



## AVIS n°30/2025

### du 12 décembre 2025

**concernant l'avant-projet de loi du pays relatif à  
l'accueil de mineurs**

**Présentée par la CSPS<sup>1</sup> & la CCJS<sup>2</sup> :**

**Le président et le vice-président :**

Monsieur Pierre BOIGUVIE

Monsieur Bruno CONDOYA

**Les rapporteurs :**

Monsieur Lionel WORETH

Monsieur Jean-Jacques ANNONIER

**Dossier suivi par :**

Mesdames Martine GARNIER, chargée  
d'études juridiques, Giulia RAVIZZONE,  
secrétaire au bureau des études.

---

<sup>1</sup> CSPS : commission de la santé et de la protection sociale.

<sup>2</sup> CCJS : commission de la jeunesse et du sport.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 12 novembre 2025 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays relatif à l'accueil de mineurs.

La commission de la santé et de la protection sociale ainsi que la commission de la jeunesse et du sport, en charge du dossier, ont auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les services et directions, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

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°30/2025

### I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

L'avant-projet de loi du pays soumis à l'attention du CESE-NC vise à réglementer de manière uniforme et cohérente l'accueil de mineurs, « *entendus comme les personnes physiques ou morales organisant un accueil à caractère éducatif d'au moins un mineur en dehors du cercle familial* » (**article 1<sup>er</sup>** de l'avant-projet de loi du pays relatif à l'accueil de mineurs). Auparavant, ces derniers étaient réglementés par deux textes :

- la **loi du pays n°2019-9 du 2 avril 2019 relative à la réglementation des établissements d'accueil petite enfance et périscolaire** (accompagnée de ses textes d'application) ;
- ainsi que la **délibération n°9/CP du 3 mai 2005 relative à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires et des temps de loisirs**.

Ainsi, cette superposition de textes s'avère être source de confusion, rendant leur champ d'application imprécis et complexifiant la mise en vigueur des règles.

De fait, cette refonte est devenue urgente et impérative dans un secteur souvent sous-estimé par les politiques publiques alors qu'essentiel. Le projet de loi du pays a pour ambition **d'élargir l'objet de l'accueil de mineurs en l'étendant, à l'accueil de plus de trois heures, les accueils dits à caractère sportif ou culturel et en encadrant des zones qui jusque-là ne l'étaient pas telles que pour les assistants maternels** (dispositif qui à l'heure actuelle ne présente aucune protection tant pour les assistants maternels que pour les mineurs accueillis).

Au travers de cette extension, il est souhaité **réduire les inégalités de traitement** existantes entre les différents acteurs, notamment entre le **secteur périscolaire, soumis à un encadrement strict (loi du pays n°2019-9)**, et les centres de vacances et de loisirs (CVL) bénéficiant d'un cadre plus souple (délibération n°9/CP). En effet, ces derniers ne sont tenus de se déclarer uniquement lorsqu'ils bénéficient de subventionnement public. Dorénavant, un régime de déclaration des accueils ponctuels sans hébergement est mis en place, qu'ils bénéficient ou non de subventions publiques.

De même, le **système de protection et de sécurité des mineurs est également renforcé** :

- d'une part, par des mesures telles que **le contrôle d'honorabilité, autrement dit l'incompatibilité de condamnations pénales avec l'exercice de fonctions d'encadrement auprès des mineurs**.
- d'autre part, par l'entremise d'un nouveau **dispositif de police et de sanctions** permettant au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (GNC) un **contrôle et la prise de mesures adéquates face à tout danger (physique ou mental)** que pourrait rencontrer le mineur. Les anciennes sanctions n'étant pas suffisamment dissuasives.

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**.

## II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

En vue d'éclairer l'analyse qui va suivre, les conseillers rappellent que la compétence, qui appartient à l'origine à la Nouvelle-Calédonie, est déléguée aux provinces Sud et Nord. Le territoire conservant la gestion de cette dernière pour la province des îles Loyauté.

Si cette délégation de compétence aux provinces implique également une compensation financière, il est souligné que les montants alloués demeurent souvent insuffisants au regard de l'investissement et des charges réelles supportées par les collectivités concernées.

### I. Le champ d'application (article 1<sup>er</sup>)

Le 5<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de l'avant-projet de loi du pays dispose que ce dernier ne s'applique pas « *Aux accueils strictement consacrés à la pratique d'une activité sportive, artistique, culturelle, cultuelle, sociale ou humanitaire d'une durée de moins de trois heures consécutives* ». Selon les auteurs du texte, au-delà de ce seuil de trois heures, l'activité est considérée comme une demi-journée, impliquant potentiellement la fourniture d'un repas et, par conséquent, un encadrement réglementaire minimal.

Au cours des auditions, il est apparu que l'insertion du mouvement sportif au sein de l'avant-projet de loi du pays a suscité de vives réactions. En effet, bien qu'un texte soit attendu en ce domaine, les acteurs concernés ont des doutes quant à son association avec le monde du périscolaire. Il est vrai que certaines manifestations sportives tournent parfois vers l'activité de CVL, **mais pour autant tout le mouvement sportif doit-il être associé à ce texte ?**

D'aucuns considèrent qu'il ne faut pas faire une généralité en incluant tous les clubs sportifs au sein de ce dernier. Il faut savoir que ce projet de texte aura forcément un impact aussi bien sur les petits que les grands clubs, les ligues et le monde du sport de manière générale, du moment que l'activité dépasse trois heures (article 1<sup>er</sup>). D'autant plus que le mouvement sportif est déjà fragilisé par les réalités de terrain. Un nombre croissant de structures, même importantes, rencontrent des difficultés, voire une impossibilité, à trouver un assureur acceptant de les couvrir pour leurs activités telles que le centre international du sport et de l'expertise (CISE) à Koutio.

