

**Recherches juridiques lausannoises**

Faculté de droit, des sciences criminelles et  
d'administration publique de l'Université de Lausanne

Editées par Hansjörg Peter, professeur à la Faculté de droit

**Viviane Hoyer**

# **Harmos, le début d'un système scolaire national ou chimère intercantonale ?**

**L'harmonisation de la scolarité obligatoire et  
l'instauration de structures d'accueil extrafamiliales  
à l'exemple du droit cantonal vaudois, zurichois  
et grison**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Avant-propos</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>11</b>
1.1. Les objectifs du travail.....	11
1.2. Les questions soulevées .....	12
1.3. Les méthodes employées .....	13
1.4. Les étapes de recherche et le choix de trois lois cantonales .....	13
1.5. Les différents termes désignant la « scolarité obligatoire » : formation initiale, instruction publique, éducation, enseignement de base.....	14
1.6. L'état actuel de la scolarité obligatoire et post-obligatoire en Suisse .....	15
<b>2. Les compétences en matière de scolarité obligatoire</b> .....	<b>17</b>
2.1. La compétence subsidiaire, limitée et conditionnelle de la Confédération .....	18
2.2. La compétence principale des cantons.....	19
2.3. La compétence déléguée des communes .....	21
2.4. Les compétences facultatives d'encouragement de la Confédération .....	22
<b>3. La législation régissant la scolarité obligatoire</b> .....	<b>23</b>
3.1. Les normes internationales.....	23
3.1.1. L'interdiction du déni d'éducation de la CEDH.....	26
3.1.2. Le droit à l'enseignement dans les pactes de l'ONU I et II.....	26
3.1.3. Le droit à l'éducation pour tous les enfants de la CDE .....	27
3.1.4. Le droit à l'intégration des enfants handicapés dans la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées .....	29
3.1.5. L'espace de formation européen dessiné par les Accords bilatéraux I et II avec l'Union européenne, la Déclaration de Bologne, la Convention de Lisbonne et la Déclaration de Copenhague.....	31
3.2. Le droit fédéral .....	33
3.2.1. Le droit à l'éducation en tant que but social .....	34
3.2.2. Le droit à un enseignement de base .....	37
3.2.3. La charte éducative suisse .....	39
3.2.4. La collaboration confédérale renforcée par une compétence fédérale subsidiaire pour la scolarité obligatoire.....	40
3.2.5. L'espace suisse de formation à géométrie variable quant à la qualité et à la perméabilité .....	44
3.2.6. La notion d'harmonisation appliquée à la scolarité obligatoire.....	48
3.3. Le droit intercantonal.....	50
3.3.1. La collaboration intercantonale .....	50

3.3.2. Les concordats scolaires de portée nationale .....	52
3.3.3. Le Concordat scolaire de 1970 .....	53
3.3.4. Les accords de portée régionale ou locale.....	55
3.4. Le droit cantonal.....	56
3.4.1. Le droit constitutionnel garantissant l'enseignement de base par un service public .....	57
3.4.2. Les lois scolaires cantonales réglant l'enseignement de base et partageant les tâches éducatives avec les parents .....	63
3.5. Le droit communal.....	67
3.5.1. Les règlements législatifs organisant le domaine parascolaire.....	67
3.5.2. Les règlements administratifs réglant la vie interne des écoles.....	68
<b>4. « L'école » et les acteurs de la scolarité obligatoire.....</b>	<b>69</b>
4.1. « L'école », établissement de l'administration.....	69
4.2. Les autorités cantonales et communales, artisans de la mise en place de décisions politiques telles qu'HarmoS.....	73
4.3. Le personnel scolaire, en particulier les enseignants jouissant du « libre choix de la méthode pédagogique » .....	74
4.4. Les élèves se trouvant dans un rapport de droit administratif spécial .....	77
4.5. Les parents ou les représentants légaux des élèves .....	78
<b>5. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'harmonisation de la scolarité obligatoire .....</b>	<b>81</b>
5.1. La jurisprudence découlant du droit à un enseignement de base .....	81
5.2. La jurisprudence découlant du Concordat scolaire.....	83
<b>6. Le rôle joué par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) pour l'harmonisation de la scolarité obligatoire .....</b>	<b>87</b>
6.1. La CDIP et l'histoire de l'harmonisation de la scolarité obligatoire .....	87
6.2. Le statut juridique, les buts et le fonctionnement de la CDIP.....	89
6.3. Les instruments de la CDIP.....	91
6.3.1. Les concordats et règlements .....	92
6.3.2. Les recommandations .....	93
6.3.3. Les déclarations politiques .....	93
6.4. L'harmonisation de l'instruction publique par la CDIP commencée par le Concordat scolaire et poursuivie par l'accord intercantonal HarmoS.....	94
6.5. Les principes et les objectifs d'harmonisation constitutionnels de la scolarité obligatoire poursuivis par HarmoS .....	97
6.6. Le bureau de coordination HarmoS.....	99
<b>7. Le concordat HarmoS.....</b>	<b>101</b>
7.1. Les buts et les principes d'HarmoS .....	102

