailleurs privés et sociaux ainsi que certaines communes n'aient pas été associés à l'élaboration du projet de réforme.

A. Sur les dispositions relatives aux principes directeurs relatifs à l'aménagement et à l'urbanisme

L'avant-projet de loi du pays renforce les exigences environnementales et techniques applicables aux opérations de construction et d'aménagement.

L'article 3 introduit de nouvelles orientations qui comprennent : la lutte contre l'artificialisation des sols, la sécurité alimentaire, la mixité fonctionnelle, le confort thermique, la préservation de la ressource en eau, l'inclusion sociale et le stationnement pour les mobilités douces.

Le texte prévoit également le renforcement des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à l'article 18, l'intégration des trames verte et bleue dans les PUD à l'article 19, l'obligation des annexes relatives aux risques dans les PUD à l'article 20...

Les conseillers admettent que ces objectifs de planification durable sont pertinents. Compte tenu de l'impact des mesures envisagées il est nécessaire préalablement à la mise en œuvre de prévoir une phase de concertation.

Recommandation n°01 : Organiser préalablement à la mise en œuvre de la réforme une phase de concertation avec les professionnels du secteur.

L'avant-projet de loi du pays prévoit à l'article 4 que le plan d'urbanisme directeur (PUD) soit compatible « avec tout document de planification sur une échelle supérieure approuvé » sans que ces documents soient précisément identifiés. Les conseillers s'interrogent sur la mise en œuvre de cette obligation n'ayant pas eu connaissance à ce stade de la délibération d'application.

Recommandation n°02 : Limiter cette obligation de compatibilité aux documents de planification expressément prévus et encadrés par le code de l'urbanisme.

L'article 16 du présent texte insère un article Lp. 112-11-1 qui introduit un **coefficient de pleine terre** réduisant la surface constructible au sol afin de lutter contre l'artificialisation. Les membres de l'institution mettent en exergue les observations de l'ordre des architectes de Nouvelle-Calédonie qui indique que « le maintien de la constructibilité supposerait de reporter le bâti en hauteur; or le texte n'articule pas cette nouvelle contrainte avec les règles de hauteur, par ailleurs limitées.

Il en résulte, sur les terrains dont la hauteur est plafonnée, une réduction mécanique du droit à bâtir, que le texte ne mesure ni ne prévient ».

Ces dispositions peuvent entraîner une multiplication des sites construits pour un même nombre de mètres carrés produit ce qui va à l'encontre de l'objectif de limiter l'artificialisation des sols. De plus, cela induit des surcoûts majeurs.

Recommandation n°03 : Résoudre l'incohérence interne du texte causé par le coefficient de pleine terre.

En outre, l'institution relève que la réforme du code de l'urbanisation accroît les exigences réglementaires pesant sur les PUD et leur contenu. Ces évolutions supposent des moyens techniques et financiers que toutes les communes ne possèdent pas. A ce titre, un dispositif d'accompagnement des communes dans la mise en conformité de leur plan d'urbanisme directeur avec les nouvelles exigences devrait être prévu par le gouvernement ou les provinces.

Recommandation n°04 : Prévoir un accompagnement des communes par le gouvernement ou les provinces dans la révision de leur PUD au regard des nouvelles exigences.

B. Sur les dispositions relatives au permis de construire, de démolir et à la déclaration préalable

L'avant-projet de loi du pays crée un régime juridique du permis de démolir. N'ayant pas la délibération d'application, le seul principe de mise en place du permis de démolir amène des interrogations, émises par les professionnels du secteur.

Le nouvel article Lp. 121-2-1 prévoit que *« les opérations de démolition, entendues comme les travaux qui impliquent la démolition totale d'un bâtiment ou la démolition d'une partie substantielle de celui-ci et le rendant inutilisable, sont soumis à la délivrance d'un permis de démolir.*

Sont dispensées de permis de démolir et font l'objet d'une déclaration préalable les démolitions de constructions dont la surface hors œuvre brute est inférieure ou égale à un seuil défini par les provinces. »³

Les conseillers relèvent la préoccupation des opérateurs, pour qui l'introduction de ce nouveau dispositif entraîne des délais, surcoûts et incertitudes préjudiciables aux projets immobiliers.

De plus, les communes alertent sur le risque d'engorgement de leurs services instructeurs lié à la mise en place de ce permis de démolir. Elles préconisent d'en limiter son application à la protection et à la préservation du patrimoine bâti.

Les conseillers remarquent que le texte conduit à imposer la création d'une nouvelle procédure pour un dispositif qui ne concernerait qu'un nombre limité de situations, telles que celles liées à des enjeux de protection patrimoniale. À ce titre, les

³ Art. 26, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet de loi du pays

provinces doivent conserver la faculté de déterminer le régime applicable sur leur territoire, en choisissant entre le permis de démolir et la déclaration préalable selon les enjeux locaux.

Recommandation n°05 :

- **Limiter la mise en œuvre du permis de démolir à la seule protection et préservation du patrimoine bâti**
- **Laisser aux provinces la faculté de déterminer le régime applicable sur leur territoire.**

De plus, l'institution note que la définition du seuil permettant la dispense de permis de démolir est renvoyée aux provinces. Il est toutefois souhaitable que les communes soient consultées dans l'élaboration de ce seuil afin qu'il tienne compte des réalités de chaque territoire.

Recommandation n°06 : Consulter les communes pour définir le seuil de dispense

Par ailleurs, les conseillers indiquent que si le texte aborde le cas de l'immeuble menacé de ruine, les situations d'urgence ne sont pas prises en compte dans ce contexte.

Recommandation n°07 : Prévoir une procédure accélérée en cas de péril imminent

L'article 42 de l'avant-projet de loi du pays crée l'obligation de déposer une déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (DAACT) à la mairie. Toutefois, dans le cadre d'une instruction déléguée, la vérification de la conformité des travaux est assurée par le service provincial. Ce dernier propose au maire un certificat de conformité ou une mise en demeure pour signature.

L'institution partage l'avis de la commune de Koumac qui préconise de « *s'assurer que les délais de traitement de la DAACT entre le dépôt en mairie et la transmission au service instructeur, puis le retour de la proposition de certificat, soient compatibles avec les délais légaux, sous peine de créer des situations contentieuses imputables non à une décision de fond mais à un dysfonctionnement organisationnel* »⁴.

Recommandation n°08 : S'assurer que les délais de traitement de la DAACT (dépôt en mairie, transmission au service instructeur puis retour de proposition de certificat) soient compatibles avec les délais légaux.

C. Sur les dispositions relatives aux mesures administratives et sanctions

L'avant-projet de loi du pays introduit des mesures de contrôle administratif et renforce les sanctions pénales et civiles. En effet, **l'article 44** introduit l'arrêté interruptif des travaux, la mise en demeure de régularisation, l'astreinte administrative

⁴ Observations de l'AFM-NC (commune de Koumac)

pouvant atteindre 60 000 de F.CFP par jour et la consignation des sommes nécessaires à la remise en conformité.

L'article 46 prévoit une amende comprise entre 140 000 de F.CFP et 700 000 de F.CFP par mètre carré construit illégalement ainsi qu'une amende pouvant atteindre 35 millions de F.CFP dans les autres cas.

L'article 47 prévoit jusqu'à 8,950 millions de F.CFP d'amende ainsi que trois mois d'emprisonnement en cas de poursuite des travaux malgré un arrêté d'interruption.

L'institution partage l'avis de la chambre de métiers et de l'artisanat selon lequel : *“les entreprises intervenant sur des chantiers non conformes ou insuffisamment autorisés s'exposent à des conséquences financières beaucoup plus lourdes. Ces mesures imposent une vigilance accrue dans la conduite des chantiers. La vérification préalable des autorisations administratives devra devenir un réflexe systématique.”*

Recommandation n°09 : Privilégier les mesures correctives et la mise en conformité avant l'application des sanctions les plus lourdes lorsqu'il n'existe ni fraude ni récidive.

Ensuite, la mise en œuvre des dispositifs est opérée par “l'autorité compétente”. Lorsqu'une commune dispose d'un PUD, l'autorité compétente est le maire. Or, il a été rapporté à au CESE-NC que « *dans le cas d'une commune ayant conventionné avec la province, c'est le service provincial qui détecte les infractions et prépare les propositions de décision. Le maire signe mais ne dispose pas toujours, par lui-même, de la capacité technique d'identifier une non-conformité ou d'en mesurer la portée juridique.* »⁵ Ainsi, il semble important que les obligations d'information et d'alerte à la charge du service instructeur provincial envers le maire soient clarifiées.

De plus, les conseillers considèrent que les dispositions relatives à l'exécution d'office peuvent être complexes à mettre en œuvre, notamment pour les petites communes, au regard des moyens humains et matériels nécessaires et des risques de responsabilités associés.

Par ailleurs, **les articles 44 à 51** renforcent la responsabilité des intervenants dans les opérations de construction. Les conseillers soulignent que certaines entreprises, les entreprises artisanales notamment, interviennent sur la base de plans ou d'autorisations obtenus par le maître d'ouvrage ou son maître d'œuvre. Dès lors, il convient de définir clairement le partage des responsabilités *“afin d'éviter que les entreprises exécutantes supportent seules les conséquences d'erreurs administratives dont ils ne sont pas à l'origine”*.⁶

Recommandation n°10 : Clarifier les responsabilités des différents acteurs (provinces, communes, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et entreprises exécutantes) dans les textes d'application.