À noter que, contrairement au secteur du périscolaire, la majorité des encadrants sportifs sont des bénévoles. Personne n'est payé, indemnisé, ni gratifié<sup>3</sup>. Alors que les établissements d'accueil ont des salariés et/ou les animateurs volontaires qui sont rémunérés avec un directeur diplômé.

De plus, l'application de l'avant-projet de loi du pays au mouvement sportif (dès lors qu'une activité dépasse trois heures) entraînerait des contraintes administratives jugées excessives et inadaptées à la réalité associative sportive. L'article 19 imposerait un volume de préparation de dossiers administratifs trop lourd pour des bénévoles, un point sur lequel le comité territorial olympique et sportif (CTOS) aurait déjà alerté le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Ce formalisme est perçu comme un frein direct au bon fonctionnement et au développement du sport sur le territoire.

Leur demander de respecter des obligations de projets éducatifs ou de projet d'établissement (article 9), de directeurs de centre, de déclarations préalables et de dossiers complets reviendrait à les exclure du système faute de moyens humains suffisants. Tandis que les déplacements de mineurs, qui ne sont pas réglementés, sont un véritable sujet de sécurité (trajets, hébergements...). Or, le projet de loi n'en traite pas du tout, alors qu'il s'agit de l'un des risques les plus importants.

Il est rappelé que la protection des mineurs ne peut être envisagée indépendamment du contexte social actuel, des besoins réels du territoire, ni du rôle essentiel que jouent les associations dans l'éducation, l'encadrement et la prévention de la délinquance juvénile. En effet, la Nouvelle-Calédonie est le 2<sup>e</sup> territoire français après l'Île-de-France qui compte le plus d'associations (données AFPA lors de la mission « Village des solutions », novembre 2025).

Les résultats de l'enquête « Bien dans mes claquettes 2025 » montrent avec une grande clarté que la jeunesse calédonienne traverse une période de vulnérabilité accrue, tant comme victime que comme auteur de violences.

---

<sup>3</sup> Loi du pays n° 2011-3 du 17 octobre 2011 portant diverses mesures en faveur de la promotion du sport et du statut des bénévoles au sein des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie.

Ces données chiffrées confirment que le rôle des associations, notamment sportives, est déterminant pour réduire ces comportements à risque et inculquer des valeurs de respect, de maîtrise de soi et de vivre-ensemble.

Enfin, le risque de démobilisation dans ce secteur est élevé. Alourdir les obligations administratives conduirait à :

- une baisse des activités périscolaires ;
- un retrait des bénévoles ;
- une diminution du nombre de jeunes encadrés ;
- une augmentation mécanique du risque de violence.

De ce fait, les acteurs du sport et collectivités provinciales ont proposé plusieurs pistes pour corriger cette distorsion :

1. **Classification/catégorisation** : instaurer une distinction au sein de l'article 1<sup>er</sup> entre les acteurs selon leur nature (ex: clubs vs CVL).
2. **Restriction du champ** : limiter l'application du texte uniquement aux activités sportives qui présentent un caractère de CVL avéré. De l'aveu du CTOS, ceux-ci sont connus des collectivités.
3. **Retrait** : exclure totalement le mouvement sportif de cet avant-projet de loi du pays pour lui dédier une réglementation spécifique plus respectueuse de son modèle associatif et bénévole.

#### **Recommandation n°01 :**

- **Exclure le mouvement sportif dans le champ d'application de l'avant-projet de loi du pays. Cette option est privilégiée afin de le soumettre à une réglementation autonome et spécifique, conçue pour respecter son modèle économique et humain majoritairement basé sur le bénévolat, tout en prévoyant un allègement drastique des obligations administratives.**
- **Instaurer une distinction au sein de l'article 1<sup>er</sup> entre les acteurs selon leur nature des secteurs notamment pour les mouvements cultuel et culturel afin de prendre en compte leurs spécificités .**

## **II. Sur l'aptitude médicale**

L'article 3 dispose que « *Les personnes travaillant au contact des mineurs au sein des établissements les accueillant remplissent les conditions d'aptitude médicale définies par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* ». Les échanges ont mis en évidence une disparité de pratiques entre les différents types d'accueil existants :

- **clubs sportifs** : actuellement, il est exigé un questionnaire de santé.
- **CVL** : il est demandé une fiche sanitaire de liaison.

La question est alors la suivante : faut-il envisager une harmonisation de la mesure valable pour tous types d'accueil ? Cette dernière faciliterait la compréhension par les parents et les services administratifs. Par ailleurs, il est rappelé que les mineurs concernés sont scolarisés et bénéficient, à ce titre, d'un suivi médical scolaire régulier.

Dès lors, peut-on admettre qu'un certificat de scolarité valide ou tout autre document attestant du suivi médical scolaire suffit à prouver l'aptitude de l'enfant à participer à l'activité, réduisant ainsi la charge administrative pour les familles et les organismes d'accueil ?

