

# **GE\_GERICHTE ACST/13/2026 vom 3. Februar 2026**

GE Cour de justice, 2026-02-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ACST\\_13\\_2026](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_13_2026)

FR: GE\_GERICHTE ACST/13/2026 du 3 février 2026

IT: GE\_GERICHTE ACST/13/2026 del 3 febbraio 2026

## **Erwägungen**

### **E. 1**

L'intimé sollicite préalablement la jonction des causes nos A/2401/2025, A/2864/2025, A/2868/2025, A/2870/2025, A/2874/2025, A/2877/2025, A/2886/2025, A/2891/2025, A/2894/2025, A/2897/2025, A/2904/2025 et A/2906/2025 dans un souci d'économie de procédure. Les recourants se sont opposés à cette jonction, estimant que cette dernière conduirait à partager des informations personnelles relevant de leur sphère intime, ce qui constituerait une atteinte irréparable à leur personnalité. En outre, les causes étaient constituées de parties différentes, dirigées contre des règlements différents et soulevaient des griefs différents.

#### **E. 1.1**

Sur la base de l'art. 70 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

#### **E. 1.2**

En l'espèce, les causes nos A/2401/2025, A/2864/2025, A/2868/2025, A/2870/2025, A/2874/2025, A/2877/2025, A/2886/2025, A/2891/2025, A/2894/2025, A/2897/2025, A/2904/2025 et A/2906/2025 s'inscrivent dans un même complexe juridique, dans la mesure où elles concernent l'admission dans les établissements scolaires genevois des élèves domiciliés hors canton. Les griefs soulevés par les parties recourantes dans les douze recours sont toutefois différents. Les causes ne se rapportent par ailleurs pas à un même règlement. De surcroît, les parties n'ont pas adhéré au principe de la jonction des causes, qui peut entraîner la diffusion indésirable – et non nécessaire – de données personnelles. Il ne se justifie ainsi pas de joindre les douze causes.

- 6/33 -

A/2904/2025

### **E. 2**

La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). En l'espèce, le recours est formellement dirigé contre deux règlements du Conseil d'État, à savoir les règlements modifiant le REP et le RCO, et ce en l'absence de cas d'application (ACST/17/2023 du 26 avril 2023 consid. 1.2). La chambre constitutionnelle est par conséquent compétente pour connaître de la présente

cause.

### **E. 3**

Le recours a été interjeté dans le délai légal à compter de la publication desdits règlements dans la FAO du 24 juin 2025 (art. 62 al. 1 let. d et al. 3 et 63 al. 1 let. b LPA), et il satisfait également aux réquisits de forme et de contenu prévus aux art. 64 al. 1 et 65 al. 1 à 3 LPA.

### **E. 4**

A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). L'art. 60 al. 1 let. b LPA formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/3/2023 du 16 février 2023 consid. 2a). Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris. Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés directement par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 147 I 308 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_357/2021 du 19 mai 2022 consid. 2.2). La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 147 I 478 consid. 2.2). En l'espèce, A\_\_\_\_\_ est née en octobre 2014 et est scolarisée à l'école primaire de E\_\_\_\_\_, tandis que son frère B\_\_\_\_\_, né en juillet 2022, n'a pas encore atteint l'âge scolaire. En tant qu'élèves souhaitant être admis, respectivement, dans l'enseignement primaire public genevois et au CO, B\_\_\_\_\_ et A\_\_\_\_\_

- 7/33 -

A/2904/2025

sont concernés par les dispositions qu'ils contestent, lesquelles mettent fin au régime dérogatoire qui prévalait dans l'enseignement obligatoire depuis 2018, ce qui conduit à leur exclusion du système d'enseignement public genevois dès la rentrée 2026, respectivement 2027. Il y a dès lors lieu de considérer que les recourants disposent de la qualité pour recourir. Le recours est donc recevable.

### **E. 5**

Le litige porte sur la conformité au droit supérieur des règlements modifiant le REP et le RCO.

#### **E. 5.1**

Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement le respect des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA), mais n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité desdites normes (art. 61 al. 2 LPA) ; elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA), dans la mesure de la recevabilité du recours ou des griefs invoqués.

## **E. 5.2**

Les organes politiques se voyant reconnaître une grande liberté dans l'élaboration des lois et règlements, le juge n'a pas à revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre (art. 61 al. 2 LPA) et n'annulera donc pas une disposition légale au motif que d'autres solutions lui paraîtraient envisageables, voire préférables (ATF 136 I 241 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_749/2021 du 16 mars 2022 consid. 4.1). L'opportunité a trait au choix entre plusieurs solutions offertes à l'autorité, toutes valables du point de vue juridique. Une erreur relative à l'opportunité d'une décision est donc de type « politique » : la décision est conforme au droit, mais ce n'est pas la plus judicieuse (ACST/14/2025 du 24 mars 2025 consid. 4.2 ; Thierry TANQUEREL/ Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3e éd., 2025, n. 892).

## **E. 5.3**

À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée. Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur

- 8/33 -

A/2904/2025

pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 148 I 198 consid. 2.2 ; 147 I 308 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_810/2021 du 31 mars 2023 consid. 3.2 ; ACST/14/2025 précité consid. 4.3).

## **E. 6**

Les recourants sollicitent la production de l'intégralité des échanges, documents officiels et tout autre élément pertinent ayant conduit à l'adoption des règlements attaqués.

### **E. 6.1**

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 145 I 167 consid. 4.1). Il comprend également le droit pour les parties de produire des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à leurs offres de preuve lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 II 286 consid. 5.1). Le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de se forger une conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une

appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1).

### **E. 6.2**

Selon la jurisprudence, le justiciable ne peut pas exiger la consultation de documents internes à l'administration, à moins que la loi ne le prévoie expressément (ATF 125 II 473 consid. 4a ; 122 I 153 consid. 6a). Il s'agit des notes dans lesquelles l'administration consigne ses réflexions sur l'affaire en cause, en général afin de préparer des interventions et décisions nécessaires. Il peut également s'agir de communications entre les fonctionnaires traitant le dossier. Cette restriction du droit de consulter le dossier doit de manière normale empêcher que la formation interne de l'opinion de l'administration sur les pièces déterminantes et sur les décisions à rendre soit finalement ouverte au public. Il n'est en effet pas nécessaire à la défense des droits des administrés que ceux-ci aient accès à toutes les étapes de la réflexion interne de l'administration avant que celle-ci ait pris une décision ou manifesté à l'extérieur le résultat de cette réflexion (ATF 115 V 297 consid. 2g ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_685/2018 du 22 novembre 2019 consid. 4.4.2).

### **E. 6.3**

Le processus législatif est régi par différents textes – à Genève, principalement la Cst-GE, la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC - B 1 01), la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'État et l'organisation de l'administration du 16 septembre 1993 (LECO - B 1 15), le règlement pour l'organisation du Conseil d'État de la République et canton de Genève du 25 août 2005 (RCE - B 1 15.03) et la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 (LFPP - B 2 05). Si la publication des

- 9/33 -

A/2904/2025

règlements du Conseil d'État est prévue par les art. 15, 17 let. b et 19 al. 1 LFPP, aucune norme de droit cantonal ne prévoit la communication obligatoire au public des projets de règlement et autres documents sur lesquels le Conseil d'État se fonde pour les adopter.

