



Doc. 13010

04 septembre 2012

Le droit à la liberté de choix éducatif en Europe

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteure: Mme Carmen QUINTANILLA, Espagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent offrir un système d'éducation qui assure l'égalité des chances et une éducation de qualité pour tous les élèves, pour transmettre à la fois le savoir et les valeurs qui favorisent la promotion des droits fondamentaux et la citoyenneté démocratique. Ils doivent également garantir le droit fondamental à la liberté de choix éducatif, conformément à l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce droit, intimement lié aux droits à l'éducation et à la liberté de conscience, comporte l'obligation pour les Etats de respecter le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

Dès lors, la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias souligne le besoin de préserver le principe de neutralité de l'Etat et le pluralisme dans le système national d'éducation, et de garantir la viabilité et la qualité du réseau d'écoles publiques. Elle appelle aussi les Etats membres à reconnaître clairement par la loi le droit d'ouvrir des établissements d'enseignement privés et la possibilité pour ces établissements de faire partie du système national d'éducation, sous réserve uniquement de conditions objectives et non discriminatoires.

Dans ce contexte, les élèves des écoles privées et leurs familles devraient obtenir les mêmes avantages financiers octroyés aux élèves des écoles publiques ou à leurs familles, et le financement des établissements d'enseignement privés faisant partie du système national d'éducation ne devrait être soumis qu'à des conditions objectives et non discriminatoires.

1. Renvoi en commission: [Doc.12061](#), Renvoi 3656 du 12 mars 2010.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Quintanilla, rapporteure	5
1. Introduction	5
1.1. Mandat et étapes d'élaboration du rapport	5
1.2. Problématique et champ de l'enquête	5
2. La portée juridique du droit à la liberté de choix éducatif en droit européen	6
2.1. Textes de référence	6
2.2. Principes clés	8
3. La reconnaissance et la mise en œuvre du droit à la liberté de choix éducatif dans les ordres juridiques des Etats du Conseil de l'Europe	9
3.1. Le droit d'ouvrir des établissements d'enseignement privés et la reconnaissance de la scolarité dans ces établissements	10
3.2. Pratiques concernant le financement des établissements d'enseignement privés et les contrôles de ces établissements	11
4. Conclusions	13

A. Projet de résolution²

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 (STE n° 9). 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» 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, 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;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 26 juin 2012.

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:

5.1. d'accorder aux élèves des écoles privées et à leurs familles les mêmes avantages financiers (allocations d'éducation ou autres) octroyés aux élèves des écoles publiques ou à leur familles;

5.2. de ne soumettre le financement des établissements d'enseignement privés faisant partie du système national d'éducation qu'à des conditions objectives et non discriminatoires, y compris celles nécessaires à assurer que les sommes versées bénéficient aux familles, comme par exemple le but non lucratif des établissements en question et leur soumission à des contrôles comptables.

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 pour 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.

B. Exposé des motifs, par M^{me} Quintanilla, rapporteure

1. Introduction

1.1. Mandat et étapes d'élaboration du rapport

1. Le 12 mars 2010, une proposition de résolution concernant «La liberté de choix éducatif des familles dans tous les Etats membres», présentée par M. Volonté et plusieurs de ses collègues ([Doc. 12061](#)), a été transmise à la commission de la culture, de la science et de l'éducation. M^{me} Blanca Fernandez-Capel Baños a été désignée rapporteure en avril 2010. Après son départ de l'Assemblée, la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias m'a nommée rapporteure en janvier 2012.
2. Pierre-Henri Imbert, ancien directeur général des Droits de l'homme au Conseil de l'Europe, a accepté d'assister la commission dans la préparation du présent rapport. Je le remercie vivement de sa contribution.
3. La commission a décidé, en février 2011, de modifier une première fois le titre du rapport et d'adresser aux Etats membres du Conseil de l'Europe un questionnaire pour recueillir des informations sur la protection et la mise en œuvre du droit des familles à la liberté de choix éducatif dans leurs ordres juridiques respectifs. Le questionnaire a été envoyé par l'entremise du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Trente-sept Etats, dont 34 Etats membres, ont transmis leurs réponses et l'analyse contenue dans le rapport s'appuie donc sur une base solide de droit comparé. En avril 2012, la commission a décidé de donner au rapport son titre actuel.

