



## Working Paper 19

**Le droit à la liberté de choix éducatif  
en Europe**

**El derecho a la libertad de elección  
educativa en Europa**

**The right to school choice in Europe**

**Français.** Ce document présente la récente Résolution du Conseil de l'Europe sur le droit à la liberté de choix de l'école ainsi qu'un résumé des conclusions du Rapport présenté à l'Assemblée Parlementaire par la rapporteuse Mme Carmen Quintanilla (PPE/ Espagne). A l'origine de la démarche se trouve une motion de l'ancien président du groupe PPE de l'Assemblée Parlementaire M. Luca Volontè.

Nous présentons en I un résumé de la Résolution en français puis en espagnol, suivi en II des textes complets en versions française et anglaise [Résolution 1904 (2012)]. En III sont résumées les conclusions du Rapport de Mme Quintanilla et enfin en IV nous proposons de larges extraits de ces conclusions en français, anglais et espagnol.

**Español.** Este documento presenta la reciente Resolución del Consejo de Europa sobre el derecho a la libertad de elección de escuela y un resumen de las conclusiones del informe presentado a la Asamblea Parlamentaria por la ponente Sra Carmen Quintanilla ponente (PPE / España). En el origen de este proceso se encuentra una moción del ex presidente del Grupo del PPE en la Asamblea Parlamentaria Sr. Luca Volontè.

Se presenta en I un resumen de la Resolución en francés y en español seguido en II de los textos en francés e inglés [Résolution 1904 (2012). En III se resumen las conclusiones del informe de la señora Quintanilla y en IV se presentan importantes extractos de estas conclusiones en francés, inglés y castellano.

2

## I. Présentation de la Résolution

**Français.** L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté à la quasi unanimité une **Résolution sur le droit à la liberté de choix dans le domaine éducatif**. La Résolution prend comme point de départ l'article 2 du Protocole additionnel à la *Convention européenne des droits de l'homme* selon lequel les Etats membres du Conseil de l'Europe, dans l'exercice des fonctions qu'ils assument dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, doivent respecter «le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques».

Il faut déjà relever l'intitulé de la Résolution qui parle du «droit à la liberté de choix» ce qui réaffirme le caractère de la liberté comme droit fondamental. La Résolution lie intimement la liberté de choix avec le droit à l'éducation conformément aux récentes sentences de la Cour européenne

et estime que « *les écoles qui ne sont pas gérées par l'Etat peuvent favoriser le développement d'une éducation de qualité et l'adéquation de l'offre éducative à la demande des familles* » (par. 3).

La Résolution demande aux Etats de reconnaître clairement par la loi : « *le droit d'ouvrir et de gérer des établissements d'enseignement privés, au moins dans l'enseignement primaire et secondaire; la possibilité pour ces établissements de faire partie du système national d'éducation et la possibilité pour leurs élèves d'obtenir les mêmes diplômes que ceux délivrés à l'issue de la scolarité dans une école publique* » (par. 4). Le même paragraphe signale que l'Etat ne doit soumettre la reconnaissance des écoles privées qu'à « *des conditions objectives, équitables et non discriminatoires* ».

L'Assemblée Parlementaire recommande clairement aux Etats de financer les écoles non-étatiques en leur demandant « *de faire en sorte que des fonds suffisants soient mis à disposition pour permettre à tous les enfants de suivre l'enseignement obligatoire dans des établissements privés* » (par. 5), mais il pose une condition qui restreint l'obligation de l'Etat en signalant que ces financements doivent intervenir « *si l'offre d'enseignement dans les établissements publics n'est pas suffisante* ».

3

Enfin, le texte demande aux Etats « *d'identifier les réformes nécessaires à garantir de manière effective le droit à la liberté de choix éducatif; et d'assurer une mise en œuvre progressive de ces réformes à chaque niveau de gouvernement concerné (Etat, régions et collectivités locales)* » (par. 6).

**Castellano.** La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó por amplia mayoría una Resolución sobre el derecho a la libertad de elección en la educación. La Resolución parte del artículo 2 del Protocolo Adicional a la *Convención Europea de Derechos Humanos* según el cual los Estados del Consejo de Europa, en el ejercicio de sus funciones en el ámbito de la educación y la enseñanza debe respetar "el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas".

Cabe señalar que el título de la Resolución es significativo ya que habla de "el derecho a la libertad de elección", lo que reafirma la libertad como un derecho fundamental. La Resolución vincula íntimamente la libertad de elección con el derecho a la educación de acuerdo con las recientes sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y considera que "las escuelas que no son administradas por el Estado pueden promover el desarrollo de una educación de calidad y la adecuación de la oferta educativa a la demanda de las familias" (pár. 3).