### **E. 6.4**

De manière générale, les citoyens ne disposent pas du droit d'être entendus dans une procédure législative (ATF 137 I 305 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_636/2020 du 24 août 2022 consid. 3.1 ; ACST/33/2023 du 12 octobre 2023 consid. 4.1). Une exception n'est admise que lorsque certaines personnes (destinataires dits « spéciaux ») sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires « ordinaires », par exemple lorsqu'un décret de portée générale ne touche qu'un très petit nombre de propriétaires (ATF 145 I 167 consid. 4.1). Un droit d'être entendu dans une procédure législative peut cependant découler de certaines normes constitutionnelles particulières (ATF 137 I 305 consid. 2.4).

### **E. 6.5**

En l'espèce, le litige porte – de par sa nature – principalement sur des aspects juridiques, que la chambre de céans est apte à apprécier sans actes d'instruction particuliers. En outre, le Conseil d'État a, dans son communiqué hebdomadaire du

### **E. 11**

juin 2025, expliqué le contexte dans lequel s'inscrivait la modification des dispositions réglementaires litigieuses. Il a indiqué, dans sa duplique, les prévisions du SRED sur lesquelles il s'était fondé pour l'évaluation des effectifs des élèves prise en compte dans le cadre de l'adoption des règlements attaqués. Compte tenu de ces éléments, la chambre de céans peut statuer sur le litige en toute connaissance de cause, et notamment sur la base des éléments figurant déjà au dossier. Par ailleurs, en tant que les recourants allèguent que les documents demandés seraient pertinents pour comprendre le processus réglementaire, ils se contentent d'une affirmation générale et n'expliquent a contrario pas en quoi ces documents apporteraient des éléments décisifs pour trancher le litige. Par conséquent, la production desdits documents n'est pas nécessaire et ne sera ainsi pas ordonnée. 7. Dans un premier grief, les recourants font valoir que les règlements litigieux violent les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire. En instituant un privilège supplémentaire pour les enfants ayant déjà eu celui d'avoir des parents pouvant payer un logement à Genève, au détriment de ceux dont les familles ont été « contraintes de s'exiler », ils consacrent une double inégalité de traitement, pour ne pas dire une « double peine ». 7.1 L'art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) prévoit que tous les êtres humains sont égaux devant la loi (al. 1). Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie,

- 10/33 -

A/2904/2025

de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (al. 2). 7.2 Quant à l'art. 9 Cst., il prévoit que toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Un acte contenant des règles de droit est, selon la jurisprudence, arbitraire lorsqu'il ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but (ATF 150 V 73 consid. 6.2 ; 136 II 120 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_642/2018 du 29 mars 2019 consid. 6.2). 7.3 En l'espèce, contrairement à l'avis des recourants, le Conseil d'État soutient que le principe de scolarisation des élèves transfrontaliers sur leur lieu de domicile « permet d'instaurer une égalité de traitement avec les élèves résidant dans le canton : à Genève, lorsqu'une famille déménage, elle doit inscrire son enfant dans l'école correspondant à sa nouvelle adresse ». 7.3.1 Les recourants soulignent qu'il ne s'agit pas d'un simple changement d'école motivé par un déménagement, mais d'une « obligation de quitter le système éducatif suisse pour intégrer le système scolaire français », ce qui est plus lourd de conséquences. Cela étant, ils ne démontrent pas que le département traiterait différemment un autre enfant se trouvant dans une situation identique à la leur. Le refus du département d'intégrer les élèves dans l'enseignement primaire public à Genève ou au CO découle en outre, à l'exclusion de toute considération relative à leur nationalité ou autre élément en lien avec leur personne, du seul fait qu'ils ne sont pas domiciliés dans le canton. Même si une « rupture », en l'occurrence dans le parcours éducatif de l'enfant, peut entraîner certaines conséquences indésirables, elle est inhérente à toute modification des règles de droit en vigueur et ne suffit pas à consacrer une inégalité de traitement. En particulier, la comparaison des recourants de leur situation avec celle d'« enfants domiciliés en France voisine et scolarisés en France » – qui seraient traités plus favorablement qu'eux-mêmes, car bénéficiant d'une continuité pédagogique préservant leur stabilité socio-affective – n'est pas pertinente. Outre que les situations ne sont pas semblables, les

règlements litigieux ne sont pas et n'ont jamais été applicables aux enfants domiciliés et scolarisés en France, étant précisé que la scolarisation dans la collectivité publique de domicile constitue un principe général, les recourants ne donnant du reste aucun autre exemple suisse ou même international y dérogeant. 7.3.2 Les recourants ne peuvent pas non plus être suivis lorsqu'ils prétendent que le message envoyé aux familles contraintes de s'exiler en France voisine serait « qu'elles n'ont qu'à y rester », ce qu'ils trouvent particulièrement choquant. Au

- 11/33 -

A/2904/2025

contraire, en cas de retour de la famille dans le canton, les enfants seraient admis dans l'enseignement public genevois. Pour le reste, les règlements n'ont rien d'arbitraire dès lors qu'ils reposent sur des motifs sérieux et objectifs et ont un sens et un but, lequel est lié à la gestion des effectifs scolaires et aux contraintes budgétaires. 8. Dans un deuxième grief, les recourants se plaignent d'une violation des principes de la bonne foi et de la proportionnalité. 8.1 Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif. De ce principe découle notamment, en vertu de l'art. 9 Cst., le droit de toute personne à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_719/2020 du 30 juin 2021 consid. 6.1.1). D'un point de vue juridique, nul ne peut en principe revendiquer un droit au maintien de règles de droit en vigueur. Le principe de la bonne foi suppose tout au plus que, dans certaines circonstances, l'État adopte des délais transitoires raisonnables avant de mettre en œuvre de nouvelles réglementations contraignantes, afin que les personnes concernées disposent d'une période adéquate pour s'y adapter (ATF 145 II 140 consid. 4). Seuls les « droits acquis » jouissent d'une stabilité juridique accrue face à d'éventuelles modifications législatives. Il s'agit de droits qui découlent de la loi, d'un acte administratif ou d'un contrat de droit administratif et que l'autorité s'est volontairement engagée à ne pas supprimer ou restreindre lors de modifications législatives ultérieures. Ces droits sont liés à la confiance réciproque pouvant exister entre l'État et l'administré lorsque tous deux partent de bonne foi de l'idée que leurs relations juridiques resteront en principe inchangées pour une durée déterminée. Ils bénéficient ainsi d'une protection renforcée face au changement de loi. Ils ne sont cependant pas totalement intangibles. Il est possible d'y porter atteinte pour des raisons prépondérantes d'intérêt public, en s'appuyant sur une base légale et en respectant le principe de proportionnalité. Les éventuelles atteintes à la « substance » desdits droits doivent néanmoins être indemnisées (ATF 145 II 140 consid. 4.2 et 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_774/2021 du 2 février 2022 consid. 4.1). 8.2 Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, une promesse concrète doit avoir été émise à l'égard d'une personne déterminée. Il faut ensuite que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne

- 12/33 -

A/2904/2025

concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 141 I 161 consid. 3.1 ; ACST/6/2016 du 19 mai 2016 consid. 14c ; ATA/922/2025 du 26 août 2025 consid. 4.1). 8.3 Le principe de proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 148 I 160 consid. 7.10 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_764/2022 du 16 février 2023 consid. 7.1).