1.2. Problématique et champ de l'enquête

4. Dans la proposition de résolution, on souligne, d'abord, que «le droit de toute personne à être éduquée implique une véritable liberté d'éducation qui permette à la famille (...) de choisir [l']école selon les convictions qui sont les siennes». On note, ensuite, que «certains systèmes scolaires de plusieurs Etats membres continuent de fonctionner comme un appareil centralisé, ce qui entraîne le maintien du monopole d'Etat et l'exclusion de la famille en tant qu'acteur fondamental du processus éducatif». On affirme, dès lors, la nécessité de «reconnaître et soutenir le libre choix dans l'éducation et l'enseignement afin de permettre un véritable pluralisme des établissements scolaires» mais aussi d'apporter des améliorations au système scolaire grâce à une compétition entre ces établissements. Enfin, la proposition de résolution invite l'Assemblée parlementaire à vérifier «le respect effectif et non discriminatoire du droit des familles et des enfants au libre choix entre les écoles publiques et privées».
5. Le rapport est essentiellement centré sur cet aspect du «droit à la liberté de choix éducatif». La liberté en question peut s'exprimer aussi par le choix d'une éducation à la maison; néanmoins, cet autre aspect (qui soulève des questions différentes par rapport au droit de choisir entre établissements d'éducation publics ou privés) n'est pas traité par le présent rapport.
6. De même, le rapport n'examine pas d'autres droits des parents en matière d'éducation, qui complètent le droit à la liberté de choix éducatif, à savoir:
 - le droit de recours, permettant aux parents de s'opposer à certaines décisions prises par l'autorité scolaire;
 - le droit d'information, notamment en ce qui concerne les progrès de leurs enfants, l'organisation du système scolaire en général et celle de l'école en particulier;
 - le droit de participation des parents dans les structures formelles organisées du système éducatif.
7. Pour vérifier «le respect effectif et non discriminatoire du droit des familles et des enfants au libre choix entre les écoles publiques et privées», l'analyse part du cadre juridique européen pour se tourner ensuite vers les ordres juridiques nationaux.
8. En ce qui concerne le cadre juridique européen, deux instruments du Conseil de l'Europe ont une importance particulière: la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») (telle qu'interprétée et mise en œuvre selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»)) et la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163). S'y ajoute la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le rapport étudie les dispositions pertinentes contenues dans ces textes. Bien entendu, le dernier texte n'est directement pertinent que pour les Etats membres de l'Union européenne, mais il me semble difficile d'en faire abstraction.

9. En ce qui concerne l'analyse des normes et dispositions nationales, le rapport examine en particulier si, et dans quelle mesure, les ordres juridiques des Etats membres prévoient les trois éléments suivants:

- le droit pour des sujets de droit privé de fonder des établissements d'enseignement qui (sous réserve du respect de certaines conditions³) sont intégrés dans le système national de l'éducation comme offrant un «service public», ce qui implique aussi la reconnaissance des études effectuées dans ces établissements et, le cas échéant, des certificats/diplômes délivrés par ces établissements;
- la possibilité pour ces établissements de répondre à des demandes spécifiques des familles, tout en respectant le «cahier de charges» des écoles fondées par l'Etat (les pouvoirs publics);
- la possibilité pour l'Etat de soutenir financièrement ces établissements (éventuellement sous réserve de conditions supplémentaires venant s'ajouter à celles applicables pour les fonder) et/ou les familles qui décident d'y inscrire leurs enfants.

10. Il convient de préciser que les demandes spécifiques des familles sont très souvent relatives à l'éducation religieuse; mais on pourrait également vouloir choisir une école en fonction d'une pédagogie éducative ou d'une spécialisation dans un domaine particulier (arts, langues, sciences du vivant, sciences techniques, etc.). En d'autres termes, il ne faut pas considérer que la liberté de choisir une école se réduit à la liberté de choisir un enseignement «confessionnel», même si, en pratique, c'est bien celui-ci qui constitue l'aspect le plus important.

11. Il convient également de souligner que la liberté de choix éducatif ne peut s'exercer pleinement que dans le cadre d'un système garantissant le droit à l'éducation, voire le droit pour tous et sans discrimination à une éducation de qualité, permettant l'acquisition d'une large base de connaissances et préparant à l'entrée sur le marché du travail, mais visant aussi l'épanouissement personnel et préparant les élèves, à travers la transmission des valeurs fondamentales, à une vie de citoyen actif au sein d'une société démocratique. Pour cette raison, la question du financement (direct ou indirect, total ou partiel) par l'Etat des écoles non étatiques est examinée en tenant compte de l'impact que peuvent avoir à cet égard le principe de la gratuité de l'école obligatoire et celui de non-discrimination.