7.1.1.	L'harmonisation des objectifs et des structures scolaires (art. 1 a) HarmoS).....	103
7.1.2.	La perméabilité, la mobilité et la qualité grâce à des instruments de pilotage communs (art. 1 b) HarmoS).....	104
7.1.3.	La subsidiarité du processus intercantonal (art. 2 al. 1 HarmoS).....	105
7.1.4.	La suppression des obstacles à l'harmonisation (art. 2 al. 2 HarmoS).....	107
7.2.	Les finalités de la scolarité obligatoire selon HarmoS .....	108
7.2.1.	La formation de base (art. 3 HarmoS) .....	110
7.2.2.	L'enseignement des langues (art. 4 HarmoS) .....	112
7.3.	Les caractéristiques structurelles de l'école obligatoire prévues par HarmoS .....	117
7.3.1.	La scolarisation (art. 5 HarmoS).....	118
7.3.1.1.	Age d'entrée.....	118
7.3.1.2.	Début de l'année scolaire .....	119
7.3.1.3.	Scolarisation progressive.....	119
7.3.1.4.	Premières années scolaires .....	120
7.3.2.	La durée des degrés scolaires (art. 6 HarmoS).....	120
7.4.	Les instruments de développement et d'assurance de qualité introduits par HarmoS pour l'espace de formation suisse .....	121
7.4.1.	Les standards de formation (art. 7 HarmoS) .....	123
7.4.2.	Les plans d'études, les moyens d'enseignement et les instruments d'évaluation (art. 8 HarmoS).....	125
7.4.3.	Les portfolios (art. 9 HarmoS).....	126
7.4.4.	Le monitoring du système d'éducation (art. 10 HarmoS).....	127
7.5.	L'aménagement de la journée scolaire recommandée par HarmoS .....	128
7.5.1.	Les horaires blocs (art. 11 al. 1 HarmoS).....	129
7.5.2.	Les structures de jour (art. 11 al. 2 HarmoS) .....	129
7.6.	Dispositions finales d'HarmoS.....	129
7.6.1.	Les délais d'application (art. 12 HarmoS) .....	130
7.6.2.	L'adhésion à l'accord (art. 13 HarmoS).....	131
7.6.3.	La dénonciation de l'accord (art. 14 HarmoS).....	131
7.6.4.	L'abrogation de l'article 2 du Concordat scolaire de 1970 (art. 15 HarmoS) .....	131
7.6.5.	L'entrée en vigueur d'HarmoS (art. 16 HarmoS).....	133
7.6.6.	La possibilité d'adhérer de la Principauté du Liechtenstein (art. 17 HarmoS) .....	133
<b>8.</b>	<b>La diversité structurelle des lois scolaires vaudoise, zurichoise et grisonne dans lesquelles s'inscrit HarmoS.....</b>	<b>135</b>
<b>9.</b>	<b>La mise en œuvre formelle d'HarmoS au plan cantonal .....</b>	<b>139</b>
9.1.	La procédure d'adoption d'HarmoS dans les législations cantonales concernées.....	140
9.1.1.	Dans la législation vaudoise .....	140
9.1.2.	Dans la législation zurichoise.....	140

9.1.3. Dans la législation grisonne .....	140
9.2. Les modifications découlant d’HarmoS dans les lois scolaires des cantons de Vaud, de Zurich et des Grisons .....	141
9.2.1. La loi vaudoise sur l’enseignement obligatoire.....	141
9.2.2. La loi zurichoise sur l’école publique.....	142
9.2.3. La loi grisonne sur l’école obligatoire .....	142
9.3. L’implémentation actuelle d’HarmoS dans les lois scolaires vaudoise, zurichoise et grisonne.....	143
<b>10. La mise en œuvre matérielle d’HarmoS au plan cantonal.....</b>	<b>147</b>
10.1. La formation de base (art. 3 HarmoS) .....	148
10.2. L’enseignement des langues (art. 4 HarmoS) .....	150
10.3. La scolarisation (art. 5 HarmoS) .....	152
10.4. La durée des degrés scolaires (art. 6 HarmoS).....	152
10.5. Les standards de formation (art. 7 HarmoS).....	154
10.6. Les plans d’études, les moyens d’enseignement et les instruments d’évaluation (art. 8 HarmoS).....	155
10.7. Les portfolios (art. 9 HarmoS) .....	156
10.8. Le monitoring du système d’éducation (art. 10 HarmoS).....	157
10.9. Les horaires blocs et les structures de jour (art. 11 HarmoS) .....	157
<b>11. Le bilan de l’intégration d’HarmoS dans les lois scolaires suisses et en particulier romandes, vaudoise, zurichoise et grisonne .....</b>	<b>159</b>
11.1. Le « Bilan 2015 de la CDIP » .....	159
11.2. Le « Bilan 2015 de la CIIP ».....	161
11.3. Le bilan des cantons analysés.....	162
<b>12. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à HarmoS.....</b>	<b>165</b>
<b>13. Les défis à relever pour l’harmonisation des pierres angulaires de la scolarité obligatoire en Suisse.....</b>	<b>169</b>
13.1. La traduction progressive, sélective et régionale des principes et objectifs d’HarmoS en droit cantonal .....	169
13.2. L’aspect technique et flexible des instruments de droit administratif traduisant HarmoS.....	170
13.2.1. La loi fédérale comme norme formelle précisant la « compétence commune » de la Confédération et des cantons pour piloter l’espace suisse de formation incluant l’enseignement obligatoire.....	174
13.2.2. Le droit et la « soft law » intercantonaux comme normes-programmes pour l’harmonisation de l’enseignement de base .....	177
13.2.3. La loi cantonale scolaire et ses ordonnances législatives comme normes générales et abstraites mettant en œuvre les éléments du mandat constitutionnel de l’enseignement obligatoire .....	180

13.2.4. L'ordonnance administrative cantonale comme norme de gestion interne pour l'harmonisation de l'enseignement obligatoire .....	185
13.2.5. L'acte matériel mettant en œuvre les objectifs d'HarmoS .....	189
13.2.6. La décision comme acte individuel et concret conférant des droits et des obligations aux élèves (et à leurs parents).....	190
13.3. Résumé des instruments de droit administratif mettant en œuvre HarmoS.....	193
<b>14. Etat des lieux des facteurs menant à l'harmonisation de l'aménagement de la journée scolaire .....</b>	<b>195</b>
14.1. Les différentes notions de structures de jour.....	196
14.2. L'évolution des structures de jour illustrée par un bref historique de l'ordonnance fédérale sur le placement des enfants (OPE).....	198
14.3. Le changement de paradigme de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse : de la protection à l'émancipation .....	201
<b>15. La législation régissant les structures de jour .....</b>	<b>207</b>
15.1. Au niveau fédéral : l'encouragement des structures de prise en charge extrafamiliales .....	208
15.1.1. La maxime du droit de garde des parents.....	209
15.1.2. La liberté économique de créer des structures de prise en charge extrafamiliales.....	211
15.1.3. Les obligations de protection et de promotion de la jeunesse par l'Etat.....	212
15.2. Au niveau intercantonal : la réglementation hybride, tant scolaire que sociale, des structures de jour .....	213
15.2.1. Les principes de la prise en charge des enfants par des structures de jour extrafamiliales.....	214
15.2.2. Les standards de la promotion de l'enfance et de la jeunesse en Suisse.....	217
15.2.3. Vers une nouvelle conception de l'éducation en droit public.....	218
15.3. Au niveau cantonal : le cadre légal des structures de jour.....	219
15.3.1. La délégation de la compétence d'organisation aux communes.....	220
15.3.2. L'accès aux structures de jour .....	229
15.4. Au niveau communal : la mise en œuvre des structures de jour .....	231
15.4.1. Les entités juridiques responsables.....	231
15.4.2. L'oscillation entre une activité d'intérêt public et une tâche publique.....	235
15.4.3. La procédure d'inscription et le lien juridique en découlant .....	237

<b>16. Le bilan d'un aspect de la politique parascolaire, l'aménagement de la journée scolaire selon l'article 11 HarmoS dans les communes chefs-lieux des cantons examinés : Lausanne, Zurich et Coire .....</b>	<b>247</b>
16.1. Les principes et objectifs d'harmonisation traduits en droit administratif cantonal .....	247
16.2. Les instruments juridiques de l'harmonisation .....	250
16.2.1. La loi cantonale comme norme classique pour fixer les paramètres de l'aménagement de la journée scolaire .....	250
16.2.2. La réglementation communale comme norme générale et abstraite mettant en œuvre les garanties cantonales.....	251
16.2.3. Les ordonnances législatives d'exécution et administratives cantonales et communales comme normes de gestion pour l'accueil de jour .....	252
16.2.4. Le contrat de droit administratif ou privé comme acte bilatéral réglant les droits et les obligations entre parents et lieux d'accueil.....	255
16.2.5. La décision administrative comme acte individuel et concret conférant des droits et des obligations.....	256
16.3. Résumé des instruments de droit administratif régissant l'aménagement de la journée scolaire.....	257
16.4. L'éducation entre la sphère de droit privé et public .....	259
<b>17. Appréciation des effets de la traduction d'HarmoS pour le système scolaire suisse .....</b>	<b>261</b>
17.1. Les limites de l'instrument « concordat ».....	263
17.2. L'harmonisation par la « soft law ».....	265
17.3. La nouvelle gestion publique opérant par objectifs pour harmoniser la qualité.....	268
17.4. Conclusions et perspectives .....	271
<b>Bibliographie .....</b>	<b>275</b>
<b>Textes légaux.....</b>	<b>280</b>
Droit suisse avec abréviations .....	280
Droit intercantonnel .....	283
Droit international.....	283
<b>Tableaux récapitulatifs .....</b>	<b>285</b>
<b>Index avec renvoi aux chapitres .....</b>	<b>285</b>