8.4 En l'espèce, la possibilité d'admettre dans le système scolaire public genevois des élèves domiciliés hors canton a été soumise à des conditions « de plus en plus restrictives », selon les termes des recourants. 8.4.1 En effet, le principe de scolarisation des élèves transfrontaliers sur leur lieu de domicile a été mis en œuvre en 2018 déjà. Le Conseil d'État avait alors instauré des « dispositions transitoires » afin de permettre aux élèves hors canton déjà scolarisés à Genève, ainsi qu'à leur fratrie, de poursuivre leur parcours au sein de la scolarité genevoise. En juin 2025, il a décidé de renforcer les mesures prises, en généralisant le principe de scolarisation au lieu de domicile, dans un contexte où « le manque de places pour accueillir les élèves dans les écoles publiques [était] une source de préoccupation grandissante ». Les recourants ne peuvent être suivis en tant qu'ils font valoir qu'« aucune annonce préalable » ne leur a permis de prévoir la décision du Conseil d'État. Même en l'absence d'une « date butoir » connue, il était prévisible, vu le caractère limité dans le temps des dispositions « transitoires » de 2018, qu'il serait mis fin au régime dérogatoire qui prévalait dans l'enseignement obligatoire. Dès lors que le principe de domiciliation reflétait la volonté de « favoriser les liens sociaux de l'élève dans son quartier de résidence », il ne pouvait être considéré que le maintien des élèves non domiciliés dans le canton dans le système scolaire genevois était assuré. Le fait, en particulier, que le Conseil d'État ait indiqué, dans son point presse du 7 février 2018, que tous « les enfants ayant bénéficié d'une dérogation jusqu'à ce jour pourront poursuivre leur scolarité obligatoire à Genève » ne donnait pas l'assurance à ceux-ci qu'ils pouvaient terminer leur scolarité à Genève. Outre qu'il ne s'agit pas d'une « garantie » donnée dans une situation concrète, force est

- 13/33 -

A/2904/2025

de constater que les enfants concernés ont pu poursuivre leur parcours au sein de l'enseignement public genevois durant sept ans, ce jusqu'au renforcement des mesures. Ce dernier a été rendu nécessaire par un changement de circonstances, à savoir l'insuffisance des précédentes mesures au vu de l'augmentation de plus de 4'000 élèves au degré primaire et de plus de 1'000 élèves aux degrés secondaire I et II entre 2018 et 2024. Dans la mesure où les recourants allèguent que des élèves auraient été confortés dans leur confiance légitime en cours d'année scolaire, il sied encore de noter que ni le corps enseignant, ni les membres du personnel du département ne sont compétents pour décider des conditions de scolarisation des élèves, de sorte que même à considérer que ceux-ci aient pu donner un quelconque renseignement, les autorités législatives et exécutives genevoises ne seraient

pas liées par ce dernier. Ainsi, en procédant à la modification du REP et du RCO, l'intimé n'a ni agi de manière contraire au principe de la bonne foi, ni violé la garantie des droits acquis. 8.4.2 De surcroît, la mesure imposée aux enfants n'habitant pas le canton respecte le principe de la proportionnalité. Compte tenu de l'augmentation constante des effectifs d'élèves, du manque de places dans les écoles et de la pression sur les conditions d'enseignement, cette mesure, qui concerne plus de 2'000 élèves frontaliers, est seule à même d'assurer des conditions-cadres adéquates pour accueillir les élèves domiciliés sur le territoire du canton dans l'enseignement public. En effet, comme l'a expliqué l'intimé, ce dernier n'a aucune marge de manœuvre sur la croissance démographique et migratoire, alors qu'il est tenu d'admettre tous les élèves domiciliés sur son territoire. Par ailleurs, « [la] construction de pavillons provisoires, [les] surélévations d'établissements [et les] nouvelles plages d'enseignement tôt le matin » ces dernières années se sont avérées être des mesures insuffisantes. La mesure contestée est en outre adéquate, dès lors qu'elle permet une saine planification de l'enseignement primaire public et du CO et évite à ces autorités de perdre toute visibilité sur les effectifs des classes dans les années à venir. Elle a d'ailleurs montré qu'elle portait ses fruits, le nombre d'élèves frontaliers fréquentant les établissements scolaires du canton ayant diminué à la suite de la mesure adoptée en 2018. Enfin, cette mesure ne porte pas atteinte au droit des enfants d'être scolarisés au lieu de leur domicile. 8.4.3 Selon les dispositions transitoires prévues à l'art. 64 REP, les élèves qui sont domiciliés dans un autre canton et qui fréquentent l'école primaire pendant l'année scolaire 2025-2026 sont autorisés à y poursuivre leur scolarité jusqu'à la fin du cycle d'enseignement en cours (élémentaire ou moyen), au sens de l'art. 60 LIP. Aucune poursuite de scolarité n'est accordée au-delà de cette échéance (al. 3). Les élèves qui sont domiciliés en France, dont l'un des parents

- 14/33 -

A/2904/2025

au moins est assujetti à Genève à l'impôt sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton, et qui fréquentent l'école primaire pendant l'année scolaire 2025-2026 sont autorisés à y poursuivre leur scolarité jusqu'à la fin du cycle d'enseignement en cours (élémentaire ou moyen), au sens de l'art. 60 LIP. Aucune poursuite de scolarité n'est accordée au-delà de cette échéance (al. 4). L'art. 23 REP – à teneur duquel les élèves qui déménagent en cours d'année scolaire dans un autre pays ou dans un autre canton peuvent être autorisés à poursuivre leur scolarité dans l'enseignement public genevois jusqu'à la fin de l'année scolaire en cours – prend effet le jour de la rentrée scolaire 2026-2027 (al. 5). Selon les dispositions transitoires prévues à l'art. 79 RCO, les élèves qui sont domiciliés dans un autre canton et qui fréquentent le cycle d'orientation pendant l'année scolaire 2025-2026 sont autorisés à y poursuivre leur scolarité jusqu'à la fin de la 11e année de scolarité obligatoire. Aucune poursuite de scolarité n'est accordée au-delà de cette échéance (al. 5). Les élèves qui sont domiciliés en France, dont l'un des parents au moins est assujetti à Genève à l'impôt sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton, et qui fréquentent le cycle d'orientation pendant l'année scolaire 2025-2026 sont autorisés à y poursuivre leur scolarité jusqu'à la fin de la 11e année de scolarité obligatoire. Aucune poursuite de scolarité n'est accordée au-delà de cette échéance (al. 6). L'art. 25A RCO – à teneur duquel les élèves qui déménagent en cours d'année scolaire dans un autre pays ou dans un autre canton peuvent être autorisés à poursuivre leur scolarité dans l'enseignement public genevois jusqu'à la fin

de l'année scolaire en cours – prend effet le jour de la rentrée scolaire 2026-2027 (al. 7). Il s'ensuit que les modifications réglementaires litigieuses prévoient encore un régime transitoire afin de permettre aux familles de s'organiser. Ainsi, les élèves hors canton déjà scolarisés à Genève pourront poursuivre leur scolarité jusqu'à la fin du cycle d'enseignement en cours. Enfin, ceux qui déménageraient en cours d'année pourront terminer l'année scolaire. La chambre constitutionnelle, comme déjà mentionné, n'a pas vocation à être juge de l'opportunité des actes attaqués devant elle. Il apparaît que la question de savoir – dans la mesure où les élèves frontaliers pourront poursuivre leur scolarité à Genève jusqu'à la fin du cycle d'études en cours – s'il faut distinguer deux cycles d'études uniquement (degré primaire et degré secondaire) plutôt que quatre (1P-4P, 5P-8P, 9e-11e et degré secondaire II) relève d'un choix politique, donc de l'opportunité, sans qu'une atteinte au principe de la proportionnalité soit réalisée. Les quatre cycles d'études précités correspondent du reste à ceux définis dans la loi (art. 60 let. a et b, 67 et 84 LIP). Il sera pour le surplus relevé que le Conseil d'État sera amené à se prononcer sur cette question, vu l'adoption d'une motion en ce sens par le Grand Conseil en décembre 2025.