2. La portée juridique du droit à la liberté de choix éducatif en droit européen

2.1. Textes de référence

12. Il existe plusieurs textes internationaux qui contiennent des dispositions sur le droit à l'éducation. Beaucoup ont une portée universelle: Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948, article 26); Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (14 décembre 1960); Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (16 décembre 1966, articles 13 et 14); Convention relative aux droits de l'enfant (20 novembre 1989, articles 28 et 29). Mais, pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, il est évident que le texte de référence fondamental est la Convention européenne des droits de l'homme, plus précisément son premier Protocole additionnel (STE n° 9) (20 mars 1952), auquel on peut ajouter la Charte sociale européenne (18 octobre 1961 (STE n° 35) et 3 mai 1996) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2.1.1. Le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme

13. Le libellé de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme est le suivant:

«Article 2. Droit à l'instruction

Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.»

3. Par exemple: conformité des programmes, ainsi que du temps et des conditions d'étude des écoliers aux normes fixées par l'Education nationale; non-discrimination dans la sélection à l'entrée dans ces écoles; soumission à des contrôles, etc.

14. Des débats vifs et parfois confus auxquels a donné lieu l'élaboration de cet article, il ressort au moins un élément clair et qui concerne directement notre sujet: «La question du devoir de l'Etat de créer ou d'entretenir à l'aide des finances publiques des écoles correspondant aux diverses tendances présentes dans la population doit être considérée comme demeurant entièrement en dehors du cadre de la Convention et du Protocole» (Rapport de la commission des affaires juridiques et administratives, 2 octobre 1951).

15. La Cour a fait sienne cette interprétation dans un de ses premiers arrêts (Affaire linguistique belge du 23 juillet 1968): «La formulation négative [de la première phrase de l'article 2] signifie, et les travaux préparatoires le confirment, que les Parties contractantes ne reconnaissent pas un droit à l'instruction qui les obligerait à organiser à leurs frais, ou à subventionner, un enseignement d'une forme ou à un échelon déterminés» (paragraphe 3). Cette affirmation a d'autant plus de poids qu'elle n'était pas indispensable vu l'objet de la requête. A notre connaissance, il n'y a eu qu'une seule affaire portant directement sur l'aide financière de l'Etat à un établissement privé [en l'occurrence une école Rudolf Steiner]: la requête *W. et K.L. c. Suède*, déclarée irrecevable par la Commission (décision du 11 décembre 1985). S'appuyant sur l'arrêt précité de la Cour, la Commission affirme que «les Etats n'ont pas une obligation positive, à teneur de la deuxième phrase de l'article 2, de subventionner une forme particulière d'enseignement pour respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents. Il leur suffit (...) de montrer qu'ils respectent les convictions religieuses et philosophiques des parents dans l'enseignement tel qu'il existe et qu'il se développe.»

16. Il résulte de cette jurisprudence que les Etats peuvent choisir de contribuer financièrement au fonctionnement d'établissements d'enseignement privés. Mais ils ne le font pas au titre d'une obligation juridique découlant de la Convention.

17. Il convient toutefois de relever que, malgré la formulation négative de la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention («Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction»), la Cour a affirmé dans le même arrêt «Affaire linguistique belge» que cette phrase consacre un véritable droit (paragraphe 3). Dans son arrêt *Kjeldsen et autres c. Danemark* du 7 décembre 1976, la Cour a confirmé que cette phrase «consacre le droit de chacun à l'instruction»; elle a ajouté que «c'est sur ce droit fondamental que se greffe le droit des parents au respect de leurs convictions religieuses et philosophiques et la première phrase ne distingue pas plus que la seconde entre l'enseignement public et l'enseignement privé» (paragraphe 50).

2.1.2. La Charte sociale européenne (révisée)

18. La Charte sociale européenne contient plusieurs dispositions relatives – directement ou indirectement – à l'éducation: articles 9, 10, 15 et surtout l'article 17, qui a été entièrement remanié dans la version révisée de la Charte. Aux termes de cet article, «*les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant:*

18.1. (a) à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin; (...)

18.2. à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire.»

19. La référence aux «droits [et devoirs] des parents», liée à l'obligation d'assurer aux enfants et aux adolescents «l'éducation (...) dont ils ont besoin» et «un enseignement primaire et secondaire gratuits», pourrait offrir une base pour une protection du droit des parents à la liberté de choix éducatif plus poussée que celle actuellement offerte par le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, selon les informations que nous avons pu réunir, le Comité européen des droits sociaux n'a pas eu l'occasion d'aborder les questions discutées dans ce rapport.

