

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/572/2012-FORMA

ATA/358/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 5 juin 2012

1^{ère} section

dans la cause

Madame Y_____ et Monsieur Y_____

contre

**DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU
SPORT**

EN FAIT

1. Madame Y_____ et Monsieur Y_____ sont les parents de C_____, née le _____ 2004 et de T_____ née le 17 août 2008. Le groupe familiale est aussi composé de U_____, née le _____ 1996, fille aînée de Mme Y_____.
2. Au mois de décembre 2009, la direction générale de l'enseignement primaire du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après : DIP) a écrit à l'ensemble des parents concernés pour les informer de la mise en œuvre de l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire du 14 juin 2007, entré en vigueur le 1^{er} août 2009 (HarmoS - C 1 06). L'art. 5 al. 1 de ce dernier prévoyait que « l'élève est scolarisé dès l'âge de 4 ans révolus, le jour de référence étant le 31 juillet ». La mesure serait introduite progressivement et cela de la façon suivante : à la rentrée 2010, la dispense d'âge simple serait accordée aux enfants nés avant le 30 septembre 2006 ; à la rentrée 2011, les enfants nés le 31 août 2007 ou avant cette date pourraient entrer en 1^{ère} enfantine ; dès la rentrée 2012, application d'HarmoS, avec obligation scolaire à 4 ans et date de référence au 31 juillet (date butoir pour tous les élèves de 1^{ère} enfantine : 31 juillet 2008) ; à partir de la rentrée 2013-2014, la dispense d'âge simple serait totalement supprimée et la nouvelle date de référence pour l'entrée à l'école primaire publique sera le 31 juillet, à 4 ans.

Ce courrier ce terminait ainsi, le premier paragraphe cité étant en caractères gras :

« En vue de garantir la cohérence des décisions sur le plan intercantonal, le DIP n'entend pas accorder de dérogation.

Nous sommes toutefois conscients que l'application des dispositions prévues peut confronter certaines familles à des difficultés de force majeure. Si tel devait être le cas, vous pouvez vous adresser au service de la scolarité de la direction générale de l'enseignement primaire qui examinera votre situation ».

3. Le 11 janvier 2012, M. Y_____ s'est adressé à la directrice de l'école primaire de son quartier, afin d'obtenir une dérogation permettant à T_____ d'intégrer l'école en classe de 1P lors de la rentrée scolaire 2012. T_____ aura 4 ans révolus lors de cette rentrée et devrait, à rigueur de texte, attendre d'avoir 5 ans révolus pour être enfin admise à l'école. Elle devrait ainsi « végéter » une année de plus au jardin d'enfant qu'elle fréquentait. Son développement était suffisant et elle était capable de suivre l'école primaire dès la rentrée du mois d'août 2012.

4. Par décision du 23 janvier 2012 adressée par pli recommandé aux époux Y_____, le DIP a refusé d'accorder la dérogation sollicitée. L'entrée en vigueur d'HarmoS et la suppression de l'octroi de dispenses d'âge simples dans le canton de Genève avait donné lieu à une information tout public. A la rentrée 2012, le DIP se trouverait dans la troisième étape de la transition en vue d'appliquer la date de référence imposée à tous les cantons. A ce stade, les nouvelles dispositions réglementaires adoptées par le gouvernement genevois seraient strictement appliquées. En conséquence, aucune dérogation ne serait accordée et seuls les enfants nés avant le 31 juillet 2008 pourraient entrer en classe de 1^{ère} enfantine à la rentrée scolaire 2012.

Dite décision faisait référence à la jurisprudence de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), laquelle avait rejeté plusieurs recours à l'encontre des décisions de refus des dérogations pour les rentrées 2011 et 2012.

5. Par acte mis à la poste le 21 février 2012, les époux Y_____ ont saisi la chambre administrative d'un recours.

a. HarmoS réservait au canton la faculté d'admettre des dérogations à la date de référence de l'âge d'admission à l'école, fixée au 31 juillet. Le législateur genevois avait décidé de ne pas inscrire dans la loi un système dérogatoire - soit l'octroi de dérogation automatique ou l'établissement d'un catalogue légal de critères permettant d'obtenir une dérogation à cette date de référence.

Un projet de loi était en cours d'examen devant le Grand Conseil, visant à assouplir le système mis en place (PL 10884).

Selon les déclarations du Conseiller d'Etat en charge du département, des dérogations individuelles demeuraient possibles, contrairement à ce qu'affirmait l'autorité dans la décision litigieuse.

- b. Subsidiairement, le refus de dérogation violait le principe de la bonne foi.