- 15/33 -

A/2904/2025

9. Dans un troisième grief, les recourants se plaignent d'une violation du principe de la légalité et de la séparation des pouvoirs. Selon eux, les dispositions contestées ne contiendraient pas de règles secondaires, mais introduiraient au contraire une modification substantielle d'ordre matériel et souffriraient d'un défaut de densité normative qui suffirait à faire échec à leur application. 9.1 À teneur de l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet ; son action doit avoir un fondement dans une loi (ATA/383/2017 du 4 avril 2017 consid. 5a). Le principe de la légalité exige donc que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi. Il implique qu'un acte étatique se fonde sur une base légale matérielle qui est suffisamment précise et qui a été adoptée par l'organe compétent (ATF 141 II 169 consid. 3.1). L'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 140 I 381 consid. 4.4 ; ATA/383/2017 précité). 9.2 Au niveau fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs, implicitement contenu dans la Cst., est un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen (ATF 130 I 1 consid. 3.1). Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe ; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 134 I 322 consid. 2.2 ; 119 Ia 28 consid. 3 ; 118 Ia 305 consid. 1a). Dans le canton de Genève, l'art. 2 Cst-GE consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE). Le Conseil d'État est chargé de

l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). Il est habilité, en vertu de l'art. 109 al. 3 Cst-GE, à adopter des règles d'exécution (dites secondaires). À moins d'une délégation expresse, le Conseil d'État ne peut pas poser de nouvelles règles (dites primaires), qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles étaient conformes au but de la loi (ATF 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1 ;

- 16/33 -

A/2904/2025

114 Ia 286 consid. 5a ; ACST/19/2018 du 15 août 2018 consid. 7b ; ATA/168/2008 du 8 avril 2008 consid. 3a). Le gouvernement peut édicter des règles de droit soit dans des ordonnances législatives d'exécution, soit dans des ordonnances législatives de substitution fondées sur une délégation législative (ATA/426/2017 du 11 avril 2017 consid. 2c ; ATA/52/2015 du 13 janvier 2015). Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces conditions, ainsi qu'une décision qui se fonde sur une telle ordonnance, manque de base légale et viole le principe de la séparation des pouvoirs (ATA/1587/2017 du 12 décembre 2017 consid. 14). 9.3 Lorsque l'exécutif est mis par le législateur cantonal au bénéfice d'une délégation législative et adopte sur cette base des ordonnances de substitution dépendantes, la clause de délégation doit notamment figurer dans une loi au sens formel, et le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini, ne doit pas être dépassé. Les règles les plus importantes doivent en tout cas figurer dans la loi (ATF 134 I 322 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_91/2023 du 12 février 2024 consid. 3.1). Selon une autre formulation, une délégation législative est conforme au droit si le droit cantonal ne l'interdit pas, si elle est prévue par une loi formelle, si elle est limitée à une matière déterminée et si la loi énonce dans les grandes lignes les règles fondamentales (ATF 142 I 26 consid. 3.3). 9.4 Le Conseil d'État est chargé d'édicter tous les règlements d'application de la loi sur l'instruction publique du 17 septembre 2015 (LIP - C 1 10 ; art. 6 al. 1 LIP). 9.5 En l'espèce, il apparaît que dans la loi sur l'instruction publique adoptée par le Grand Conseil le 6 novembre 1940 (ci-après : aLIP), les termes de « habitant le canton de Genève » étaient déjà employés. Son art. 9 était en effet libellé ainsi : « Tous les enfants habitant le canton de Genève doivent recevoir, dans les écoles publiques ou privées, ou à domicile, une instruction conforme aux prescriptions de la présente loi et au programme général établi par le département » (MGC 1940 19/II 1392). Malgré le texte clair de cet art. 9 aLIP, le législateur de 1940 admettait l'hypothèse que des enfants non domiciliés dans le canton puissent y être scolarisés dans l'enseignement primaire. En effet, alors que dans son projet de loi, le Conseil d'État proposait à l'art. 19 que « L'instruction et la fourniture du matériel scolaire so[ie]nt gratuites dans les écoles enfantines et primaires », le Grand Conseil a tenu à ajouter que tel ne devait être le cas que « pour les enfants domiciliés dans le canton » (MGC 1940 19/II 1380). Cette référence au domicile a été supprimée lors d'une modification de l'aLIP en 1973 (MGC 1973 27/4 3678).

- 17/33 -

A/2904/2025

L'aLIP a par la suite subi plusieurs modifications. À la suite de celles entrées en vigueur le 29 août 2011 et rendues nécessaire en raison de l'adhésion par le canton de Genève à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire du 14 juin 2007 (HarmoS - C 1 06) et à la convention scolaire romande du 21 juin 2007 (CSR - C 1 07),

l'art. 9 aLIP a été modifié en ce sens que les références à ces deux textes y ont été introduites. Les termes « tous les enfants habitant le canton de Genève » sont eux demeurés inchangés. 9.5.1 Dans le PL 11'470, le Conseil d'État a fait figurer la disposition qui deviendra l'actuel art. 37 LIP (il s'agissait dans le PL 11'470 de l'art. 34, dont le contenu est le même que celui de l'art. 9 aLIP dans sa version entrée en vigueur le 29 août 2011), sans que celui-ci soit modifié par les députés. La notion de « habitant le canton de Genève » y figurant n'est donc pas le résultat du dépôt d'un amendement. A par contre fait l'objet d'un amendement du département l'ajout de ces mêmes termes « habitant le canton de Genève », mais à l'al. 3 de ce qui deviendra l'art. 37 LIP (PL 11'470, p. 121). Cette disposition prévoit que les jeunes habitant le canton de Genève ont l'obligation jusqu'à l'âge de la majorité au moins d'être inscrits à une formation. 9.5.2 Au niveau réglementaire, est entré en vigueur le 15 juillet 1993, sous l'empire de l'art. 9 aLIP, un aREP qui autorisait, sous certaines conditions, l'accès à l'enseignement public genevois à des élèves domiciliés hors du canton. L'art. 23 aREP était alors rédigé comme suit : « Les enfants dont le répondant jouit du statut de frontalier, assujetti à Genève sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton, ainsi que les enfants genevois et confédérés peuvent être admis dans l'enseignement public genevois dans la limite des places disponibles (al. 1). Une convention signée entre les cantons de Vaud et de Genève dite "Convention Vaud-Genève" précise les conditions à remplir pour être admis dans l'enseignement public genevois (al. 2). Par analogie, lorsque les parents n'habitent pas Genève et ne paient pas d'impôts dans ce canton, ils sont astreints à payer une taxe scolaire annuelle dont le montant est celui imposé aux parents d'élèves par la convention Vaud-Genève (al. 3) ». À la suite des modifications entrées en vigueur le 29 août 2011, l'art. 23 aREP destiné aux élèves domiciliés hors du canton prévoyait alors que « les enfants dont le répondant jouit du statut de frontalier, assujetti à Genève sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton, ainsi que les enfants genevois domiciliés hors canton peuvent être admis dans l'enseignement public genevois dans la limite des places disponibles (al. 1). Les enfants non genevois domiciliés hors canton peuvent être scolarisés très exceptionnellement à Genève, selon les termes fixés par la convention intercantonale réglant la fréquentation (al. 2) ».