**Recommandation n°02 : utiliser l'arrêté prévu au 1° de l'article 8 pour établir un cadre clair et harmonisé concernant la justification de l'aptitude médicale :**

- en uniformisant les documents demandés. Harmoniser les exigences administratives pour l'ensemble des structures d'accueil. Pour ce faire, il est suggéré de définir un document unique et polyvalent dont le niveau de détail pourrait être modulable en fonction de la nature (sport, culture, loisirs) et de la durée de l'activité (ex: exigences minimales pour un accueil de 3-4 heures, exigences renforcées pour un accueil avec hébergement) ;
- étudier la possibilité de simplifier la preuve de l'aptitude médicale en s'appuyant sur le suivi médical obligatoire des mineurs scolarisés.

### **III. Sur le BAFA et le BAFD calédonien**

L'article 4 de l'avant-projet de loi du pays permet au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (GNC) de délivrer les titres, qualifications professionnelles, diplômes et formations nécessaires à ce type d'activité. Cette démarche fait suite au transfert de compétence de l'État vers la Nouvelle-Calédonie dans ce domaine.

Il est observé qu'un travail avec les acteurs du secteur sur un référentiel de certification pour ces diplômes est nécessaire (à quel âge peut-on accéder à ces formations ? Quel est le périmètre d'intervention ? Vont-ils s'adresser à tous ou à une certaine catégorie ?, etc). Ainsi, dans l'hexagone, il est observé que le niveau d'âge pour ces diplômes a considérablement baissé alors que le niveau de responsabilité est parfois important. La formation doit aussi contenir des éléments tels que le repérage des signaux de mal-être chez les mineurs... À ce titre, certains acteurs demandent, entre autres, le maintien de l'arrêté n° 2020-29/GNC du 7 janvier 2020 portant fixation du référentiel qualité des établissements d'accueil petite enfance et périscolaire.

À noter que les BAFA et BAFD locaux ne seront pas automatiquement reconnus comme équivalents aux diplômes nationaux. La Nouvelle-Calédonie n'étant pas compétente pour prévoir une telle équivalence, l'objectif est alors d'établir des référentiels assez proches de ceux prévus en droit national afin que cette reconnaissance d'équivalence soit possible.

**Recommandation n°03 : engager de manière approfondie une large consultation avec les acteurs du secteur (professionnels, associations, formateurs) pour l'établissement des référentiels de certification. De plus, afin d'assurer la mobilité professionnelle des diplômés néo-calédoniens, le niveau des exigences des qualifications locales (BAFA/BAFD locaux) doivent être définis en stricte conformité et concordance avec les référentiels nationaux de l'État.**

## IV. Sur l'assurance

Le 3° de l'article 8 soumet l'accueil du mineur à condition, ainsi « *Dans le cas où l'établissement n'est pas lui-même assuré pour les dommages causés par les mineurs qu'il accueille, la fourniture d'une attestation de souscription à un contrat d'assurance couvrant la responsabilité civile du mineur* » est demandée.

Ce point a soulevé des interrogations de la part des conseillers à la suite d'une information révélée par les auteurs du texte. Généralement, les établissements sont assurés pour les dommages causés par leurs salariés, mais l'assurance pour les dommages causés par les mineurs entre eux, responsabilité civile (RC) du mineur, est souvent exclue. Cette couverture est actuellement assurée par les contrats d'assurance privés des parents (multirisques habitations, assurances scolaires/extrascolaires, etc).

Le projet de texte vise à sécuriser la couverture des risques en rendant l'assurance de la RC du mineur obligatoire pour les parents (sauf si l'établissement la couvre déjà). Les auteurs du texte justifient ce choix par la volonté de ne pas faire peser le coût de l'assurance sur les structures d'accueil, dont beaucoup ont déjà des difficultés à s'assurer, et de les protéger d'une charge légale supplémentaire qui pourrait freiner leur activité. C'est également une mise en régularité pour les CVL, cette obligation existant déjà pour les crèches. L'objectif final est la protection de l'enfant.

Néanmoins, les conseillers ont identifié deux conséquences négatives majeures de cette obligation faite aux parents :

- **un manque d'information** : les parents ne sont pas suffisamment informés de la nécessité d'une telle assurance ou des spécificités des couvertures existantes.
- **l'inégalité d'accès** : l'obligation de souscription risque d'empêcher l'accès de certains enfants à ces structures d'accueil.

Pour pallier l'inégalité et le manque de couverture, les conseillers ont envisagé :

1. **soit une obligation partielle d'assurance** : imposer aux structures une obligation résiduelle d'assurance pour couvrir les mineurs qui ne seraient pas assurés par leurs parents.
2. **soit une tarification modulée** : permettre aux structures de proposer deux options tarifaires, l'une incluant l'assurance RC des mineurs (tout compris) et une l'excluant (laissant l'obligation aux parents).

**Recommandation n°04 : Le CESE-NC met en exergue la nécessité impérieuse de protection de l'enfant et de la volonté de ne pas surcharger financièrement les structures d'accueil. Toutefois, pour garantir le principe d'équité d'accès aux services, il recommande de renforcer le dispositif sur deux axes complémentaires :**

- **sensibiliser les parents à l'assurance RC du mineur ;**
- **étudier, avec les acteurs concernés, la faisabilité d'introduire une autre option aux parents.**

## V. Sur les commissions

### Sur l'article 11 :

Au I de l'article 11, il est précisé que « *Lorsque l'accueil des mineurs est organisé dans un lieu fixe, l'autorisation [...] est délivrée à la condition que les locaux respectent les conditions d'hygiène et de sécurité et les normes d'équipement et de fonctionnement mentionnées aux 1° et 2° de l'article 7* ».

Ainsi, la visite de conformité des locaux fixes est mentionnée, mais l'organe chargé de l'effectuer n'est pas désigné dans le corps du texte lui-même, mais sera précisé par arrêté du gouvernement. Est-ce à dire qu'une commission d'hygiène et de sécurité (CHS) spécifique à ce type de structure doit être créée ? Ou une CHS existe-t-elle déjà ? Quelle en sera sa composition ?

De plus, certains sites sont réputés conformes tels que les établissements scolaires, les établissements recevant du public (ERP), etc. Imposer une visite de conformité supplémentaire et systématique pour ces locaux, lorsqu'ils accueillent des mineurs, apparaît alors superflu et redondant. Il est nécessaire d'envisager une simplification ou une dérogation à la procédure pour ces établissements.

### Recommandation n°05 :

- **déterminer explicitement l'organe compétent pour effectuer la visite de conformité ;**
- **alléger la procédure administrative en excluant la visite de conformité pour les structures dont la sécurité est déjà garantie.**

### Sur l'article 26 :

À l'article 41 de la délibération n°9/CP, il est créé une commission de protection des mineurs. Cette dernière n'apparaît plus dans l'avant-projet de loi du pays, notamment à l'article 26. Quelles en sont les raisons ? **Est-ce à dire qu'il n'en existe plus ?** Il est impératif de clarifier la raison de cette omission. Est-ce une suppression pure et simple, un transfert de compétence vers une autre entité, ou une simple omission de renvoi ? L'absence d'une telle commission soulève des doutes sur l'instance en charge de l'examen et de l'alerte sur les problématiques de protection.

Si une commission ou une instance équivalente est maintenue ou recréée, le projet de loi du pays doit impérativement en définir le cadre légal précis, notamment :

- **son périmètre d'action** : ses missions exactes (conseil, alerte, suivi des signalements, propositions de sanctions) ;
- **sa composition et son renouvellement** : désignation de ses membres, etc ;
- **ses modalités opérationnelles** : procédures de signalement, suivi des cas, et formalisation des contrôles qu'elle pourrait initier ou valider.

En outre, pour garantir l'efficacité des contrôles et la sécurité des mineurs, il est essentiel de conférer aux services de l'administration chargés des contrôles (inspection) le pouvoir légal de pénétrer dans les lieux d'accueil de manière inopinée (sans préavis). Cette mesure permet de constater les manquements dans leur réalité quotidienne et non lors d'une inspection préparée.

**Recommandation n°06 : lever l'ambiguïté concernant la commission de protection des mineurs et renforcer le dispositif de surveillance et de contrôle. Ces mesures sont indispensables pour assurer la transparence, la responsabilité et l'efficacité du système de protection des mineurs en Nouvelle-Calédonie.**

## **VI. Sur les dispositions spécifiques à certains accueils**

L'article 20 dispose que « *Lorsque l'accueil se déroule sur terres coutumières, il est subordonné à l'autorisation des autorités coutumières compétentes* ». La province des îles Loyauté a justement mis en évidence le manque de précision de cette expression. Dans l'organisation coutumière, l'autorité peut se décliner à plusieurs niveaux, et sa définition est cruciale pour la validité de l'autorisation et la sécurité juridique du porteur de projet. S'agit-il du petit chef ? Du district ? De l'autorité coutumière clanique, donc le chef ? L'absence de précision sur l'autorité habilitée à délivrer cette autorisation crée une insécurité juridique pour les structures d'accueil et risque de générer des blocages administratifs ou des contestations ultérieures. La loi doit être claire sur qui est habilité à donner l'autorisation ?

**Recommandation n°07 : lever l'ambiguïté de l'article 20 en définissant de manière précise et explicite l'autorité coutumière compétente dont l'autorisation est requise pour l'organisation d'un accueil de mineurs sur terres coutumières.**

## **VII. Les animateurs volontaires**

Au chapitre VII sont posées des dispositions quant à l'animation volontaire. Il s'agit de la reprise de ce qui figurait déjà au sein de la loi du pays n°2018-23 du 21 décembre 2018 relative à l'animation volontaire. L'article 22 définit la notion d'animation volontaire. L'article 23 encadre les modalités de gratification financière des animateurs (fixée par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie). L'article 24 leur impose une période de repos minimale. Et l'article 25 précise le contenu minimal de la convention d'engagement réciproque entre l'animateur volontaire et l'établissement d'accueil de mineurs ou l'organisme de formation.

Les conseillers ont observé que la couverture sociale des animateurs volontaires n'est pas prévue par le présent projet de loi du pays. Bien que l'activité ne soit pas considérée comme professionnelle, elle expose néanmoins l'animateur à des risques. Il est suggéré, à minima, de prévoir une cotisation au régime des accidents du travail pour ces animateurs, en s'alignant sur des statuts comparables comme celui des sapeurs-pompiers volontaires, qui bénéficient d'une couverture spécifique en cas d'accident survenu dans le cadre de leur engagement.

En outre, une clarification semble nécessaire : les accueils périscolaires seront-ils autorisés, eux aussi, à accueillir des animateurs volontaires, comme c'est le cas dans les CVL ? Une réflexion sur l'harmonisation de cette possibilité pour l'ensemble des acteurs concernés par le nouveau cadre légal paraît indispensable.