La Resolución exhorta a los Estados a que reconozcan claramente por ley: *"el derecho de abrir y administrar instituciones educativas privadas, al menos en la educación primaria y secundaria, la posibilidad de que estas instituciones sean parte de sistema nacional de educación y la oportunidad para los alumnos de obtener los mismos Diplomas que los emitidos en las escuelas públicas"* (pár. 4). Según el mismo párrafo para reconocer a las escuelas privadas el Estado deberá utilizar criterios objetivos, equitativos y no discriminatorios.

La Asamblea Parlamentaria recomienda claramente a los Estados financiar las escuelas no estatales pidiendo que *"se aseguren de que fondos suficientes están disponibles para permitir que todos los niños reciban la educación obligatoria en las instituciones privadas"* (pár. 5), pero plantea una condición que limita la obligación del Estado, señalando que estos fondos deben estar disponibles *"si la oferta de educación en las escuelas públicas no es suficiente"*.

Por último, el texto insta a los Estados a *"identificar las reformas necesarias para garantizar efectivamente el derecho a la libertad de elección educativa, y para garantizar la aplicación progresiva de estas reformas en todos los niveles de gobierno (Estado, regiones y comunidades locales)"* (pár. 6).

4

## II. Le texte complet de la Résolution

Résolution 1904 (2012)

**Français.** 1. L'Assemblée parlementaire rappelle que la jouissance effective du droit à l'éducation est une condition préalable nécessaire afin que chaque personne puisse s'épanouir et assumer son rôle au sein de la société. Pour garantir le droit fondamental à l'éducation, tout système éducatif doit assurer l'égalité des chances et offrir une éducation de qualité pour tous les élèves, visant non seulement à transmettre le savoir nécessaire à l'insertion professionnelle et dans la société, mais aussi les valeurs qui favorisent la protection et la promotion des droits fondamentaux, la citoyenneté démocratique et la cohésion sociale. A cet égard, les autorités publiques (Etat, collectivités régionales et locales) ont un rôle primordial et irremplaçable qu'elles accomplissent notamment à travers le réseau des établissements d'éducation qu'elles gèrent (ci-après «écoles publiques»).

2. C'est en partant du droit à l'éducation ainsi entendu qu'il faut comprendre le droit à la liberté de choix éducatif. Ce droit, qui est intimement lié à la liberté de conscience, s'inscrit dans le cadre de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il comporte l'obligation pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, dans l'exercice des fonctions qu'ils assument dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, de respecter «le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement

conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques» (STE N° 9) pour autant qu'elles soient compatibles avec les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée se réjouit du fait que le droit à la liberté de choix éducatif soit reconnu dans les constitutions et les législations de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle considère que, dans un cadre juridique national approprié, les écoles qui ne sont pas gérées par l'Etat (ci-après «écoles privées», indépendamment de la terminologie et des arrangements spécifiques dans les divers pays) peuvent favoriser le développement d'une éducation de qualité et l'adéquation de l'offre éducative à la demande des familles.

4. Dès lors, l'Assemblée recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

4.1. de préserver le rôle des autorités publiques dans le domaine de l'éducation et la présence des écoles publiques sur tout le territoire, ainsi que le principe de neutralité de l'Etat et le pluralisme dans le système national d'éducation;

4.2. d'assurer la viabilité et la qualité du réseau d'écoles publiques;

4.3. de reconnaître clairement par la loi, lorsque cela n'a pas encore été fait:

4.3.1. le droit d'ouvrir et de gérer des établissements d'enseignement privés, au moins dans l'enseignement primaire et secondaire;

4.3.2. la possibilité pour ces établissements de faire partie du système national d'éducation;

4.3.3. la possibilité pour leurs élèves d'obtenir les mêmes diplômes que ceux délivrés à l'issue de la scolarité dans une école publique;

4.4. de ne soumettre cette reconnaissance qu'à des conditions objectives, équitables et non discriminatoires;

4.5. de garantir, par ces conditions, par les normes applicables aux établissements privés et par un système de contrôles réguliers, d'accréditations et d'évaluations d'assurance qualité, que:

4.5.1. les contenus des programmes d'enseignement et la méthodologie pédagogique ne s'inspirent pas des conceptions ou ne préconisent pas des attitudes en conflit avec les valeurs du Conseil de l'Europe;

4.5.2. aucun élément de l'environnement scolaire ne puisse porter atteinte aux droits des enfants et notamment à leur dignité et à leur intégrité physique et psychologique;

4.5.3. les établissements d'enseignement privés n'encouragent pas, par le message qu'ils livrent ou la politique qu'ils mettent en œuvre, la ségrégation communautariste;

4.5.4. les élèves bénéficient de structures adéquates et sûres;

4.5.5. la qualité d'enseignement soit conforme aux normes appliquées aux établissements d'enseignement publics;

4.5.6. le développement de l'esprit critique et l'ouverture culturelle fassent partie de tout projet éducatif.