- 18/33 -

A/2904/2025

Après une nouvelle modification le 6 juin 2012, l'art. 23 aREP disposait que « peuvent être admis dans l'enseignement primaire public genevois dans la limite des places disponibles : les élèves genevois, quel que soit leur domicile (al. 1 let. a) ; les élèves habitant en France voisine dont l'un des parents au moins est assujetti à Genève à l'impôt sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton (al. 1 let. b). Les enfants non genevois domiciliés hors canton peuvent être scolarisés très exceptionnellement à Genève, selon les termes fixés par la convention intercantonale réglant la fréquentation (al. 2) ». L'art. 23 aREP a encore subi des modifications entrées en vigueur le 29 août 2016, cette fois sous l'empire de la LIP actuelle. Il disposait alors que « peuvent être admis dans l'enseignement primaire public genevois dans la limite des places disponibles et pour autant qu'ils aient déposé leur demande d'admission dans le délai fixé par le département : les élèves genevois domiciliés hors canton (al. 1 let. a) ; les élèves habitant en France voisine dont l'un des parents au moins est assujetti à Genève à l'impôt sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton (al. 1 let. b). Les enfants non

genevois domiciliés hors canton peuvent être scolarisés très exceptionnellement à Genève, selon les termes fixés par la convention intercantonale réglant la fréquentation (al. 2). La demande d'admission au sens de l'al. 1 doit être déposée auprès de la direction générale de l'enseignement obligatoire (ci-après : DGEO) dans le délai fixé chaque année par le département et publié sur le site Internet de ce dernier (al. 3) ». À la suite des modifications entrées en vigueur le 14 février 2018, l'art. 23 aREP prévoyait que « sont admis dans l'enseignement primaire public genevois : les élèves domiciliés en France voisine et déjà scolarisés dans l'enseignement public genevois, pour autant que l'un de leurs parents au moins soit assujetti à Genève à l'impôt sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton (al. 1 let. a) ; les frères et sœurs ainsi que les demi-frères et les demi-sœurs des enfants scolarisés au sein d'établissements scolaires publics genevois (al. 1 let. b). Les enfants domiciliés hors canton peuvent être scolarisés très exceptionnellement à Genève, selon les termes fixés par la convention intercantonale réglant la fréquentation d'une école située dans un autre canton que celui de domicile (al. 2). La demande d'admission au sens de l'al. 1 doit être déposée auprès de la DGEO dans le délai fixé chaque année par le département et publié sur le site Internet de ce dernier (al. 3) ». Le 18 août 2025 sont entrés en vigueur les art. 21 et 23 REP dans leur version en vigueur aujourd'hui et applicables aux recourants. 9.5.3 Lors de l'entrée en vigueur de l'actuel RCO le 30 août 2010, l'art. 25 al. 1 RCO avait la teneur suivante : « Sont admis au CO : a) les élèves domiciliés dans le canton ; b) les élèves genevois quel que soit leur domicile ; et c) les élèves

- 19/33 -

A/2904/2025

habitant en France voisine dont l'un des parents au moins est assujetti à Genève à l'impôt sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton ». En 2016 est entrée en vigueur une modification purement rédactionnelle de la let. b (ROLG 2016 383), le principe de l'admission des élèves originaires de Genève mais domiciliés hors du canton étant maintenu. À la suite des modifications entrées en vigueur le 14 février 2018, l'art. 25 al. 1 aRCO prévoyait que « sont admis au CO : a) les élèves domiciliés dans le canton ; b) les élèves domiciliés en France voisine et déjà scolarisés dans l'enseignement public genevois, pour autant que l'un de leurs parents au moins soit assujetti à Genève à l'impôt sur le revenu de l'activité rémunérée qu'il exerce de manière permanente dans le canton ; c) les frères et sœurs ainsi que les demi-frères et les demi-sœurs des enfants scolarisés au sein d'établissements scolaires publics genevois ». Le 18 août 2025 sont entrés en vigueur les art. 25 et 25A RCO dans leur teneur actuelle et applicables aux recourants. 9.5.4 Il découle de ce qui précède que le Conseil d'État avait ouvert les portes de l'enseignement primaire public genevois et du CO à des enfants n'habitant pas le canton. Il avait choisi d'agir ainsi, à titre exceptionnel, et hors de ses obligations découlant de la Cst. (ATA/1017/2019 du 13 juin 2019 consid. 11a ; ATA/1167/2019 du 19 juillet 2019 consid. 11a). Si aucune disposition constitutionnelle ou légale ne faisait obstacle à ce que le canton scolarise ceux qui n'y habitent pas, il découle des art. 19 et 62 Cst., comme de l'art. 24 Cst-GE ou encore de l'art. 37 al. 1 LIP, que le canton doit scolariser les enfants qui y sont domiciliés et veiller à ce qu'ils le soient. 9.5.5 Il en va de même sur le plan intercantonal. En vue de régler notamment la fréquentation d'établissements situés hors de leur canton de domicile par des élèves des établissements de scolarité obligatoire, le canton de Genève est partie prenante à la convention intercantonale réglant la fréquentation. Après avoir rappelé,

entre autres, que les élèves des établissements de la scolarité obligatoire fréquentent en principe les écoles ou établissements de leur canton de domicile (art. 1 al. 1), la convention intercantonale réglant la fréquentation précise que cet accord définit des exceptions (cas particuliers ou individuels) de portée générale que les cantons de Suisse romande ont décidé d'admettre, sous réserve des législations cantonales, du nombre de places disponibles et d'effectifs qui deviendraient insuffisants dans le canton de domicile (al. 2). La convention intercantonale réglant la fréquentation ne fait en conséquence pas obstacle à des solutions spécifiques adoptées par les cantons signataires, les législations cantonales étant expressément réservées.

- 20/33 -

A/2904/2025

9.5.6 Les principes qui prévalent en matière de droit et d'obligation d'être scolarisé, de même que ceux qui obligent le canton à permettre et à veiller à la scolarisation des enfants, reposent sur le principe du domicile, qui figure dans une loi formelle. En effet, comme déjà exposé ci-avant, en matière de domicile des élèves, le principe de base – à savoir le domicile dans le canton – est prévu par l'art. 37 al. 1 LIP. En outre, le Conseil d'État est autorisé à en traiter par voie réglementaire, l'art. 6 LIP contenant une délégation législative explicite. Cette délégation n'est pas interdite par la Cst-GE et est limitée à une matière déterminée. En généralisant par voie réglementaire le principe de scolarisation au lieu de domicile, le département a donc agi dans le cadre fixé par la loi et dans celui de la délégation de compétence que lui a confiée le Grand Conseil. Ce grief sera en conséquence écarté. 10. Dans un quatrième grief, les recourants se plaignent d'une violation du droit à un enseignement de base suffisant et gratuit. 10.1 À teneur de l'art. 19 Cst., le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti. Au niveau cantonal, l'art. 24 Cst-GE dispose que le droit à l'éducation, à la formation et à la formation continue est garanti (al. 1). Toute personne a droit à une formation initiale publique gratuite (al. 2). Toute personne dépourvue des ressources financières nécessaires à une formation reconnue a droit à un soutien de l'État (al. 3). L'art. 62 Cst. prévoit pour sa part que l'instruction publique est du ressort des cantons (al. 1). Les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques (al. 2). Les cantons pourvoient à une formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur 20e anniversaire (al. 3). Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire (al. 4). La Confédération règle le début de l'année scolaire (al. 5). Les cantons sont associés à la préparation des actes de la Confédération qui affectent leurs compétences ; leur avis revêt un poids particulier (al. 6). Ainsi, les cantons sont libres de décider la manière dont ils entendent réglementer, organiser et financer l'enseignement public sur leur territoire. Il en découle que le canton de Genève dispose d'une certaine marge de manœuvre s'agissant de sa