**Recommandation n°08 : intégrer dans l'avant-projet de loi du pays, ou par renvoi dans les textes réglementaires associés, une disposition garantissant une couverture sociale minimale aux animateurs volontaires, notamment pour les risques liés aux accidents du travail et aux maladies professionnelles.**

**Recommandation n°09 : Tenir compte de l'avis du CE n° 393.604 en date du 17 octobre 2017 considérant que “ suggérant aux autorités de la NC de préciser davantage les conditions de repos des animateurs volontaires, le cas échéant en fixant un plafond hebdomadaire d'heure de travail et un temps de repos quotidien minimum.**

## **VIII. Sur le régime d'autorisation**

L'article 35 dispose que « *Les établissements autorisés en application de la loi du pays n° 2019-9 du 2 avril 2019 relative à la réglementation des établissements d'accueil petite enfance et périscolaire sont réputés autorisés au titre de l'article 10 de la présente loi du pays pendant une durée de cinq ans, renouvelable deux fois, à compter de son entrée en vigueur* ». Ainsi, au-delà de 15 ans, l'établissement concerné doit renouveler son dossier dans son entièreté.

Les acteurs ont rappelé la nature majoritairement privée (et donc à vocation économique) des crèches et des structures périscolaires. La durée limitée et non définitive de l'autorisation soulève des inquiétudes majeures :

En effet, l'autorisation quinquennale est perçue comme un facteur d'incertitude pour les partenaires financiers. Une banque pourrait être réticente à accorder un emprunt à long terme, risquant de geler les investissements nécessaires, et préférera attendre le renouvellement de l'autorisation après cinq ans.

Par ailleurs, les acteurs demandent si un éventuel refus de renouvellement ou un retrait d'autorisation sera encadré et motivé (c'est-à-dire fondé sur des manquements précis). La motivation des actes administratifs est un principe fondamental de l'État de droit. Quels manquements peuvent justifier un refus ou le retrait d'une autorisation ? Les refus pourront-ils faire l'objet de recours ? Telles ont été les préoccupations exprimées par les acteurs aux conseillers.

### **Recommandation n°10:**

- Incrire l'obligation pour l'autorité de contrôler de motiver précisément et circonstanciellement toute décision de refus de renouvellement ou de retrait d'autorisation.**
- Préciser les modalités de recours.**

## IX. Les arrêtés d'application

(articles 3, 4, 7 à 12, 14 à 16, 18, 19, 23 à 25, 29, 30 et 34)

**Lors des échanges avec les acteurs, un sujet est constamment revenu dans les discussions, à savoir qu'en l'absence des arrêtés spécifiés par l'avant-projet de loi du pays, il est difficile de se positionner sur le projet de texte. C'est une question sur laquelle l'institution insiste souvent.** Accompagner le projet de loi du pays de ses arrêtés permet, d'une part, une meilleure compréhension du texte et, d'autre part, d'avoir une vue d'ensemble de ce dernier.

Le mot « arrêté » est prononcé environ une vingtaine de fois au sein du projet de texte, ce qui correspond à une dizaine d'arrêtés. Ainsi, il faut un arrêté afin de :

- définir les conditions d'aptitude médicale (*article 3*) ;
- déterminer les objectifs et le contenu de la formation conduisant à la délivrance du diplôme (*article 4*) ;
- fixer, entre autres, les conditions d'hygiène et de sécurité au travail (*article 7*) ;
- déterminer le contenu du dossier d'inscription (*article 8*) ;
- fixer le contenu minimum du contrat écrit entre le représentant légal et l'établissement (*article 8*) ;
- énumérer a minima les éléments du projet éducatif (*article 9*) ;
- énumérer les éléments du règlement intérieur (*article 9*) ;
- définir le contenu du dossier de demande et de renouvellement (*article 10*) ;
- préciser les conditions dans lesquelles s'effectue la visite ainsi que la délivrance de l'attestation de conformité (*article 11*) ;
- déterminer un seuil maximum de dépassement des capacités d'accueil autorisées (*article 12*) ;
- fixer le modèle de déclaration (*article 15*) ;
- préciser un seuil pour la durée d'absence de la personne assurant la direction effective de l'établissement d'accueil (*article 16*) ;
- définir les modalités de dépôt et d'instruction ainsi que le contenu de la déclaration (*article 18*) ;
- déterminer un seuil de mineurs à ne pas dépasser pour la nomination d'un directeur adjoint (*article 19*) ;
- fixer le montant et le plafond de toute gratification financière et autres (*article 23*) ;
- prévoir les durées minimales de repos journalier et hebdomadaire pour les personnes mentionnées ci-avant (*article 24*) ;
- définir les modèles de convention d'engagement réciproque et d'attestation (*article 25*) ;
- déterminer les modalités relatives à l'organisation et au déroulé de l'enquête administrative (*article 29*) ;
- fixer les éléments compris dans la déclaration (*article 34*) .

Bien que, selon les auteurs du texte, les arrêtés permettent de gagner en souplesse en permettant une adaptation rapide et efficace selon les situations, il n'en reste pas moins que leur absence est préjudiciable.

Deux inquiétudes majeures ressortent :

- tout d'abord, à l'unanimité, les acteurs demandent et souhaitent avoir l'assurance que ces arrêtés seront travaillés en concertation avec les acteurs des secteurs concernés ;
- en outre, certains arrêtés soulèvent une question d'ordre juridique. Particulièrement celui de l'article 24 disposant que « *Les durées minimales de repos journalier et hebdomadaire sont fixées par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* ». Ce qui faisait la force des arrêtés aux yeux des auteurs du texte, à savoir sa souplesse, devient pour les conseillers une faille. En principe, le temps de repos/travail ne devant pas faire l'objet de modifications constantes, il est souhaité que, pour des garanties fondamentales telles que celui-ci, il soit inscrit au sein d'un texte de rang supérieur comme la loi du pays afin d'assurer sa pérennité et la sécurité juridique de la norme.

**Recommandation n°11:** adopter une pratique de transparence et de sécurité juridique en fournissant systématiquement les textes d'application majeurs conjointement au projet de loi du pays, et ce, afin de permettre une évaluation globale, cohérente et éclairée du dispositif. En outre, l'élaboration des arrêtés doit être menée en concertation et consultation approfondies avec les organismes directement concernés.

## **X. Sur les moyens mis en œuvre**

À la lecture du texte, beaucoup d'articles mentionnent les services compétents pour le suivi ou le contrôle de telles conditions. Ainsi :

- l'article 3 fait appel au service compétent de la Nouvelle-Calédonie en matière de jeunesse afin de solliciter la communication de l'extrait du bulletin n°2 du casier judiciaire de la personne concernée ;
- l'article 15 prévoit une déclaration aux services compétents pour tout accident présentant des risques graves pour les mineurs dans un délai de 24 heures ;
- l'article 16 impose au dirigeant des établissements d'accueil d'informer les services compétents du territoire de toute absence ;
- l'article 17 pose une obligation au dirigeant des établissements d'accueil de communiquer, aux services compétents de la Nouvelle-Calédonie, les documents nécessaires au contrôle du respect des dispositions de la présente loi du pays ;
- l'article 21 impose au directeur de confirmer l'ouverture du centre au service de la Nouvelle-Calédonie compétent en matière de jeunesse.

Les auteurs du texte ont eux-mêmes reconnu le caractère limité des effectifs de l'administration. Cette lacune est confirmée par la fiche d'impact, qui souligne que l'élargissement du champ d'application (à un nombre accru d'établissements) entraînera une charge supplémentaire en termes d'instruction des autorisations, des déclarations et, surtout, de contrôles.

De ce fait, la direction de la jeunesse et des sports (DJS) a indiqué que, face à ces contraintes, la priorité sera donnée au traitement des déclarations au détriment des contrôles *in situ* (sur le terrain). Or, une réglementation est inefficace si le pouvoir de contrôle n'est pas exercé.

Par conséquent, la Nouvelle-Calédonie **dispose-t-elle des moyens humains nécessaires à la mise en place de ce dispositif ? Comment mettre en œuvre et déployer un tel dispositif sans un accompagnement financier adéquat ?** En l'absence de moyens humains suffisants, le dispositif légal restera une coquille vide, n'offrant qu'une illusion de sécurité et risquant de décourager les acteurs vertueux sans pouvoir sanctionner les manquements réels. Ces éléments interrogent directement la qualité de l'évaluation des politiques publiques menée en amont du projet. Une loi qui ne peut être appliquée faute de moyens risque de ne pas atteindre ses objectifs de sécurité et d'encadrement des mineurs. Cela met en doute la réelle capacité de la Nouvelle-Calédonie à déployer et mettre en œuvre un tel dispositif sans un accompagnement financier et humain adéquat.

En outre, le texte ne définit pas clairement les modalités de contrôle et de suivi des établissements, ni la répartition des compétences entre le gouvernement et les provinces. Une clarification est nécessaire pour garantir l'efficacité du dispositif. Actuellement, la répartition du contrôle est la suivante :

- en province Sud :
  - les CVL sont contrôlés par la DCJS<sup>4</sup> ;
  - les crèches et périscolaires sont contrôlés par la DPASS ;
- en province Nord : les contrôles sont assurés par la DASSPN ;
- en province des îles Loyauté : les contrôles sont effectués par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

**Recommandation n°12 : compléter la fiche d'impact de l'avant-projet de loi du pays par une évaluation précise et efficiente des politiques publiques, afin de garantir l'adéquation entre les nouvelles charges réglementaires et les moyens humains et financiers alloués à l'administration ainsi que sa réévaluation en année n+1.**

## **XI. Sur les dispositions transitoires**

Il a été maintes fois souligné aux conseillers l'impérieuse nécessité que le délai d'application du présent texte doit être suffisamment large pour que, d'une part, les **acteurs** aient le temps d'en prendre connaissance et de s'adapter aux nombreuses contraintes administratives. Et d'autre part, pour que les **collectivités et leurs directions** ajustent leurs moyens ainsi que leur dispositif afin de pouvoir les accompagner.

---

<sup>4</sup> DCJS : direction de la culture, de la jeunesse et des sports de la province Sud

Sur l'accompagnement, il semble que ce texte va nécessiter un accompagnement spécifique pour la province des îles Loyauté, et ce, pour plusieurs raisons :

- elle ne détient pas la compétence en la matière à défaut de délégation. D'autant plus préjudiciable, que depuis 2022, les services compétents de la Nouvelle-Calédonie n'ont fait aucun déplacement sur le terrain en province îles ;
- **la fragilité du tissu associatif.** Les acteurs qui seront impactés par le projet de texte se trouvent être en majorité des bénévoles et de surcroît des mères de famille, venant souvent des tribus. L'inquiétude qui a été soulevée étant que ce projet de loi du pays décourage ces femmes à continuer leur bénévolat et par conséquent à ce que la filière s'en trouve impacté de manière négative ;
- **la difficulté d'accès à la formation.** Il existe des obstacles majeurs à l'obtention des titres et qualifications nécessaires au personnel d'établissement de l'accueil de mineurs : difficultés logistiques d'organiser des formations en tribu, problèmes de disponibilité des animateurs et retards dans le versement des aides financières.