5. L'Assemblée recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe, en même temps qu'ils garantissent la viabilité et la qualité du réseau d'écoles publiques, de faire en sorte que des fonds suffisants soient mis à disposition pour permettre à tous les enfants de suivre l'enseignement obligatoire dans des établissements privés si l'offre d'enseignement dans les établissements publics n'est pas suffisante.

6. Enfin, l'Assemblée recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe:
  - 6.1. de procéder rapidement aux analyses requises pour identifier les réformes nécessaires à garantir de manière effective le droit à la liberté de choix éducatif;
  - 6.2. d'assurer une mise en œuvre progressive de ces réformes à chaque niveau de gouvernement concerné (Etat, régions et collectivités locales) selon ses compétences en la matière, afin d'aboutir aux améliorations systémiques souhaitables dans des délais raisonnables, en tenant compte des implications budgétaires.

**English.** 1. The Parliamentary Assembly points out that the effective enjoyment of the right to education is a necessary precondition to enable each and every individual to fully develop and carry out his or her role in society. In order to guarantee the fundamental right to education, every education system must ensure equal opportunities and provide high-quality education for all pupils, seeking to transmit not only the knowledge required to enable them to find employment and play a full part in society, but also the values nurturing the protection and promotion of fundamental rights, democratic citizenship and social cohesion. In this respect, public authorities (at national, regional and local level) have a fundamental and irreplaceable role which they accomplish in particular through a network of educational institutions that they run (hereafter "public-run schools").

6

2. It is on the basis of the right to education as explained above that the right to freedom of choice in education should be understood. This right, which is intimately linked to freedom of conscience, is enshrined in Article 2 of the Additional Protocol to the European Convention on Human Rights (ETS No. 9). It carries with it the obligation for all Council of Europe member States, in the exercise of their functions in the field of education and teaching, to "respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions", insofar as these are compatible with the fundamental values of the Council of Europe.

3. The Assembly welcomes the fact that the right to freedom of choice in education is recognised in the constitutions and laws of most Council of Europe member States. It considers that, within a sound national legal framework, schools which are not run by public authorities ( hereafter "private schools", irrespective of terminology and specific arrangements in different countries) can foster the development of high-quality education and bring the education possibilities available into line with families' demands.

4. Accordingly, the Assembly recommends that the Council of Europe member States:

- 4.1. uphold the role of public authorities in the field of education and the availability of public-run schools in all parts of the country, as well as the principle of State neutrality and pluralism in the national education system;
- 4.2. ensure the viability and quality of the network of public-run schools;
- 4.3. recognise clearly in law, where this has not already been done:
  - 4.3.1. the right to establish and run private schools, at least at primary and secondary level;

- 4.3.2. the possibility for these schools to be part of the national education system;
- 4.3.3. the possibility for their pupils to obtain the same qualifications as those awarded following the successful completion of studies in public-run schools;
- 4.4. ensure that this recognition is subject only to objective, fair and non-discriminatory conditions;
- 4.5. guarantee, through these conditions, the standards applicable to private schools and a system of regular inspections, accreditation processes and quality assurance assessments, that:
  - 4.5.1. the content of the curricula and the teaching methods are not based on or do not advocate attitudes which conflict with the values of the Council of Europe;
  - 4.5.2. no aspect of the school environment violates the rights of children and in particular their dignity and physical and psychological integrity;
  - 4.5.3. private schools do not encourage, by the messages they deliver or the policy they implement, communitarian segregation;
  - 4.5.4. pupils are provided with suitable and secure premises;
  - 4.5.5. the quality of teaching complies with the standards applied to public-run schools;
  - 4.5.6. the nurturing of critical thinking and cultural openness are an integral part of any educational project.
- 5. The Assembly recommends that the Council of Europe member States, while guaranteeing the viability and quality of the network of public-run schools, ensure that sufficient funding is made available to allow all children to access statutory education provision in private education establishments if sufficient provision is not available within the public-run school sector.
- 6. Finally, the Assembly recommends that the Council of Europe member States:
  - 6.1. carry out as soon as possible the analyses required to identify the reforms needed to effectively guarantee the right to freedom of choice in education;
  - 6.2. ensure the gradual implementation of these reforms at each level of government concerned (central government, regions and local authorities) in line with the competencies of each level, in order to achieve the desirable systemic improvements within a reasonable time, with due regard for the necessary budgetary implications.