- 21/33 -

A/2904/2025

réglementation, de son organisation et du financement de l'enseignement public sur son territoire (ATA/460/2022 du 3 mai 2022 consid. 4). 10.2 Selon son art. 1, la LIP régit l'instruction obligatoire, soit la scolarité et la formation obligatoires jusqu'à l'âge de la majorité pour l'enseignement public et privé (al. 1). Elle régit également l'intégration et l'instruction des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés de la naissance à l'âge de 20 ans révolus (al. 2). Elle s'applique aux degrés primaire et secondaire I (scolarité obligatoire) et aux degrés secondaire II et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (ci-après : degré tertiaire B) dans les établissements de l'instruction publique (al. 3). L'instruction publique comprend notamment le degré primaire et le degré secondaire, divisé en secondaire I et II (art. 4 al. 1 let. a, b et c LIP). Selon l'art. 60 LIP, le degré primaire dure huit ans et comprend deux cycles d'une durée de quatre ans chacun, à savoir le cycle élémentaire (années 1 à 4) et le cycle moyen (années 5 à 8). À teneur de l'art. 67 LIP, le degré secondaire I (CO) dure trois ans. Il comprend les 9e, 10e et 11e années de la scolarité obligatoire. 10.3 Tous les enfants et jeunes en âge de scolarité obligatoire et habitant le canton de Genève doivent recevoir, dans les écoles publiques ou privées, ou à domicile, une instruction conforme aux prescriptions de ladite loi, au programme général établi par le département conformément à HarmoS et à la CSR (art. 37 al. 1 LIP). Le département, avec le concours des services concernés, veille à l'observation de l'obligation d'instruction, telle que définie à l'art. 1 LIP (art. 38 al. 1 LIP). Les parents sont tenus, sur demande du département, de justifier que leurs enfants, jusqu'à l'âge de la majorité, reçoivent l'instruction obligatoire fixée par la loi (art. 38 al. 2 LIP). La scolarité est obligatoire pour les enfants dès l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet (art. 55 al. 1 LIP). Tout enfant, dès l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet, doit être inscrit à l'école dans les trois jours qui suivent son arrivée à Genève (art. 57 al. 1 LIP). L'art. 58 LIP prévoit que, sous réserve des al. 2 à 5, les élèves sont scolarisés dans l'établissement correspondant au secteur de recrutement du lieu de domicile ou à défaut du lieu de résidence des parents (al. 1). Si les élèves de ce secteur de recrutement sont en nombre insuffisant ou sont trop nombreux pour l'organisation rationnelle de l'enseignement, le département peut les affecter dans une autre école. Cette affectation n'est pas sujette à recours (al. 2). Après avoir entendu les parents concernés, la ou les directions des établissements concernés peuvent transférer un élève dans une autre classe ou un autre établissement, en cours d'année ou pour l'année scolaire suivante, lorsque le bon déroulement de la scolarité de l'élève et/ou le bon fonctionnement de la classe ou de l'établissement

- 22/33 -

A/2904/2025

le commande (al. 3). Pour les élèves qui sont inscrits dans un dispositif spécifique, tel que les classes et institutions de l'enseignement spécialisé ou les classes Sport-Art-Études, notamment, des exceptions au lieu de scolarisation peuvent être prévues par voie réglementaire. Cette affectation n'est pas sujette à recours (al. 4). Enfin, le département peut, à titre exceptionnel, accorder des dérogations, notamment en cas de changement de domicile, de manière à permettre à l'élève de terminer l'année scolaire dans la classe où il l'a commencée (al. 5). 10.4 Au niveau réglementaire, l'art. 3 al. 1 REP prévoit que l'enseignement primaire comprend huit années de scolarité réparties de la manière suivante : le cycle élémentaire qui comprend la 1re année (4 à 5 ans), la 2e année primaire (5 à 6 ans), la 3e année primaire (6 à 7 ans), la 4e année primaire (7 à 8 ans) et le cycle moyen qui comprend la 5e année primaire (8 à 9 ans), la 6e année primaire (9 à 10 ans), la 7e année

primaire (10 à 11 ans) et enfin la 8e année primaire (11 à

### **E. 11.1**

Selon l'art. 24 Cst., les Suisses et les Suissesses ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays (al. 1). Ils ont le droit de quitter la Suisse ou d'y entrer

- 26/33 -

A/2904/2025

(al. 2). La liberté d'établissement enjoint ainsi à la Confédération, aux cantons et aux communes de permettre à tout ressortissant suisse de s'établir sur leur territoire, soit pour y constituer un domicile, soit pour y séjourner, et a pour but de promouvoir et de garantir la libre circulation des personnes sur l'ensemble du territoire national (ATF 135 I 233 consid. 5 p. 248 s. ; 131 I 266 consid. 3 p. 269 ; 128 I 280 consid. 4.1.1 p. 282 s. ; ATA/597/2016 du 12 juillet 2016 consid. 3a).

### **E. 11.2**

En l'espèce, les élèves sont encore mineurs et se trouvent donc dans l'obligation de suivre leurs parents. Ceux-ci ne démontrent toutefois pas en quoi la crise du logement sévissant à Genève, qui a certes pour conséquence qu'il est difficile d'y trouver un logement adéquat, leur interdirait de venir s'établir dans ce canton ou ailleurs sur le territoire de la Confédération. Les recourants se réfèrent au surplus à l'ATF 111 Ia 214. On ne voit néanmoins pas en quoi le cas du professeur examiné dans cet arrêt et auquel le canton de Genève imposait d'être domicilié à Genève alors qu'il ne le souhaitait pas serait comparable à celui de l'élève dont les parents se plaignent de ne pas pouvoir, pour des motifs économiques, habiter ce canton.

### **E. 12**

Dans un sixième grief, les recourants se prévalent du droit aux mêmes avantages sociaux que les travailleurs salariés nationaux et les membres de leur famille et soutiennent qu'ils sont, ainsi que leurs parents, victimes d'une violation de la clause de stand still prévue par l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP - RS 0.142.112.681).

### **E. 12.1**

Les élèves et leurs parents possèdent la nationalité suisse. Il existe un aspect transfrontalier (lien d'extranéité ; voir à ce propos : Astrid EPINEY/Gaëtan BLASER in Cesla AMARELLE/Minh SON NGUYEN [éd.], Code annoté de droit des migrations, vol. III, Accord sur la libre circulation des personnes [ALCP], 2014, n. 9 ad art. 2 ALCP). En effet, les parents vivent en France et travaillent en Suisse. Quant aux élèves, ils vivent en France et souhaitent être scolarisés ou poursuivre leur scolarité en Suisse. L'ALCP est ainsi applicable au cas d'espèce. À teneur de l'art. 1 ALCP, l'objectif de cet accord, en faveur des ressortissants des États membres de la Communauté européenne et de la Suisse, est : d'accorder un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes (let. a) ; de faciliter la prestation de services sur le territoire des parties contractantes, en particulier de libéraliser la prestation de services de courte durée (let. b) ; d'accorder un droit d'entrée et de séjour, sur le territoire des parties contractantes, aux

personnes sans activité économique dans le pays d'accueil (let. c) ; d'accorder les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux (let. d).

- 27/33 -

A/2904/2025

L'art. 2 ALCP ne trouvant en principe qu'une application à titre subsidiaire, il sera examiné plus loin.

### **E. 12.2**

L'art. 3 par. 6 de l'annexe I ALCP prévoit que les enfants d'un ressortissant d'une partie contractante qui exerce ou non, ou qui a exercé une activité économique sur le territoire de l'autre partie contractante sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État d'accueil, si ces enfants résident sur son territoire. Cette dernière condition n'étant en l'espèce pas remplie, les recourants ne peuvent se prévaloir de cette disposition, ce qu'ils ne font du reste pas. Certes, dans leur avis de droit (p. 10/11), la Prof. Astrid EPINEY et Deborah SANGSUE relèvent qu'il serait éventuellement défendable d'appliquer l'art. 3 par. 6 de l'annexe I ALCP aussi aux enfants de travailleurs frontaliers. Elles précisent toutefois à juste titre qu'une telle approche serait en contradiction avec le libellé clair de la disposition, libellé par ailleurs tout aussi clair en allemand (« sofern sie in dessen Hoheitsgebiet wohnen ») qu'en italien (« se i figli stessi vi risiedono »), et qu'aucun argument systématique ni téléologique prépondérant ne plaide en faveur de cette approche. À défaut de résider en Suisse, les recourants ne peuvent ainsi pas déduire de l'art. 3 par. 6 de l'annexe I ALCP un droit à être admis dans l'enseignement primaire public genevois ou au CO.

### **E. 12.3**

Selon l'art. 7 ALCP, les parties contractantes règlent, conformément à l'annexe I, notamment les droits mentionnés ci-après liés à la libre circulation des personnes : le droit à l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès à une activité économique et son exercice ainsi que les conditions de vie, d'emploi et de travail (let. a) ; le droit à une mobilité professionnelle et géographique, qui permet aux ressortissants des parties contractantes de se déplacer librement sur le territoire de l'État d'accueil et d'exercer la profession de leur choix (let. b) ; le droit au séjour des membres de la famille, quelle que soit leur nationalité (let. d). Il ressort de la systématique de l'art. 7 ALCP et du renvoi à l'annexe I ALCP que les droits proprement dits ne découlent pas de cet article mais plutôt des dispositions de l'annexe I ALCP, en particulier des art. 9 et 15, qui reprennent le principe d'égalité de traitement pour les travailleurs (art. 9) et les indépendants (art. 15) (Astrid EPINEY/Gaëtan BLASER, op. cit., n. 3 ad art. 7 ALCP).

### **E. 12.4**

L'art. 9 par. 2 de l'annexe I ALCP prévoit que le travailleur salarié et les membres de sa famille visés à l'art. 3 de cette annexe y bénéficient des mêmes avantages fiscaux et sociaux que les travailleurs salariés nationaux et les membres de leur famille.

- 28/33 -

A/2904/2025

La notion d'avantage social ne saurait être interprétée limitativement (Alvaro BORGHI, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Commentaire article par article de

l'accord du 21 juin 1999, 2010, p.183 n. 380). Selon la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : CJUE), cette notion d'avantage social « couvre tous les avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît, dès lors, comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté » (CJUE, arrêt Hendrix, C-287/05 du 11 septembre 2007, point 48). Dans sa jurisprudence, la CJUE a reconnu de nombreuses prestations comme relevant de la notion d'avantage social : il s'agit, entre autres, d'une prestation sociale garantissant un minimum de moyens d'existence, d'une allocation d'éducation destinées à compenser les charges de famille du bénéficiaire, d'allocations de naissance et de maternité, d'allocations pour famille nombreuse ou de bourses et prêts d'étude (voir la liste plus complète et les références jurisprudentielles y relatives in Alvaro BORGHI, op. cit. , p. 184 n. 381). Dans leur avis de droit (p. 15), la Prof. EPINEY et Deborah SANGSUE estiment que l'admission dans l'enseignement public obligatoire constitue sans doute un avantage social au sens de l'art. 9 par. 2 de l'annexe I ALCP, vu l'interprétation large de cette notion donnée par la jurisprudence de la CJUE. Pour sa part, dans son avis de droit (p. 14), la Prof. Christine KADDOUS estime que l'admission dans l'enseignement primaire public genevois pourrait parfaitement être considérée comme un avantage social au sens de la jurisprudence. On ne voit toutefois pas en quoi cet accès à l'enseignement obligatoire public serait comparable aux prestations sociales mentionnées plus haut, ces prestations ayant pour but d'améliorer la situation financière des bénéficiaires. La question de l'accès à l'enseignement général est par ailleurs déjà traitée exhaustivement à l'art. 3 par. 6 de l'annexe I ALCP, rien dans le texte de cette disposition, ni dans celui de l'art. 9 par. 2 de l'annexe I ALCP, ne permettant de conclure que des cas particuliers ou des exceptions seraient réservés. Même à considérer que l'accès à l'enseignement public obligatoire constituerait un avantage social, l'art. 9 par. 2 de l'annexe I ALCP ne prévoit logiquement pas de déroger à la condition explicite de la résidence figurant à l'art. 3 par. 6 de l'annexe I ALCP. En effet, dès lors qu'il s'agit de l'enseignement public obligatoire, il a déjà été exposé que ce caractère obligatoire avait pour corollaire que les enfants devaient fréquenter l'école du lieu où ils résident. Les autorités genevoises seraient dans l'impossibilité de mettre en œuvre cet avantage social, puis d'en vérifier l'effectivité, s'agissant d'enfants qui ne sont pas domiciliés sur le territoire cantonal. Cet avantage social étant intrinsèquement lié à la résidence

- 29/33 -

A/2904/2025

et non au statut de travailleur du frontalier, cela implique enfin que ce dernier ne puisse pas en bénéficier.

### **E. 12.5**

L'art. 2 ALCP prévoit que les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité. L'art. 2 ALCP érige l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité en tant que fondement de l'accord (Astrid EPINEY/Gaëtan BLASER, op. cit., n. 1 ad art. 2 ALCP). Pour déterminer si l'art. 2 ALCP est applicable à un cas concret et, le cas échéant, s'il est ou non respecté, quatre points doivent être examinés (Astrid

EPINEY/Gaëtan BLASER, op. cit., n. 8 ad art. 2 ALCP). Il faut tout d'abord examiner le lien d'extranéité, lequel exige que le champ d'application du principe de non-discrimination ne soit ouvert que dans les situations présentant un aspect transfrontalier. Cette exigence exclut l'application de l'ALCP aux situations purement internes qui sont à juger selon le droit interne de l'État concerné (arrêt du Tribunal fédéral 2A.768/2006 du 23 avril 2007 consid. 3.3). Il faut ensuite examiner la relation avec les dispositions spécifiques de l'ALCP. Ce dernier contient en effet différents articles qui concrétisent le principe de non-discrimination pour certaines catégories de personnes. Il convient de voir ceux-ci comme instituant des interdictions spécifiques de discrimination en raison de la nationalité. Par rapport à ces dernières, l'interdiction de discrimination de l'art. 2 ALCP a une portée plus générale et il convient donc de l'appliquer subsidiairement dans les cas où les interdictions spécifiques de l'annexe I ne sont pas pertinentes. L'examen du champ d'application matériel du principe de non-discrimination est ensuite nécessaire. Cela concerne toutes les discriminations qui entravent la réalisation des droits contenus dans l'ALCP ou en lien avec celui-ci. Enfin, doit être examiné le champ d'application personnel de l'art. 2 ALCP qui englobe, à tout le moins, les ressortissants des parties contractantes. Dans le cas d'espèce, l'art. 2 ALCP est applicable sous les angles du lien d'extranéité et des champs d'application matériel et personnel. Le lien d'extranéité est donné en raison du caractère transfrontalier du litige et il n'est pas contesté que tant les élèves que leurs parents sont des ressortissants de pays parties à l'ALCP se plaignant d'une entrave à leur libre circulation. Par contre, dès lors que l'art. 9 par. 2 de l'annexe I ALCP interdit de discriminer selon la nationalité l'accès des travailleurs frontaliers à un avantage social, cette dernière

- 30/33 -

A/2904/2025

disposition constitue une disposition spécifique qui prime l'art. 2 ALCP. En raison de son caractère subsidiaire, l'art. 2 ALCP n'est donc pas applicable dans le cadre du présent litige.

### **E. 12.6**

Les parents des recourants font à plusieurs reprises référence au fait qu'ils paient des impôts à Genève. Sans en faire un grief en soi, ils semblent en tirer pour conséquences que leurs enfants ne peuvent, du fait de cet assujettissement, pas être empêchés d'accéder à l'école primaire publique ou au CO à Genève sans être discriminés. L'art. 21 al. 2 ALCP prévoit qu'aucune disposition de cet accord ne peut être interprétée de manière à empêcher les parties contractantes d'établir une distinction, dans l'application des dispositions pertinentes de leur législation fiscale, entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans des situations comparables, en particulier en ce qui concerne leur lieu de résidence. On ne voit toutefois pas en quoi cette disposition, laquelle consacre l'égalité de traitement en matière fiscale, ouvrirait un droit d'accès à l'enseignement primaire public genevois ou au CO aux élèves. Les recourants se réfèrent en outre à un arrêt rendu par la CJUE le 2 avril 2020 (C-830/18). Cet arrêt examine toutefois les conditions de prise en charge des frais de transport scolaire d'un membre de la famille, et non, comme en l'espèce, les conditions d'accès à l'enseignement public obligatoire et gratuit. Si cet arrêt retient que ladite prise en charge constitue un avantage social, au sens de l'art. 7 par. 2 du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, et conclut qu'une législation nationale qui subordonne cette prise en charge à une condition de résidence sur le territoire constitue une

discrimination indirecte, il confirme néanmoins ce que la chambre constitutionnelle a retenu, à savoir que les prestations sociales reconnues sont de type économique, permettant l'amélioration de la situation financière des bénéficiaires.

#### **E. 12.7**

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de juger que l'art. 30 LIP – en tant qu'il posait comme condition pour avoir droit aux mesures de pédagogie spécialisée dispensées dans le canton de Genève, et partant à la gratuité de celles-ci, d'y être domicilié – ne violait pas les art. 2 ALCP et 9 par. 2 de l'annexe I ALCP (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_820/2018 du 11 juin 2019 consid. 4.3). Il a noté que la condition de la résidence était prévue par l'ALCP lui-même. En tant qu'il prévoyait une condition de domicile, l'art. 3 par. 6 de l'annexe I ALCP constituait en quelque sorte une réserve par rapport au principe général de non-discrimination de l'art. 2 ALCP, qui lui-même ne s'appliquait au demeurant qu'aux personnes qui séjournèrent légalement sur le territoire de l'État concerné, ce qui n'était pas le cas de la personne concernée, domiciliée en France. Le but recherché de l'intégration voulait, en conséquence, que celle-ci bénéficie de

- 31/33 -

A/2904/2025

l'enseignement spécialisé de ce pays et pas en Suisse (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_820/2018 précité consid. 4.1). En outre, le principe de la scolarisation au lieu de domicile ou de résidence était prévu par les législations cantonales, « tous cantons confondus ». Pour la Suisse romande, tel était le cas des cantons de Vaud, du Jura, de Fribourg, de Neuchâtel et du Valais (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_820/2018 précité consid. 4.2). Le grief d'une violation de l'art. 9 par. 2 de l'annexe I ALCP sera donc écarté.

#### **E. 12.8**

À teneur de l'art. 13 ALCP, dont l'intitulé est « stand still », les parties contractantes s'engagent à ne pas adopter de nouvelles mesures restrictives à l'égard des ressortissants de l'autre partie dans les domaines d'application du présent accord. La portée pratique de l'art. 13 ALCP est limitée, et ce pour deux raisons. Premièrement, seules les mesures restrictives « à l'égard des ressortissants de l'autre partie » contractante sont visées par la clause de stand still. Les restrictions à l'égard des membres de la famille ou des travailleurs détachés ressortissants d'États tiers n'entrent pas dans le champ d'application de la clause. Deuxièmement, il est admis que la clause de stand still s'oppose uniquement à l'adoption de mesures discriminatoires (directes ou indirectes) et n'offre dès lors aucune garantie supplémentaire par rapport aux autres dispositions de l'ALCP interdisant les discriminations (Véronique BOILLET in Cesla AMARELLE/ Minh SON NGUYEN [éd.], op. cit., n. 3 ad art. 13 ALCP). Dans son avis de droit, la Prof. KADDOUS compare l'art. 23 aREP – dont la règle est comparable à l'art. 25 aRCO – dans sa formulation à la date de l'entrée en vigueur de l'ALCP, soit le 1er juin 2002, avec sa formulation applicable le

#### **E. 14**

février 2018. Elle relève que cette dernière version introduirait une nouvelle condition qui ne figurait pas dans la version en vigueur le 1er juin 2002. Toutefois, l'art. 23 aREP, comme l'art. 25 aRCO, ne limitait en aucune manière le droit d'accès à l'enseignement public genevois. Au contraire, il élargissait le champ des élèves pouvant intégrer cet enseignement (ATA/1017/2019 précité consid. 24b ; ATA/1044/2019 du 18 juin 2019 consid. 22b). La

limitation du droit d'accès à l'enseignement obligatoire à Genève découle du caractère obligatoire de l'enseignement de base et gratuit garanti par les art. 19 et 62 Cst. Or, l'art. 19 Cst. n'a subi aucune modification depuis son adoption en 1999. Quant à l'art. 62 Cst., il a fait l'objet de plusieurs ajouts depuis 2002. Dans sa version avant cette date, il prévoyait en effet que l'instruction publique est du ressort des cantons (al. 1) ; les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles

- 32/33 -

A/2904/2025

publiques. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre (al. 2). Les nouveautés introduites depuis, qui concernent la formation pour les personnes handicapées et la coordination scolaire, ne constituent toutefois pas des mesures restrictives à l'égard des bénéficiaires de l'ALCP. Mal fondé, le recours sera rejeté. 13. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'300.-, comprenant les frais liés à la procédure sur effet suspensif, sera mis à la charge des recourants. Les enfants mineurs ayant agi par leurs parents, ceux-ci se verront astreints au paiement dudit émolument (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.