Les cantons disposaient, selon HarmoS, d'un délai échéant à la rentrée scolaire 2015 pour mettre en œuvre ce concordat. Selon l'information communiquée au mois de décembre 2009, l'application stricte du concordat était prévue pour la rentrée scolaire 2013. Au mois d'août 2011, le département avait transmis un document ne mentionnant pas la date de référence du 31 juillet, mais indiquant que la scolarité devenait obligatoire dès l'âge de 4 ans. Le règlement de l'enseignement primaire du 7 juillet 1993 (REP - C 1 10.21) obligeait les enfants nés avant le 31 juillet à commencer l'école, mais n'interdisait pas aux enfants de 4 ans nés après cette date d'être scolarisés. Les recourants avaient en conséquence été maintenus dans l'assurance que les dispenses d'âge simples demeuraient

possibles pour la rentrée scolaire 2012, et ce d'autant que T_____ aurait atteint l'âge de 4 ans révolus avant le début de l'année scolaire.

c. La dérogation devait être accordée car elle était dans l'intérêt primordial de T_____. Cette dernière ne devait pas stagner au jardin d'enfants ou à la maison pendant une année supplémentaire.

6. Le 23 mars 2012, le DIP a conclu au rejet du recours. En décembre 2009, tous les parents avaient reçu un courrier. Les dispenses d'âge étaient accordées aux enfants nés avant le 30 septembre 2006 pour la rentrée 2010. L'obligation de scolariser un enfant de 4 ans entrain en vigueur à la date de référence du 31 août pour la rentrée 2011. Dès la rentrée 2012, HarmoS serait appliqué, avec « obligation scolaire à 4 ans » et date de référence au 31 juillet 2008. Pour garantir la cohérence des décisions sur le plan intercantonal, le DIP n'accordait aucune dérogation mais les familles pouvaient s'adresser au service de la scolarité de la direction générale de l'enseignement primaire si ces modifications engendraient pour elles des difficultés de force majeure.

Le 15 septembre 2010, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) avait indiqué au DIP que les cantons ne pouvaient déroger à la date de référence qui était fixée à l'art. 5 HarmoS. Le fait que l'art. 2 let. a du concordat intercantonal sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970 (CICS - C 1 05) n'ait pas encore été abrogé ne changeait rien au fait que, depuis le 1^{er} août 2009, les dispositions d'HarmoS étaient contraignantes pour les cantons qui y avaient adhéré.

A la rentrée scolaire 2011-2012, la directrice générale de l'enseignement primaire générale du DIP avait remis une note d'information aux élèves de l'enseignement primaire, que les recourants avaient reçue par l'intermédiaire de leur fille C_____ et qu'ils avaient produite en annexe au recours.

Le Grand Conseil avait traité, lors de la session des 17 et 18 novembre 2011, une pétition intitulée « HARMOS : être né au mois d'août et ne pas pouvoir, sur dérogation, commencer à l'école à 4 ans, c'est pas juste ! » (P 1792A) ainsi qu'un projet de loi modifiant la loi sur l'instruction publique intitulée « pour que tous les enfants âgés de 4 ans révolus le jour de la rentrée scolaire puissent être inscrits à l'école obligatoire » (PL 10884).

L'ancien règlement relatif aux dispenses d'âge du 1^{er} juillet 1974 (aRDAGE) avait été remplacé par le règlement relatif aux dispenses d'âge du 21 décembre 2011 (RDAGE - C 1 10.18), dont l'art. 5 al. 1 prévoyait qu'une dispense d'âge pouvait être octroyée lorsqu'un élève était jugé apte du point de vue scolaire, psychologique et médical à suivre sans difficulté l'année de scolarité immédiatement supérieure à celle qu'il devait suivre. Au vu de la rédaction de cette disposition, ainsi que de la teneur de l'art. 11 al. 3 de la loi sur l'instruction

publique du 6 novembre 1940 (LIP - C 1 10), cette dispense ne concernait pas la première année primaire.

L'institut du fédéralisme avait rendu un avis de droit selon lequel le PL 10884 n'était pas conforme à HarmoS. L'art. 5 al. 1 de ce concordat imposait aux cantons de fixer l'âge d'entrer à l'école de manière générale et abstraite à 4 ans révolus, sans exclure qu'une réglementation cantonale puisse prévoir des dérogations dans des cas particuliers.

L'absence de possibilités de dérogations individuelles était ainsi conforme au droit en vigueur. Pris dans son ensemble, et sans se limiter à la phrase mise en exergue par les recourants, le courrier du mois de décembre 2009 était clair, et les recourants avaient parfaitement compris la situation, ainsi que l'indiquait la demande initiale de dérogation du 11 janvier 2012. L'autre document qu'il citait ne contenait pas d'information concernant la date de référence.

7. Le 26 mars 2012, la chambre administrative a accordé aux parties un délai échéant au 10 avril 2012 pour formuler d'éventuelles requêtes d'acte d'instruction complémentaire. Aucune requête n'ayant été transmise, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 131 et 132 al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. HarmoS a pour but d'harmoniser la scolarité obligatoire au sein des cantons concordataires en accordant les objectifs de l'enseignement et les structures scolaires, d'une part, et, d'autre part, en développant et en assurant la qualité et la perméabilité du système scolaire au moyen d'instruments de pilotage communs (art. 1 HarmoS). Il prévoit notamment que l'élève est scolarisé dès l'âge de 4 ans révolus, le jour de référence étant le 31 juillet (art. 5 al. 1 HarmoS). Les cantons s'engagent à respecter les caractéristiques structurelles de la scolarité obligatoire telles que définies au chapitre III, dont l'art. 5 fait partie, dans un délai maximal de six ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Selon l'art. 15 HarmoS, l'assemblée plénière de la CDIP décide de la date d'abrogation de l'art. 2 du CICS, qui prévoit notamment que l'âge d'entrée à l'école est fixé à 6 ans révolus au 30 juin, les cantons pouvant avancer ou retarder cette date dans une limite de quatre mois. Au 4 avril 2012, l'art. 2 CICS n'avait pas été abrogé (Recueil des bases légales de la CDIP consultable sur le site : <http://www.cdip.ch/dyn/11703.php>).