2.1.3. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

20. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contient l'article suivant:

Article 14 – Droit à l'éducation

1. Toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue.

2. Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire.

3. La liberté de créer des établissements d'enseignement dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques, sont respectés selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

21. On retrouve dans cette disposition les éléments de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme mais complétés et renforcés. C'est en particulier le cas avec la rédaction positive et non plus négative du droit à l'éducation, qui est clairement affirmé. Ce changement est important car la rédaction négative avait servi à la Cour européenne des droits de l'homme d'argument pour écarter l'obligation de contribuer au financement des établissements privés.

22. La Charte des droits fondamentaux mentionne également le principe de gratuité de l'enseignement obligatoire. Toutefois, dans l'«Explication» qui accompagne cet article, il est précisé que «tel qu'il est formulé ce principe implique seulement que, pour l'enseignement obligatoire, chaque enfant ait la possibilité d'accéder à un établissement qui pratique la gratuité. Il n'impose pas que tous les établissements, notamment privés, qui dispensent cet enseignement soient gratuits».

23. On relève enfin dans la Charte la reconnaissance de la liberté de création d'établissements d'enseignement. Mais l'Explication se contente d'indiquer que cette liberté «est garantie comme un des aspects de la liberté d'entreprendre».

2.2. Principes clés

24. Pour compléter ce rappel des éléments juridiques pertinents, il convient d'examiner trois principes qui revêtent ici une importance particulière, à savoir: le pluralisme, la non-discrimination et le respect des droits des enfants.

2.2.1. La pluralisme dans l'éducation

25. Il est évident que l'existence d'établissements privés d'enseignement à côté des établissements publics favorise le pluralisme. Toutefois, il faut être conscient que ce n'est pas ce type de pluralisme (résultant de la diversité des établissements) auquel pensaient les auteurs de la Convention et auquel se réfère la Cour. L'idée de base est qu'il faut protéger les régimes démocratiques contre toute tentative totalitaire en empêchant l'endoctrinement de la jeunesse. D'où la nécessité d'assurer et de préserver le pluralisme au sein des établissements publics, en particulier par le respect des convictions religieuses et philosophiques des parents.

26. Dans son arrêt *Kjeldsen et autres c. Danemark*, la Cour l'a clairement indiqué: «La seconde phrase de l'article 2 [du Protocole additionnel] vise en somme à sauvegarder la possibilité d'un pluralisme éducatif, essentielle à la préservation de la "société démocratique" telle que la conçoit la Convention. En raison du poids de l'Etat moderne, c'est surtout par l'enseignement public que doit se réaliser ce dessein» (paragraphe 50).

27. Cette affirmation permet de préciser la position de la Cour au regard de la question du pluralisme éducatif. Suivant en cela les préoccupations des auteurs de l'article 2 du Protocole additionnel, la Cour met surtout l'accent sur la nécessité de préserver le pluralisme au sein des établissements publics, afin d'empêcher l'endoctrinement de la jeunesse. Mais cela ne signifie pas qu'elle ignore l'importance – pour un pluralisme véritable – de l'existence d'établissements privés. Au contraire, le respect par l'Etat des convictions des parents implique la possibilité de créer de tels établissements.

2.2.2. Non-discrimination

28. Le principe de non-discrimination a été renforcé par le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177), puisqu'il prévoit la garantie collective d'une interdiction générale (et non plus limitée aux droits et libertés reconnus dans la Convention) de la discrimination. Désormais, c'est «la jouissance de tout droit prévu par la loi» qui doit être assurée «sans discrimination aucune».

29. Ce principe s'applique en premier lieu aux établissements dépendant de l'Etat; en particulier, les conditions d'accès à ces établissements ne doivent générer aucune discrimination. De même, si un Etat décide de contribuer au fonctionnement d'établissements privés, il ne peut pas choisir ces établissements de manière arbitraire mais sur la base de règles générales applicables sans discrimination à tous les établissements candidats. Mais cela signifie-t-il qu'il y a discrimination si un Etat n'aide aucun établissement privé?

30. Au vu des considérations juridiques que nous avons présentées, cette question reste ouverte. Depuis la disposition claire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les Etats ne devraient pas pouvoir s'opposer à la création d'établissements privés (sous réserve bien entendu de certaines conditions). Mais cette «liberté d'entreprendre» n'implique pas en soi un droit à recevoir une aide de l'Etat (dans plusieurs secteurs il y a souvent cohabitation entre entreprises publiques et entreprises privées qui ne reçoivent aucune subvention). A l'inverse, on peut faire valoir le caractère très particulier du droit à l'éducation que la Cour a qualifié de «droit fondamental» et le fait que, par leur participation, les établissements privés contribuent à la réalisation d'une mission essentielle de l'Etat, au même titre que les établissements publics.