### III. Résumé des conclusions du Rapport<sup>1</sup>

Quatre éléments sont à relever dans ces conclusions.

En premier lieu la place de la liberté d'enseignement dans le cadre des droits de l'homme. La liberté est indissociable tant du droit à l'éducation que des libertés de conscience et de pensée et le respect des convictions religieuses et philosophiques. Cette place montre l'importance fondamentale de cette liberté dans les systèmes démocratiques.

En deuxième lieu le document manifeste l'importance du financement des écoles privées/non étatiques pour garantir de manière efficace la liberté. Elle postule une vision dynamique de la Convention qui renforce les obligations positives des Etats. Même si le législateur n'a pas prévu expressément de ressources pour les écoles privées, l'évolution du droit international tend à reconnaître **qu'aucun argument valable ne semble justifier l'idée que les familles qui choisissent d'exercer leur droit à la liberté de choix éducatif doivent accepter de payer entièrement des frais que l'Etat accepte de couvrir pour les élèves de l'école publique** » (par. 70)

En troisième lieu, le Rapport signale la nécessité de garantir l'existence d'écoles privées/non étatiques dans le système éducatif pour préserver un véritable pluralisme dans nos sociétés. La liberté d'enseignement contribue à l'adéquation de l'offre éducative à la demande des familles et peut aussi favoriser le développement d'une éducation de qualité.

En quatrième lieu le Rapport pose les conditions pour un véritable droit au choix :

1. la reconnaissance par la loi du droit d'ouvrir des établissements d'enseignement privés;
2. la possibilité pour ces établissements de faire partie du système du service public de l'éducation,
3. un système équitable de financement des établissements d'enseignement privés.

---

<sup>1</sup> Conseil de l'Europe, Commission culture, science, éducation et médias, Le droit à la liberté de choix en Europe, Rapport 13010 (10.2012)



## IV. Extrait des conclusions<sup>2</sup>

### Français. Liberté éducative et droit à l'éducation

60. Le droit à la liberté de choix éducatif ne peut s'affirmer et se comprendre correctement que s'il est replacé dans le contexte plus large d'un système qui garantit de manière effective le droit fondamental à l'éducation. (...)

61. Ces principes jouent pleinement lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre du droit à la liberté de choix éducatif. Ce droit est intimement lié au droit à la liberté de conscience et au respect des convictions religieuses et philosophiques. (...)

**64. Dans le cadre ainsi délimité, la liberté de choix éducatif implique que les parents aient la possibilité de faire scolariser leurs enfants dans des établissements créés par des personnes privées (physiques ou morales) et que l'Etat reconnaisse, en présence des conditions (non-discriminatoires) établies par la loi, la validité de cette scolarité, ces établissements remplissant une mission de service public.**

65. (...) Il semble que cette liberté soit généralement reconnue dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (...). Mais la question est posée de savoir si la reconnaissance de la liberté d'ouvrir des établissements privés est suffisante à rendre pleinement effectif le droit à la liberté de choix éducatif, ou s'il faut non seulement reconnaître mais aussi soutenir le libre choix de l'éducation et de l'enseignement. En clair, on peut se demander si les Etats ont l'obligation d'aider les établissements concernés de manière à ce que les familles qui s'adressent à eux supportent une charge financière comparable avec celle imposée aux familles dont les enfants sont dans des écoles publiques.

**66. En l'état actuel du droit et de la jurisprudence, les Etats n'ont pas, sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme, l'obligation juridique de contribuer financièrement au fonctionnement des établissements privés. Mais, comme dans d'autres cas, une évolution de la jurisprudence en la matière est possible.**

67. Comme la plupart des dispositions de la Convention, l'article 2 du Protocole additionnel a fait l'objet d'une interprétation évolutive constante. C'est ainsi que, dans son arrêt *Kjeldsen et autres c. Danemark*, la Cour a établi le lien entre la première et la deuxième phrase en affirmant que «c'est sur ce droit fondamental que se greffe le droit des parents au respect de leurs convictions religieuses et philosophiques» et a précisé que «la première phrase ne distingue pas plus que la seconde entre l'enseignement public et l'enseignement privé» (paragraphe 50).