Dans son communiqué de presse du 13 mai 2009 annonçant l'entrée en vigueur d'HarmoS au 1^{er} août 2009, la CDIP a relevé que « le jour de référence pour l'entrée à l'école obligatoire ne pourra plus varier comme aujourd'hui au sein d'une fourchette de huit mois. Pour les cantons concordataires, l'âge de l'enfant au 31 juillet déterminera son entrée à l'école enfantine (il devra avoir fêté son 4^{ème} anniversaire avant cette date). Les parents conserveront la possibilité, moyennant une demande, de faire avancer ou repousser l'entrée à l'école de leur enfant ».

3. En même temps qu'HarmoS est entrée en vigueur la convention scolaire romande du 21 juin 2007 (CSR - C1 07), dont le but est notamment d'instituer et de renforcer l'espace romand de formation, en application d'HarmoS (art. 1 al. 1 CSR). Elle comporte des domaines dans lesquels la coopération entre les cantons est obligatoire et fait l'objet d'une réglementation contraignante et d'autres dans lesquels la collaboration n'est pas obligatoire et fait l'objet de recommandations (art. 2 CSR). Le début de la scolarisation entre dans la première catégorie (art. 3 al. 1 let. a CSR). La convention prévoit que l'élève est scolarisé dès l'âge de 4 ans révolus, le jour déterminant étant le 31 juillet (art. 4 al. 1 CSR). La fixation du jour de référence n'exclut pas les cas de dérogations individuelles qui demeurent de la compétence des cantons (art. 4 al. 2 CSR).
4. a. Dans le canton de Genève, la durée de la scolarité obligatoire est réglée à l'art. 11 LIP. Cette disposition légale a été modifiée le 10 juin 2011, modification qui est entrée en vigueur le 29 août 2011 et est libellée ainsi :
 - « ¹ La scolarité est obligatoire pour les enfants dès l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet.
 - ² L'âge d'entrée à l'école obligatoire ne peut être avancé.
 - ³ Le Conseil d'Etat définit dans le règlement les conditions auxquelles une dispense d'âge peut être accordée à des enfants qui, arrivés au terme de la première année du cycle élémentaire, sont jugés aptes du point de vue scolaire, psychologique et médical à fréquenter une classe destinée normalement à des élèves plus âgés.
 - ⁴ Sur demande des parents et sous leur responsabilité, le département peut, exceptionnellement et pour de justes motifs, retarder d'une année scolaire l'entrée d'un élève à l'école obligatoire ».
- b. L'arDAge a été abrogé et remplacé par le RDAge, texte qui ne contient plus aucune disposition traitant des dispenses simples accordées au début de l'enseignement obligatoire.
- c. Le PL 10884 est, au jour du prononcé du présent arrêt, en traitement devant le Grand-Conseil.

5. En l'espèce, T_____ est née le 17 août 2008. Elle est soumise au régime d'admission à l'école prévue par l'art. 11 LIP. Cette disposition ne donne pas droit à l'examen d'une dérogation. Sous cet angle, l'option prise par le Conseil d'Etat d'imposer, dès la rentrée scolaire 2012, un respect strict de la condition de l'âge est conforme tant au texte concordataire qu'à ceux de la CRS et de la LIP. Le DIP a ainsi refusé à juste titre d'entrer en matière sur la demande de dérogation et le texte légal clair ne lui laissait aucun pouvoir d'appréciation.
6. Les recourants soutiennent que le refus de dérogation de l'administration contreviendrait au principe de la bonne foi.

Déoulant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 - cf. aussi art. 4 aCst.) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125 ; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 pp. 636/637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées).

En l'espèce, c'est en vain que l'on recherche, dans les communications de l'administration, un quelconque engagement. La lettre adressée aux parents en 2009 indiquait sans équivoque que les enfants né après le 31 juillet 2008 ne bénéficieraient plus de dérogation lors de la rentrée scolaire 2012. Le courrier reçu par les recourants lors de la rentrée scolaire 2011 était distribué aux enfants qui avaient pris ou repris l'école et ne comportait pas d'information concernant la question litigieuse dans le présent arrêt.

Ce grief sera donc écarté.

7. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émoulement de CHF 400.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement. Aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 février 2012 par Madame Y_____ et Monsieur Y_____ contre la décision du département de l'instruction publique, de la culture et du sport du 23 janvier 2012 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 400.- à la charge conjointe et solidaire de Madame Y_____ et Monsieur Y_____ ;

dit qu'il ne leur est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt aux recourants ainsi qu'au département de l'instruction publique, de la culture et du sport

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Hurni, M. Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :