



Date de dépôt : 28 août 2024

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite de Julien Nicolet-dit-Félix : Frénésie administrative au DIP – quels motifs et quelles bases légales ?

En date du 31 mai 2024, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

Au moment d'inscrire leur enfant à l'école publique, qu'ils viennent d'un autre canton ou que l'enfant ait été scolarisé dans une école privée, les parents se voient contraints de présenter trois documents différents prouvant leur domiciliation dans le canton :

- *une attestation de résidence de l'OCPM datant de moins de 3 mois ;*
- *un bail à loyer ou un extrait du registre foncier ;*
- *une facture SIG datant de moins de 3 mois.*

Ce triple contrôle, vraisemblablement dû à la crainte que des enfants résidant en France voisine ne parviennent à fréquenter frauduleusement nos écoles, n'est pas sans poser de questions, en ce qui concerne l'efficacité, le coût, les bases et les éventuelles incohérences légales, mais également les valeurs que notre école prétend défendre, 38 ans après que Dominique Föllmi, en accompagnant une jeune élève sans papiers à l'école, ait affirmé la primauté de la mission éducative de nos écoles envers tous les enfants, quel que soit leur statut.

C'est pour cela que je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre à ces questions :

- 1. *Pourquoi l'attestation de résidence fournie par l'OCPM, service dont la mission est précisément de déterminer qui est domicilié sur notre canton, n'est-elle pas suffisante pour inscrire un enfant à l'école ?***

2. *Pourquoi les documents fournis aux parents ne mentionnent-ils pas qu'une copie de la carte d'électrice ou d'électeur fait office d'attestation de résidence ?*
3. *Si le DIP estime que les documents remis par l'OCPM sont potentiellement frauduleux, y a-t-il eu un contact entre les services pour que l'OCPM améliore la qualité de ses prestations ?*
4. *Est-ce qu'un autre service de l'Etat exige également la production de trois pièces pour attester de sa domiciliation sur le canton ?*
5. *Comment peut-on justifier la demande de pièces dont certains résidents ne disposent pas ? On pense évidemment aux personnes sans papiers, mais également aux sous-locataires, aux personnes vivant en communauté, aux squatters, dont les baux et/ou les factures SIG sont émis aux noms de tiers.*
6. *Au cours des dernières années, à quelle fréquence les dossiers ne présentaient-ils qu'une ou deux des trois pièces attestant de la domiciliation ?*
7. *Dans ces cas, quelle décision prend le DIP ?*
 - a. *S'il accepte l'inscription, quelle est alors la pertinence d'exiger ces trois pièces ?*
 - b. *S'il refuse l'inscription, sur quelle base légale prend-il cette décision et ne risque-t-il pas de se mettre en contradiction avec l'art. 194 de notre constitution et l'art. 37 de la LIP ?*
8. *Quels moyens le DIP se donne-t-il pour vérifier l'authenticité des deux pièces supplémentaires, étant entendu que l'attestation de l'OCPM présente un code permettant sa vérification, ce qui n'est pas le cas des deux autres pièces exigées ?*
 - a. *Si aucune vérification n'est faite, ne peut-on pas considérer comme douteuse l'efficacité de ces demandes, chicanières pour l'immense majorité des résidents et facilement contournables pour les fraudeurs, l'établissement d'un faux bail ou d'une fausse facture SIG étant très aisé ?*
 - b. *Si une vérification est faite, sur quelle base légale est-elle faite et quel est son coût ?*

9. *Combien de temps les pièces présentées restent-elles dans le dossier de l'élève et qui y a accès ? On peut effectivement imaginer que certains parents ne souhaitent pas que l'école ait accès à des informations figurant sur ces documents (nom ou genre du cosignataire du bail, consommation d'électricité, statut de propriétaire ou de locataire, type de contrat SIG, etc.).*
10. *Compte tenu des réponses aux questions précédentes et, peut-être, des retours de parents s'interrogeant sur la pertinence de cette frénésie administrative, le DIP envisage-t-il de revoir à court terme ses exigences et de se satisfaire de la seule attestation de l'OCPM ?*

Avec mes chaleureux remerciements

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Selon l'article 37, alinéa 1, de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (LIP; rs/GE C 1 10) : « tous les enfants et jeunes en âge de scolarité obligatoire et habitant le canton de Genève [nous soulignons] 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 conformément à l'accord HarmoS et à la convention scolaire romande ».

L'élément central est donc de déterminer si le lieu de vie de l'enfant et de ses parents se situe bien dans notre canton. C'est la notion de domicile au sens de l'article 23 du code civil suisse, du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), qui est prise en considération. A cet égard, le domicile civil de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Lorsque la détermination du domicile d'une personne soulève des difficultés, tant le critère de l'intention de s'établir que la notion de centre de vie commandent de recenser tous les facteurs qui pourraient s'avérer importants. Chacun de ces facteurs, pris en lui-même, ne constitue donc rien de plus qu'un indice. Ainsi, le dépôt des papiers au contrôle de l'habitant, l'établissement du permis de séjour, l'exercice des droits politiques, le paiement des impôts ne sont jamais déterminants en eux-mêmes pour fonder le domicile civil volontaire¹.

La réglementation en matière d'admission dans l'enseignement public genevois est plus large que celle des autres cantons. En effet, à certaines conditions restrictives, les enfants domiciliés hors canton peuvent être admis

¹ ATF 136 II 405 consid. 4.3 ; 133 V 309 consid. 3.3 ; 125 III 100 consid. 3.

dans les écoles publiques genevoises. Ces conditions, autrefois plus larges (un contrat de travail et le paiement d'impôts sur le revenu dans le canton suffisaient) ont été restreintes en février 2018 par le Conseil d'Etat. Il faut désormais avoir un membre de sa fratrie ou demi-fratrie actuellement scolarisé dans l'enseignement public genevois, et respecter un délai pour le dépôt de la demande d'admission, pour pouvoir prétendre à fréquenter l'enseignement public genevois (art. 23 du règlement de l'enseignement primaire, du 7 juillet 1993 (REP; rs/GE C 1 10.21); art. 25 du règlement du cycle d'orientation, du 9 juin 2010 (RCO; rs/GE C 1 10.26)).

1. Pourquoi l'attestation de résidence fournie par l'OCPM, service dont la mission est précisément de déterminer qui est domicilié sur notre canton, n'est-elle pas suffisante pour inscrire un enfant à l'école ?

L'attestation de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) atteste de l'adresse fournie par les administrés. Le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) doit s'assurer que le lieu de vie réel et effectif de l'élève et de ses parents se trouve bel et bien dans le canton. La notion de domicile prise en compte par le DIP est plus large qu'une simple domiciliation administrative. Une attestation de l'OCPM est donc utile mais ne permet pas de conclure, à elle seule, que l'enfant et ses parents vivent bel et bien à l'adresse indiquée.

2. Pourquoi les documents fournis aux parents ne mentionnent-ils pas qu'une copie de la carte d'électrice ou d'électeur fait office d'attestation de résidence ?

Il est exact que la carte de vote remplace l'attestation de résidence de l'OCPM, comme cela est indiqué sur la carte de vote elle-même. Jusqu'ici cette information pouvait être donnée lors de contacts téléphoniques avec les administrés. Elle figurera dorénavant aussi dans la liste des pièces exigées sur les formulaires d'inscription. La carte de vote ne remplace que l'attestation de résidence de l'OCPM, les autres pièces étant à fournir en sus.

3. Si le DIP estime que les documents remis par l'OCPM sont potentiellement frauduleux, y a-t-il eu un contact entre les services pour que l'OCPM améliore la qualité de ses prestations ?

Le DIP n'estime pas que les documents remis par l'OCPM sont frauduleux. Les critères pour conclure à un lieu de vie réel sont différents de ceux requis par l'OCPM pour inscrire une personne dans le registre de la population. Ce document est donc insuffisant pour déterminer l'admissibilité d'un enfant à l'école publique genevoise. Ainsi, d'autres renseignements sont

nécessaires. L'exigence du DIP en la matière est fondée sur les articles 19 et 20 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA; rs/GE E 5 10).

S'agissant plus particulièrement des élèves domiciliés hors canton, le DIP est régulièrement confronté à certaines familles qui, pour contourner les conditions d'admission pour les élèves domiciliés hors canton, se domicilient ou domicilient leur enfant chez des amis, chez des membres de la famille, à diverses adresses professionnelles, voire dans des commerces.

Si le DIP constate que l'adresse fournie à l'OCPM ne constitue pas le domicile réel de l'élève, alors il peut en aviser l'OCPM afin que ce dernier puisse vérifier la réalité des éléments qui lui ont été fournis par l'administré.

Pour le surplus, le DIP n'a pas eu connaissance de documents de l'OCPM falsifiés par les administrés. Si tel était le cas, l'OCPM en serait bien évidemment avisé.

4. *Est-ce qu'un autre service de l'Etat exige également la production de trois pièces pour attester de sa domiciliation sur le canton ?*

Le Conseil d'Etat estime qu'en l'espèce les pièces demandées sont adaptées au but recherché.

5. *Comment peut-on justifier la demande de pièces dont certains résidents ne disposent pas ? On pense évidemment aux personnes sans papiers, mais également aux sous-locataires, aux personnes vivant en communauté, aux squatters, dont les baux et/ou les factures SIG sont émis aux noms de tiers.*

Chaque situation fait l'objet d'une analyse particulière. Les baux de sous-location, le squat ou les collocations communautaires n'empêchent nullement d'inscrire un élève dans l'enseignement public genevois. Ce qui sera vérifié, c'est la réelle présence de l'élève sur le territoire genevois, ainsi que celle de ses parents.

Il en est de même s'agissant des personnes sans statut, qui par définition ne peuvent fournir d'attestation de l'OCPM ou de facture d'électricité.

6. *Au cours des dernières années, à quelle fréquence les dossiers ne présentaient-ils qu'une ou deux des trois pièces attestant de la domiciliation ?*

Lorsque le dossier arrive incomplet ou en cas de doute, le DIP demande les informations supplémentaires nécessaires pour déterminer la situation à traiter.

S'agissant de l'enseignement obligatoire, le DIP traite des milliers de demandes d'admission par année. Le nombre d'élèves admis en cours d'année dans l'enseignement obligatoire s'élève à 2 017 pour l'année scolaire 2022-2023 et à 1 760 pour l'année scolaire 2023-2024.

Pour le surplus, la direction générale de l'enseignement obligatoire ne tient pas de statistiques ni sur le nombre de refus ni sur le nombre de pièces remises lors du dépôt de la demande d'admission.

7. Dans ces cas, quelle décision prend le DIP ?

- a. *S'il accepte l'inscription, quelle est alors la pertinence d'exiger ces trois pièces ?*
- b. *S'il refuse l'inscription, sur quelle base légale prend-il cette décision et ne risque-t-il pas de se mettre en contradiction avec l'art. 194 de notre constitution et l'art. 37 de la LIP ?*

Lorsque la situation n'est pas claire, des documents complémentaires peuvent être demandés.

Il n'y a pas d'admission avant qu'il n'ait été constaté par le DIP que l'élève remplit bien les conditions d'admission dans l'enseignement public genevois, à savoir qu'il vit avec ses parents dans le canton.

Le DIP vérifie précisément que l'élève et ses parents habitent dans le canton, afin de respecter l'article 194 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), l'article 37 LIP, ainsi que les articles 23 REP et 25 RCO. Comme mentionné plus haut, le fait d'avoir une adresse enregistrée à l'OCPM ne permet pas de considérer, à elle seule, que l'élève y habite. C'est l'élément de lieu de vie réel et pérenne qui est vérifié.

Il n'y a donc pas de contradiction. Le DIP vérifie que les dispositions applicables sont bien appliquées.

8. Quels moyens le DIP se donne-t-il pour vérifier l'authenticité des deux pièces supplémentaires, étant entendu que l'attestation de l'OCPM présente un code permettant sa vérification, ce qui n'est pas le cas des deux autres pièces exigées ?

- a. *Si aucune vérification n'est faite, ne peut-on pas considérer comme douteuse l'efficacité de ces demandes, chicanières pour l'immense majorité des résidents et facilement contournables pour les fraudeurs, l'établissement d'un faux bail ou d'une fausse facture SIG étant très aisé ?*

b. *Si une vérification est faite, sur quelle base légale est-elle faite et quel est son coût ?*

Les familles qui résident bel et bien dans le canton n'ont aucune peine à produire les pièces demandées, ou à démontrer par d'autres éléments leur lieu de vie sur le territoire cantonal.

Le DIP ne dispose pas de moyen de vérifier l'authenticité des baux et factures SIG transmises. Toutefois, si un doute surgit, des pièces complémentaires peuvent être demandées à l'administré, en vertu des articles 19 et 20 LPA. Ces compléments concernent cependant très peu de cas, puisque la majorité des administrés sont de bonne foi et transmettent au DIP les documents demandés.

Le coût des vérifications menées par le DIP n'est pas chiffré. Le Conseil d'Etat relève toutefois que les coûts des quelques vérifications à l'inscription sont bien moindres que les coûts qu'engendrerait une inscription indue. A titre indicatif, la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) fixe les frais de scolarisation à 14 600 francs par année pour un élève de l'école primaire et à 18 100 francs par année pour un élève du cycle d'orientation².

9. *Combien de temps les pièces présentées restent-elles dans le dossier de l'élève et qui y a accès ? On peut effectivement imaginer que certains parents ne souhaitent pas que l'école ait accès à des informations figurant sur ces documents (nom ou genre du cosignataire du bail, consommation d'électricité, statut de propriétaire ou de locataire, type de contrat SIG, etc.).*

Les documents versés par les administrés sont conservés conformément aux dispositions légales et réglementaires en matière d'archivage³. Ils sont bien évidemment couverts par le secret de fonction.

10. *Compte tenu des réponses aux questions précédentes et, peut-être, des retours de parents s'interrogeant sur la pertinence de cette frénésie administrative, le DIP envisage-t-il de revoir à court terme ses exigences et de se satisfaire de la seule attestation de l'OCPM ?*

² Annexe 2 à la convention intercantonale réglant la fréquentation d'une école située dans un canton autre que celui de domicile, du 20 mai 2005.

³ Cf. loi sur les archives publiques, du 1^{er} décembre 2000 (LArch; rs/GE B 2 15), et son règlement d'application, du 21 août 2001 (RArch; rs/GE B 2 15.01), textes départementaux en matière de durée de conservation des documents

Le DIP est régulièrement confronté à des tentatives de contourner les dispositions en vigueur. S'y ajoutent celles de familles qui vivent réellement dans le canton mais qui entendent contourner les dispositions en matière d'affectation des élèves (école de secteur correspondant au domicile) afin de choisir l'établissement scolaire qu'elles souhaitent.

Vérifier le respect des critères définis dans la loi relève donc tant du respect de la légalité que de l'égalité de traitement. De surcroît, éviter l'inscription induite d'élèves non domiciliés dans le canton de Genève revêt un intérêt économique évident.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

La présidente :
Nathalie FONTANET