**68. Plus récemment, dans son arrêt *Leyla Sahin c. Turquie*, la Cour s'est appuyée sur une recommandation de l'Assemblée pour conforter sa démarche tendant à une interprétation dynamique de la Convention. Il s'agirait, d'une part, de mettre en lumière les insuffisances de la situation actuelle en raison de l'absence d'obligation juridique des Etats de contribuer au fonctionnement**

---

<sup>2</sup> On cite le paragraphe. Les titres ne figurent pas dans le document original

**des établissements d'enseignement privés et, d'autre part, de souligner que ce qui est en cause c'est l'effectivité du droit à la liberté de choix éducatif.**

69. Par ailleurs, la Commission européenne des droits de l'homme a réaffirmé que «l'article 2 du Protocole additionnel garantit le droit d'ouvrir et de gérer une école privée» et elle a également précisé que «l'article 14 exige (...) que les subventions ne soient pas accordées de façon discriminatoire».

### **Le soutien économique du droit au choix**

70. A cet égard, **le financement public des établissements privés répond à la nécessité de garantir l'égalité de traitement entre tous les élèves et entre toutes les familles. Aucun argument valable ne semble justifier l'idée que les familles qui choisissent d'exercer leur droit à la liberté de choix éducatif doivent accepter de payer entièrement des frais que l'Etat accepte de couvrir (en tout ou en partie) pour les élèves de l'école publique.... Dans le cas contraire, la protection de ce droit est affaiblie, voire niée en pratique à toutes les familles qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants, et ce en contradiction avec le principe de non-discrimination.**

71. On peut ajouter que dans les pays où un pourcentage significatif d'élèves est inscrit dans des établissements privés reconnus, si, aujourd'hui, ces élèves devaient être scolarisés dans des établissements publics, la charge pour le budget de l'Etat (ou des collectivités publiques) serait probablement plus lourde que celle nécessaire pour assurer une participation financière équitable aux établissements privés en question.

72. Bien entendu, il est parfaitement légitime de subordonner la participation financière de l'Etat (ou d'autres collectivités publiques) au respect par l'établissement privé qui en bénéficie des conditions également imposées aux établissements publics et qui sont requises pour offrir une éducation de qualité. (...)

73. La Cour européenne des droits de l'homme n'ignore pas l'importance, pour un pluralisme véritable, de l'existence d'établissements d'enseignement privés. En tenant compte de l'obligation de neutralité par rapport aux diverses convictions et du principe de laïcité, on peut argumenter que le pluralisme est garanti plus facilement et donc plus efficacement par l'Etat lorsqu'il permet à un réseau d'écoles non étatiques d'intégrer le système de l'éducation nationale.

74. La mise en oeuvre effective du droit à la liberté de choix éducatif favorise l'adéquation de l'offre éducative à la demande des familles et, en présence de certaines conditions objectives et équitables auxquelles la création et le fonctionnement des établissements d'enseignement privés peuvent être soumis, peut aussi favoriser le développement d'une éducation de qualité. (...)

### **Vers une protection efficace de la liberté de choix**

**75. En résumé, la protection efficace du droit à la liberté de choix éducatif requiert:**

- **la reconnaissance par la loi du droit d'ouvrir des établissements d'enseignement privés dans l'enseignement primaire et secondaire;**
- **la possibilité pour ces établissements de faire partie du système du service public de l'éducation, et pour leurs élèves d'obtenir les mêmes diplômes que ceux délivrés à l'issue de la scolarité dans une école publique;**
- **un système équitable de financement des établissements d'enseignement privés qui obtiennent l'autorisation requise par la loi.**

76. Ces trois éléments ne devraient dépendre que du respect des conditions équitables fixées par la loi. Les normes applicables – et les mécanismes d'inspection mis en place pour veiller à leur respect – devraient avoir pour but de garantir à tous les élèves des conditions de travail et une qualité d'enseignement conformes aux normes appliquées aux établissements d'enseignement de l'Etat et/ou des autres collectivités publiques (...).

**79. Deux conditions supplémentaires peuvent éventuellement se justifier (sans être indispensables):**

- **la proposition d'une offre éducative spécifique en réponse à une demande que les établissements publics dans la même collectivité locale ne satisfont pas;**
- **une taille minimale (à la fois témoignage de l'existence d'un besoin réel et d'une certaine viabilité).**

11

80. Un soutien financier adéquat est indispensable afin de respecter le principe de l'égalité de traitement quel que soit le choix éducatif des familles. Cela n'implique pas une prise en charge totale des dépenses des établissements privés, mais que la dépense par élève supportée par l'Etat ne varie pas de manière significative en fonction du choix des familles, afin que ce choix ne soit pas pénalisant.