2.2.3. Respect des droits des enfants

31. Enfin, il convient de mentionner que la liberté de choix éducatif des parents doit se conjuguer avec les droits reconnus à l'enfant lui-même, que l'Etat a le devoir de préserver.

32. Cet aspect ne semble pas directement pris en compte par la deuxième phrase de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui affirme simplement l'obligation de l'Etat de respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents. On peut noter en effet que, selon la Cour, c'est l'importance du respect par l'Etat des convictions des parents qui leur ouvre la possibilité de placer leurs enfants dans des établissements d'enseignement privés (voir, par exemple, la décision du 25 mai 2000, *A.J. Alonso et P.J. Merino c. Espagne*).

33. Néanmoins, dans l'Explication qui accompagne l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux, il est indiqué que, «en ce qui concerne le droit des parents, il doit être interprété en relation avec les dispositions de l'article 24». Cet article porte sur les «droits de l'enfant». Son paragraphe 2 dispose que: «Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.⁴» Les Etats sont appelés à assurer une protection efficace de cet intérêt supérieur de l'enfant, en même temps qu'ils doivent respecter la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents d'orienter leurs enfants⁵.

3. La reconnaissance et la mise en œuvre du droit à la liberté de choix éducatif dans les ordres juridiques des Etats du Conseil de l'Europe

34. L'analyse de droit comparé contenue dans ce chapitre s'appuie essentiellement sur les réponses au questionnaire de 34 Etats membres, à savoir: Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni (Angleterre), Russie, Serbie, République slovaque, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine. Le Canada, les Etats-Unis et Israël ont également fourni des renseignements.

35. Pour mieux comprendre la situation dans quelques pays, j'ai également consulté les rapports nationaux du réseau Eurydice sur les systèmes éducatifs⁶, ainsi que les rapports nationaux sur les relations entre l'Etat et la religion publiés dans le cadre du XVIII^e Congrès international de droit comparé à Washington (juillet 2010)⁷. Les principaux éléments d'information sont présentés de manière schématique dans un document d'information séparé [AS/Cult/Inf (2012) 02 rev⁸] et ils sont commentés dans les sections suivantes.

4. Dans sa formulation, cette disposition est très proche de celle contenue à l'article 3 de la Convention relative aux droits des enfants: «Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.»

5. Voir les articles 5 et 14 de la Convention relative aux droits des enfants.

6. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_fr.php.

7. *La religion et l'Etat laïc: Rapports nationaux intermédiaires* (publié à l'occasion du 18^e Congrès international de droit comparé, Washington, D.C., juillet 2010), sous la direction de Javier Martinez-Torrón et W. Cole Durham, Jr., rapporteurs généraux, The International Center for Law and Religion Studies Brigham Young University – Provo, Utah, 2010.

8. Document disponible à: <http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=/CommitteeDocs/ComDocMenuCultFR.htm>.

3.1. Le droit d'ouvrir des établissements d'enseignement privés et la reconnaissance de la scolarité dans ces établissements

3.1.1. Base normative du droit à la liberté de choix éducatif

36. Tous les pays ayant répondu au questionnaire reconnaissent, d'une manière ou d'une autre, le droit à la liberté de choix éducatif. Dans 28 Etats membres du Conseil de l'Europe, ce droit a une consécration constitutionnelle, même si dans quelques cas la reconnaissance est indirecte (comme en Suède, qui renvoie aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme) ou implicite. A cet égard, le fait même de mentionner la possibilité pour les personnes physiques ou morales de droit privé de créer des établissements d'enseignement privés implique la possibilité pour les familles de placer leurs enfants dans ces établissements. Partout, la loi détermine les conditions et les modalités de mise en œuvre du droit de créer des établissements d'enseignement privés.

3.1.2. Conditions requises pour la création d'établissements d'enseignement privés

37. Tous les pays ayant répondu au questionnaire prévoient la possibilité de créer des établissements d'enseignement privés à tous les niveaux d'enseignement (primaire, secondaire et supérieur). Seule la Grèce interdit, par une disposition constitutionnelle, la création d'établissements privés d'enseignement supérieur.