**Recommandation n°13 : fixer une période transitoire suffisante entre la publication de la loi du pays et sa pleine entrée en vigueur, période durant laquelle les acteurs et services doivent se mettre en conformité avec le texte.**

### III- CONCLUSION DE L'AVIS N°30/2025

En conclusion, les conseillers saluent l'initiative qui est prise au travers de ce projet de loi du pays d'offrir un cadre protecteur, global et harmonisé pour l'ensemble des mineurs accueillis. En mettant fin au flou juridique qui touchait certains secteurs comme celui des assistants maternels ou de certains types de CVL, il assure une sécurité juridique garantissant un accueil de qualité. De ce fait, les conseillers encouragent vivement les auteurs du texte sur cette lancée à poursuivre par une politique publique de la petite enfance.

Cependant, les conseillers réitèrent leur réserve quant à l'inclusion des organismes à caractère sportif au sein de cet avant-projet de loi du pays alors que leur objet, leur personnel, leur formalisme administratif, leur diplôme différent en tout point questionnant leur intégration au sein du champ d'application de la mesure.

L'institution rappelle ses recommandations :

**Recommandation n°01** : revoir l'inclusion du mouvement sportif dans le champ d'application de l'avant-projet de loi du pays. Cette option est privilégiée afin de le soumettre à une réglementation autonome et spécifique, conçue pour respecter son modèle économique et humain majoritairement basé sur le bénévolat, tout en prévoyant un allègement drastique des obligations administratives.

**Recommandation n°02** : engager et de manière approfondie une large consultation avec les acteurs du secteur (professionnels, associations, formateurs) pour l'établissement des référentiels de certification. De plus, afin d'assurer la mobilité professionnelle des diplômés néo-calédoniens, le niveau des exigences des qualifications locales (BAFA/BAFD locaux) doivent être définis en stricte conformité et concordance avec les référentiels nationaux de l'État.

**Recommandation n°03** : utiliser l'arrêté prévu au 1° de l'article 8 pour établir un cadre clair et harmonisé concernant la justification de l'aptitude médicale :

- en uniformisant les documents demandés. Harmoniser les exigences administratives pour l'ensemble des structures d'accueil. Pour ce faire, il est suggéré de définir un document unique et polyvalent dont le niveau de détail pourrait être modulable en fonction de la nature (sport, culture, loisirs) et de la durée de l'activité (ex: exigences minimales pour un accueil de 3-4 heures, exigences renforcées pour un accueil avec hébergement) ;
- étudier la possibilité de simplifier la preuve de l'aptitude médicale en s'appuyant sur le suivi médical obligatoire des mineurs scolarisés.

**Recommandation n°04** : Le CESE-NC met en exergue la nécessité impérieuse de protection de l'enfant et de la volonté de ne pas surcharger financièrement les structures d'accueil. Toutefois, pour garantir le principe d'équité d'accès aux services, il recommande de renforcer le dispositif sur deux axes complémentaires :

- sensibiliser les parents à l'assurance RC du mineur ;
- étudier, avec les acteurs concernés, de la faisabilité d'introduire une autre option aux parents.

**Recommandation n°05 :**

- déterminer explicitement l'organe compétent pour effectuer la visite de conformité ;
- alléger la procédure administrative en excluant la visite de conformité pour les structures dont la sécurité est déjà garantie.

**Recommandation n°06 :** lever l'ambiguïté concernant la commission de protection des mineurs et renforcer le dispositif de surveillance et de contrôle. Ces mesures sont indispensables pour assurer la transparence, la responsabilité et l'efficacité du système de protection des mineurs en Nouvelle-Calédonie.

**Recommandation n°07 :** lever l'ambiguïté de l'article 20 en définissant de manière précise et explicite l'autorité coutumière compétente dont l'autorisation est requise pour l'organisation d'un accueil de mineurs sur terres coutumières.

**Recommandation n°08 :** intégrer dans l'avant-projet de loi du pays, ou par renvoi dans les textes réglementaires associés, une disposition garantissant une couverture sociale minimale aux animateurs volontaires, notamment pour les risques liés aux accidents du travail et aux maladies professionnelles.

**Recommandation n°09 :** Tenir compte de l'avis du CE n° 393.604 en date du 17 octobre 2017 considérant que " suggérant aux autorités de la NC de préciser davantage les conditions de repos des animateurs volontaires, le cas échéant en fixant un plafond hebdomadaire d'heure de travail et un temps de repos quotidien minimum

**Recommandation n°10 :** inscrire l'obligation pour l'autorité de contrôle de motiver précisément et circonstanciellement toute décision de refus de renouvellement ou de retrait d'autorisation.

**Recommandation n°11 :** adopter une pratique de transparence et de sécurité juridique en fournissant systématiquement les textes d'application majeurs conjointement au projet de loi du pays, et ce, afin de permettre une évaluation globale, cohérente et éclairée du dispositif. En outre, l'élaboration des arrêtés doit être menée en concertation et consultation approfondies avec les organismes directement concernés.

**Recommandation n°12 :** compléter la fiche d'impact de l'avant-projet de loi du pays par une évaluation précise et efficiente des politiques publiques, afin de garantir l'adéquation entre les nouvelles charges réglementaires et les moyens humains et financiers alloués à l'administration ainsi que sa réévaluation en année n+1.

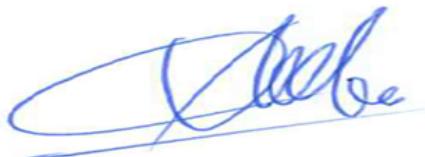
**Recommandation n°13 :** fixer une période transitoire suffisante entre la publication de la loi du pays et sa pleine entrée en vigueur, période durant laquelle les acteurs et services doivent se mettre en conformité avec le texte.

L'avis des commissions ont été adopté à l'unanimité des membres consultés par **32 voix « POUR », 0 « CONTRE » et 0 « ABSTENTION »** dont 7 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 relatif à l'accueil de mineurs.

**LE SECRÉTAIRE**

**LE PRÉSIDENT**



**Gaston POIROI**

**Jean-Louis d'ANGLEBERMES**

# Annexe : RAPPORT N°30/2025

- *Nombre de réunions en commission : 3*
- *Adoption en commission : 08/12/2025*
- *Adoption en bureau : 11/12/2025*

## Invités auditionnés (17) :

- **madame Daria GUIOMARD**, cheffe adjointe au service du contentieux à la direction des affaires juridiques (DAJ);
- **madame Amanda CRÉPIN**, collaboratrice au cabinet de madame CHAMPMOREAU, membre chargée de la protection de l'enfance ainsi que des sujets liés à la famille du GNC ;
- **messieurs Grégory ARMIEN ainsi que David ROBERT et madame Cécile BARJOU**, respectivement directeur, chef de service et conseillère socio-éducative à la direction de la jeunesse et du sport (DJS) de la Nouvelle-Calédonie ;
- **mesdames Aure HARBULOT et Laetitia BENIZEAU ainsi que monsieur Manu BERTHIER**, respectivement présidente, secrétaire et porte-parole de l'union des professionnels de la petite enfance (UPPE) ;
- **messieurs Christophe DABIN et Michel QUINTIN**, respectivement président ainsi que directeur au comité territorial olympique et sportif (CTOS) ;
- **monsieur Jean-Baptiste FRIAT**, directeur de l'action sanitaire et sociale (DPASS) à la province Sud,
- **monsieur Paul-Antoine GRANGEON**, directeur de la culture, de la jeunesse et des sports (DCJS) à la province Sud, accompagné de **madame Nathalie DE BRUGADA**, conseillère socio-éducative à la DCJS ;
- **madame Clara WAXUIE**, animatrice socio-éducative à la direction de la jeunesse, des sports et des loisirs (DJS) de la province des îles Loyauté ;
- **monsieur Christian CANEL** ainsi que **madame Sylviane SWERTVAGHER**, respectivement secrétaire général et présidente de l'association calédonienne pour l'animation et la formation (ACAF). ;
- **monsieur Jean-Brice PEIRANO** de la fédération des œuvres laïques (FOL).

## Observations par écrit (10) :

- CCI-NC ;
- UT-CFE-CGC ;
- CTOS ;
- DAJ ;
- Atout Bout'Chou ;
- AFM NC ;
- MDF ;
- MEDEF ;
- association PASPORT ;
- La maison du petit enfant (Croix-Rouge petite enfance).

## **Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (25)**

- PN / DASSPS / DEFIJ ;
- Sénat coutumier ;
- AMNC ;
- 2 chambres consulaires (CMA + CAP-NC) ;
- syndicats des salariés (USOENC + USTKE + La Fédé + CSTC-FO + COGETRA-NC + CSTNC) ;
- syndicats patronaux (CPME + U2P NC) + FEINC ;
- association pour la sauvegarde de l'enfance et l'adolescence en province Nord (ASEAPN) ;
- comité régional sport pour tous de NC ;
- association des familles d'accueil "Prendre un enfant par la main" ;
- association Les Villages de Magenta ;
- scouts et Guides de Nouvelle-Calédonie ;
- association Céméa Pwara Waro (Poindimié) ;
- association Enfance et Jeunesse de Bourail ;
- association Omnisport de Népouï – AON (Poya) ;
- association Ouvéa'Anim (Ouvéa) ;
- association Périscolaire d'Animation du SPORT ;
- association les Piroguiers du Mont-Dore.

## **Au titre des commissions du CESE :**

**Ont participé aux travaux** : madame Larissa THONON ainsi que messieurs Jean-Jacques ANNONIER, Louis-José BARBANÇON, Pierre BOIGUVIE, Bruno CONDOYA, Joseph DAHMA, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, André ITREMA, Richard KALOI, Robert LAKALAKA, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY et Lionel WORETH.

**Étaient présents et représentés lors du vote** : madame Larissa THONON (procuration à Lionel WORETH) ainsi que messieurs Jean-Jacques ANNONIER, Louis-José BARBANÇON (procuration à Jean-Louis d'ANGLEBERMES), Pierre BOIGUVIE, ), Bruno CONDOYA, Joseph DAHMA, Jean-Louis d'ANGLEBERMES, André ITREMA (procuration à Richard KALOI), Richard KALOI, Robert LAKALAKA, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI (procuration à Joseph DAHMA), Christian ROCHE (procuration à Bruno CONDOYA) et Jean SAUSSAY.

**Étaient absents lors du vote** : messieurs Jean-Marc BURETTE, Jean-Pierre KABAR, Patrick OLLIVAUD et Jonas TEIN.