Enfin, l'institution met en exergue les observations de l'ordre des architectes sur l'emploi du terme “architecte” dans l'avant-projet de loi du pays sans définition ni qualification *“alors qu'il recouvre des missions de nature très différentes, de la seule conception jusqu'à la mission complète avec direction du chantier. En visant “les*

⁵ Observations de l'AFM-NC (commune de Koumac)

⁶ Observations de la CMA-NC.

architectes” de manière indistincte à l’article Lp. 121-22, puis en renvoyant à cette même liste pour la nouvelle peine sanctionnant la poursuite des travaux malgré un arrêté interruptif, le texte expose à une responsabilité pénale personnelle, et non assurable, un architecte chargé de la seule conception qui n’a aucune maîtrise de l’exécution des travaux”.

Recommandation n°11 : Préciser l’emploi du terme “architecte” dans les dispositions pour que la responsabilité pénale ne vise que la personne effectivement responsable de l’exécution des travaux, et non l’architecte chargé de la seule conception.

III- CONCLUSION DE L’AVIS N°16/2026

En conclusion, les conseillers considèrent que le projet de texte introduit des évolutions nécessaires. Toutefois, ils regrettent l’absence de concertation préalable avec les professionnels du secteur ce qui pourrait se révéler préjudiciable à la mise en œuvre de la réforme.

L’institution rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : Organiser préalablement à la mise en œuvre de la réforme une phase de concertation avec les professionnels du secteur

Recommandation n°02 : Limiter cette obligation de compatibilité aux documents de planification expressément prévus et encadrés par le code de l’urbanisme

Recommandation n°03 : Résoudre l’incohérence interne du texte causé par le coefficient de pleine terre

Recommandation n°04 : Prévoir un accompagnement des communes par le gouvernement ou les provinces dans la révision de leur PUD au regard des nouvelles exigences

Recommandation n°05 :

- Limiter la mise en œuvre du permis de démolir à la seule protection et préservation du patrimoine bâti

- Laisser aux provinces la faculté de déterminer le régime applicable sur leur territoire

Recommandation n°06 : Consulter les communes pour définir le seuil de dispense

Recommandation n°07 : Prévoir une procédure accélérée en cas de péril imminent

Recommandation n°08 : S’assurer que les délais de traitement de la DAACT (dépôt en mairie, transmission au service instructeur puis retour de proposition de certificat) soient compatibles avec les délais légaux

Recommandation n°09 : Privilégier les mesures correctives et la mise en conformité avant l'application des sanctions les plus lourdes lorsqu'il n'existe ni fraude ni récidive

Recommandation n°10 : Clarifier les responsabilités des différents acteurs (provinces, communes, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et entreprises exécutantes) dans les textes d'application

Recommandation n°11 : Préciser l'emploi du terme "architecte" dans les dispositions pour que la responsabilité pénale ne vise que la personne effectivement responsable de l'exécution des travaux, et non l'architecte chargé de la seule conception

L'avis de la commission a été adopté à l'**unanimité** des membres consultés par **31 voix « POUR »** dont 8 procurations.

Suite aux observations des commissions et des débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis réservé à la majorité** sur l'avant-projet de loi du pays portant modification du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°16/2026

- *Nombre de réunions en commission : 3*
- *Adoption en commissions : 23/06/2026*
- *Adoption en bureau : 25/06/2026*

Invités auditionnés (8) :

- **Monsieur Pétélo SAO**, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chargé notamment des secteurs de la construction, de l'habitat et de l'urbanisme;
- **Madame Daria GUIOMARD**, cheffe adjointe du service du contentieux à la direction des affaires juridiques (DAJ) ;
- **Monsieur Steven MERIADEC**, chef de la cellule de l'habitat et de l'urbanisme (CHU), accompagné de **madame Aurélie ROUTIER**, juriste ;
- **Monsieur Emmanuel RECAMIER**, directeur du syndicat intercommunal du Grand Nouméa (SIGN) ;
- **Madame Maud PEIRANO**, directrice générale de SEM Sud Habitat,
- **Monsieur Jean-Damien PONROY**, président de la FTAI,
- **Monsieur Jean-Marc SATURNIN**, président de la CPI.

Observations par écrit (6) :

- Province Nord,
- CCI-NC,
- CMA-NC
- SEM Sud Habitat, FSH & SIC,
- Ordre des architectes de Nouvelle-Calédonie,
- AFM-NC.

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (3)

- Province Sud,
- FCBTP,
- AMNC.

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames Christine POELLABAUER et Rozanna ROY ainsi que messieurs Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Robert LAKALAKA, Jacques LOQUET, Jean-Damien PONROY, Christian ROCHE, Jonas TEIN et Marc ZEISEL.

Étaient présents et représentés lors du vote : madame Rozanna ROY ainsi que messieurs Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Robert LAKALAKA, Jacques LOQUET, Jean-Damien PONROY, Christian ROCHE et Marc ZEISEL.

Étaient absents lors du vote : madame Christine POELLABAUER ainsi que messieurs Jacques ADJOUHGNOPE, Daniel ESTIEUX, Richard POARAIRIWA, Jean-Damien PONROY, Christian ROCHE et Jonas TEIN.