81. Les Etats doivent garder toute liberté en ce qui concerne les modalités concrètes: dotations globales, subventions finalisées, ou autres. En alternative (où de manière complémentaire) à la prise en charge ou au remboursement de certains coûts, ils peuvent également choisir d'accorder aux familles des remboursements forfaitaires d'un niveau approprié.(...)

**84. Investir dans l'école (publique et privée) signifie investir dans l'avenir d'un pays. Certes, il faut tenir compte des difficultés que rencontrent les Etats dans la période actuelle de crise économique et de restrictions budgétaires. On peut comprendre, dans un tel contexte, que les Etats ne puissent réformer leur système (si besoin est) que par étapes. Néanmoins, les réformes nécessaires devraient être mises en chantier sans délai et être complétées dans un délai raisonnable – par exemple le temps d'une législature.**

## English. Freedom of choice and right to education

60. The right to freedom of choice in education cannot assert itself and cannot be understood correctly unless it is placed in the broader context of a system which guarantees the fundamental right to education in an effective manner. (...)

61. These principles apply fully when it comes to the implementation of the right to freedom of choice in education. This right is closely linked to the right to freedom of conscience and respect for religious and philosophical beliefs. (...)

**64. In this framework, freedom of choice in education means that parents should be able to have their children schooled in establishments set up by private individuals or entities, and that the State should recognise, where the (non-discriminatory) conditions laid down by law are met, the validity of this schooling as these establishments fulfil a function of public service.**

65. (...) This freedom seems to be generally recognised in the Council of Europe member states (...). But the point raised is whether recognition of the freedom to open private schools suffices to make the right to freedom of choice in education fully effective, or whether free choice of education and teaching must not only be recognised but also supported. In other words, one may ask whether States are under an obligation to help the schools concerned so that the families who turn to them bear a financial burden comparable to the one imposed on families whose children are in State schools.

**66. As the law and case law of the European Court of Human Rights stand at present, States do not have any legal obligation to contribute financially to the running of private schools under the European Convention on Human Rights. But, as in other cases, an evolution of the case law in this area is possible.**

67. Like most provisions of the Convention, Article 2 of the Additional Protocol has had a constantly evolving interpretation. Thus, in its judgment in the case of *Kjeldsen and others v. Denmark*, the Court not only confirmed that the first sentence of this article “enshrines the right of everyone to education” but also established the link between the first and the second sentences by holding that “It is on to this fundamental right that is grafted the right of parents to respect for their religious and philosophical convictions”, and pointed out that “the first sentence does not distinguish, any more than the second, between State and private teaching” (paragraph 50).

**68. More recently, in its *Leyla Sahin v. Turkey*, the Court relied on an Assembly recommendation to corroborate its approach inclining to a dynamic interpretation of the Convention. (...). This would involve, firstly, highlighting the inadequacies of the present situation due to the lack of a legal obligation for States to contribute to the running of private schools and, secondly, emphasising that the interest at stake is the effectiveness of the right to freedom of choice in education.**

69. The European Commission of Human Rights (...) reaffirmed that “Article 2 of Protocol No. 1 to the Convention guarantees the right to start and run a private school ” and also indicated that “Article 14 ... requires that any subsidies which are made should not be made in a discriminatory fashion”.

### **Public funding for private schools**

**70. In this respect, public funding of private schools meets the need to guarantee equal treatment among all pupils and among all families. No valid argument seems to justify the idea that families who elect to exercise their right to freedom of choice in education should agree to pay the whole of the expenses which the State consents to cover (in full or in part) for State school pupils. Otherwise, the protection of this right is weakened, even withheld in practice from all families without sufficient means, contrary to the principle of nondiscrimination.**

71. It may be added that in countries where a significant percentage of pupils are registered in recognized private institutions, if, today, these pupils were to be educated in State schools, the burden on the State budget (or local communities) would probably be heavier than what is necessary to provide a fair financial share for the private schools in question.

72. It is of course altogether legitimate for financial participation by the State (or by other public authorities) to be contingent on the beneficiary private school’s compliance with the conditions also imposed on State schools and stipulated in order to offer good quality education. (...).

73.(...) The European Court of Human Rights does not disregard the importance for true pluralism of the existence of private schools. Having regard to the obligation of impartiality towards the various convictions, and to the principle of secularity, it can be argued that pluralism is guaranteed more easily and therefore more effectively by the State when it permits a network of non-State schools to be part of the national education system.

74. The effective implementation of the right to freedom of choice in education helps to match educational provision with the demand of families. If certain objective and fair conditions, to which the creation and operation of private educational institutions can be subject to, are met, this can promote the development of quality education. (...)

### **The effective implementation of the right to freedom of choice**

**75. In short, effective protection of the right to freedom of choice in education requires:**

- **recognition by law of the right to open private teaching establishments, at the levels of primary and secondary education;**
- **the possibility for these establishments to form part of the system of the public education service, and for their pupils to obtain the same diplomas as those conferred on completion of studies in a State school;**

- **a fair funding system for private educational institutions which receive the authorisation required by law.**

76. These three elements should be subject only to compliance with the fair conditions determined by law. The applicable requirements – and the inspection arrangements made to supervise their observance – should be aimed at securing to all pupils working conditions and a quality of education consistent with the standards applied to schools run by the State and/or the other public authorities. (...)

**79. Two further conditions may be justified (without being indispensable):**

- **the offer of specific educational provision in response to a demand not met by the State schools in the same locality;**
- **a minimum size (testifying to the existence of a real need as well as a certain viability).**

80. Adequate financial support is indispensable in order to uphold the principle of equal treatment whatever the educational choice of families may be. This does not presuppose that the expenses of private schools should be defrayed in full, but that the expenditure per pupil borne by the State should not vary significantly according to the choice of families, so that the choice does not penalise them.

81. States must retain complete freedom as to the actual funding arrangements: general grants, earmarked subsidies, or others. As an alternative (or complement) to coverage or reimbursement of certain costs, they may also choose to grant families standard reimbursements at an appropriate level.(...)

**84. Investment in education (State and private) signifies a stake in a country's future. Of course, account must be taken of the difficulties faced by States in the current period of economic crisis and budgetary restrictions. In such a context, it is understandable that States are able to reform their systems (where necessary) only by stages. Nonetheless, the necessary reforms should be put in hand without delay and be completed within a reasonable time – for example within the term of a legislature.**

**Castellano. Libertad de elección y derecho a la educación<sup>3</sup>**

60. El derecho a la libertad de elección de escuela, se puede afirmar y entender solamente de modo correcto situándolo en el contexto más amplio de un sistema educativo que garantice de manera eficaz el derecho fundamental a la educación. (...)

61. Estos principios operan plenamente en la realización del derecho a la libertad de elección educativa. Este derecho está íntimamente ligado al derecho a la libertad de conciencia y al respeto de las convicciones religiosas y filosóficas.(...)

---

<sup>3</sup> Traducción de OI DEL

**64. En el marco así delimitado, la libertad de elección educativa implica que los padres tengan la posibilidad de escolarizar a sus hijos en centros educativos creados por particulares (personas físicas o morales) y que el Estado reconozca, en presencia de las condiciones (no discriminatorias) establecidas por ley, la validez de ésta escolaridad, ya que estos centros cumplen una misión de servicio público.**

### **El apoyo económico al derecho a la elección**

65. (...) Parece que esta libertad es generalmente reconocida por todos los Estados miembros del Consejo de Europa (...). Pero la cuestión que se plantea, es la de saber si el reconocimiento de la libertad de abrir centros privados es suficiente para que sea plenamente efectivo el derecho a la libertad de elección educativa, o si es necesario no solamente reconocer sino también sostener la libertad de elección educativa y de enseñanza. Dicho claramente, habría que preguntarse si los Estados tienen la obligación de ayudar a los centros afectados, para que las familias que acuden a ellos soporten una carga financiera comparable a la que es impuesta a las familias cuyos hijos están en centros públicos.

**66. En el estado actual del derecho y de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, los Estados no tienen, desde la óptica del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la obligación jurídica de contribuir financieramente al funcionamiento de los centros privados. Pero, como en otros casos, una evolución de la jurisprudencia en este ámbito es posible.**

67. Como la mayoría de las disposiciones del Convenio, el artículo 2 del Protocolo adicional ha tenido una interpretación evolutiva constante. Así, en *Kjeldsen y otros contra Dinamarca*, la Corte estableció el vínculo entre la primera y la segunda frase afirmando que "es sobre este derecho fundamental sobre el que se asienta el derecho de los padres al respeto de sus convicciones filosóficas y religiosas" y añade que "la primera frase no distingue, como tampoco la segunda, entre enseñanza pública y enseñanza privada" (párrafo 50).

**68. Más recientemente aún, en la sentencia de *Leyla Sahin contra Turquía*, la Corte se basó en una Recomendación de la Asamblea para reafirmar su acción en pro de una interpretación más dinámica del Convenio. Se trata, por una parte, de evidenciar las insuficiencias de la situación actual debido a la ausencia de obligaciones jurídicas en cuanto a la contribución de los Estados al funcionamiento de los centros de enseñanza privada y, por otra parte, subrayar que lo que está en juego es la efectividad del derecho a la libertad de elección educativa.**

69. Además, la Comisión Europea de Derechos Humanos reafirmó que "el artículo 2 del Protocolo Adicional garantiza el derecho de abrir y administrar un centro educativo privado", y precisa que "el artículo 14 exige (...) que las subvenciones no se concedan de manera discriminatoria".

**70. En este sentido, la financiación pública de las escuelas privadas responde a la necesidad de garantizar la igualdad de trato entre todos los alumnos y entre todas las familias. No hay argumento válido para justificar la idea que**

**las familias que optan por ejercer su derecho a la libertad de elección educativa deban pagar enteramente los gastos que el Estado acepta cubrir (en su totalidad o en parte) para los alumnos de las escuelas públicas. En caso contrario, la protección de este derecho se ve disminuida e incluso negada en la práctica a todas las familias que no cuentan con recursos económicos suficientes, lo que contradice el principio de no discriminación.**

71. Se puede añadir que en los países donde un porcentaje elevado de alumnos están matriculados en instituciones privadas reconocidas, si éstos hubieran escogido la institución pública, la carga económica para el Estado (o las colectividades públicas), sería más pesada que si contribuyera de manera equitativa a los establecimientos privados en cuestión.

72. Es absolutamente legítimo subordinar la participación financiera del Estado (o de otras colectividades públicas) al respeto por parte del centro privado beneficiario, de las condiciones igualmente impuestas a los centros públicos y que contribuyen a ofrecer una educación de calidad (...).

73. (...) La Corte Europea de derechos humanos no ignora la importancia, para un verdadero pluralismo, de la existencia de centros de enseñanza privada. Teniendo en cuenta la obligación de neutralidad en relación a las diversas convicciones y al principio de laicidad, se puede argumentar que el pluralismo se garantiza con mayor facilidad y por ello más eficacia cuando el Estado, permite que una red de centros no estatales se integre en el sistema de educación nacional.

74. La implementación efectiva del derecho a la libertad de elección educativa favorece la adecuación de la oferta educativa a la demanda de las familias y, cuando existen condiciones objetivas y equitativas para la creación y el funcionamiento de los centros de enseñanza privados, puede favorecer también el desarrollo de una educación de calidad.

### **Hacia una protección eficaz de la libertad de elección**

**75. En resumen, la protección efectiva del derecho a la libertad de elección educativa requiere:**

- **El reconocimiento por ley del derecho a abrir centros de enseñanza privados en la educación primaria y secundaria;**
- **La posibilidad para estos centros de formar parte del sistema público de educación, y para los alumnos de obtener los mismos diplomas que los emitidos al término de la escolaridad en los centros públicos;**
- **Un sistema equitativo de financiación de los centros privados que obtienen la autorización requerida por ley.**

76. Estos tres elementos deberían depender únicamente del respeto de las condiciones equitativas establecidas por ley. Las normas aplicables – y los mecanismos de inspección que velan por su respeto – deberían tener como objetivo garantizar a todos los alumnos condiciones de trabajo y una calidad de enseñanza conforme a las normas aplicadas a los centros de enseñanza del Estado y/o de las demás colectividades públicas. (...)



**79. Dos condiciones adicionales pueden eventualmente justificarse (sin ser indispensables):**

- **la propuesta de una oferta educativa específica en respuesta a una demanda que los centros públicos en la misma colectividad local no satisfacen;**
- **un tamaño mínimo (prueba a su vez de la existencia de una necesidad real y de una cierta viabilidad)**

80. Un apoyo financiero adecuado es indispensable para respetar el principio de igualdad de trato sea cual sea la elección educativa de las familias. Esto no significa que deban sufragar con todos los gastos de los centros privados, pero para que la elección no sea penalizadora, el gasto que le supone al Estado un alumno, no debería variar de manera significativa en función de la elección de las familias.

81. Los Estados deben guardar toda su libertad con respecto a las modalidades concretas: dotaciones globales, subvenciones específicas u otros. Alternativamente (o de manera complementaria) al pago o al reembolso de ciertos gastos, se puede también elegir de otorgar a las familias reembolsos de nivel adecuado.(...)

**84. Invertir en los centros (públicos y privados) significa invertir en el futuro de un país. Desde luego, hay que tomar en cuenta las dificultades con las que se enfrentan los Estados en este período de crisis económica y de restricciones presupuestarias. Se entiende perfectamente, que en este contexto, los Estados puedan reformar su sistema solamente paulatinamente. Sin embargo, las reformas necesarias deberían emprenderse sin tardanza para completarlas en un lapso de tiempo razonable, por ejemplo, el periodo de una legislatura.**