38. Dans la majorité des Etats, le candidat à l'ouverture d'un établissement d'enseignement privé doit déposer une demande d'autorisation auprès de l'administration. La délivrance de cette autorisation est soumise dans presque tous les cas à une ou plusieurs des conditions suivantes:

- la compatibilité avec le programme et/ou les objectifs de l'éducation nationale; cette exigence suppose que le contenu des enseignements et le nombre d'heures enseignées soient non pas nécessairement identiques mais compatibles avec ce qui est prévu dans le système éducatif public du pays;
 - la capacité financière et les normes concernant les locaux; il s'agit de la conformité avec les normes imposées par les législations et les réglementations nationales en termes (notamment mais pas exclusivement) de solvabilité des propriétaires, de salubrité des locaux, de sûreté et de qualité des installations et équipements, etc.;
 - la capacité académique et/ou professionnelle des enseignants; cette condition concerne les titres ou diplômes spécifiques et/ou les compétences professionnelles dont doivent être dotés les enseignants du futur établissement.
39. D'autres conditions sont parfois exigées, comme:
- l'offre éducative spécifique, soit la nécessité pour l'établissement de présenter une spécificité quant au contenu ou à la forme de son enseignement: langue étrangère, instruction religieuse, approche pédagogique particulière, etc.;
 - l'obligation de ne pas différencier les élèves en fonction de la situation économique des parents.

40. Dans trois pays (Belgique, France et Italie), la création d'un établissement d'enseignement privé ne requiert pas d'autorisation préalable.

3.1.3. Conditions de reconnaissance de la scolarité et des diplômes délivrés par un établissement d'enseignement privé

41. Dans tous les pays ayant répondu au questionnaire, il existe une possibilité de reconnaître la scolarité et, le cas échéant, les diplômes délivrés dans les établissements d'enseignement privés, sous réserve de satisfaire à certaines conditions. Si ces dernières sont remplies, l'établissement est «reconnu» ou «accrédité» par l'Etat.

42. L'accréditation n'est pas dans tous les cas une procédure obligatoire. Cependant, les établissements privés non accrédités restent rares. En effet, outre la reconnaissance de la valeur de la scolarité suivie dans les écoles privées, l'accréditation est en général une condition sine qua non pour être éligible à un soutien financier public.

43. Dans quelques systèmes, l'autorisation et l'accréditation constituent une seule et même procédure ou bien elles sont obligatoirement consécutives. Ces systèmes sont intéressants du point de vue procédural. En effet, ils ont l'avantage de la simplicité, en évitant les lourdeurs bureaucratiques, qui pourraient avoir un effet restrictif.

44. Dans presque tous les pays, l'accréditation est accordée (logiquement) après évaluation du programme d'enseignement prévu par l'établissement privé; le plus souvent d'autres conditions s'y ajoutent, qui reprennent ou complètent celles requises pour créer l'établissement. Tel est le cas aussi dans les trois pays (Belgique, France, Italie) qui ne subordonnent pas la création d'un établissement d'enseignement privé à l'obtention d'une autorisation. En général, les conditions exigées sont identiques ou équivalentes à celles applicables aux établissements d'enseignement fondés par l'Etat ou les collectivités publiques.

45. Il est à noter que, dans la plupart des pays, l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur est menée de la même manière, que l'établissement soit de droit public ou de droit privé. Elle se fonde essentiellement sur une évaluation de la qualité de l'offre de formation.

3.2. Pratiques concernant le financement des établissements d'enseignement privés et les contrôles de ces établissements

3.2.1. Financement public des établissements d'enseignement privés

46. Dix Etats membres (Albanie, Andorre, Chypre, Croatie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Géorgie, Grèce, Russie, Serbie, Ukraine) ne prévoient aucun financement public des établissements d'enseignement privés. Dans les autres, les aides dont les établissements privés peuvent bénéficier sont de nature très diverse. Ces aides prennent par exemple la forme:

- de dotations globales (librement allouées par le bénéficiaire à ses différents postes de dépenses), souvent déterminées sur la base d'un coût standard par élève et du nombre d'élèves de l'établissement;
- de subventions spécifiques (qu'il faut affecter aux postes de dépenses prévues par la réglementation);
- d'allègements fiscaux.

47. L'Etat peut aussi prendre directement en charge certaines dépenses (et verser directement aux «créanciers» de l'établissement privé les sommes dues). C'est la solution choisie en France pour la rémunération des enseignants et certains autres coûts de fonctionnement.

48. On peut noter que dans divers pays le coût que l'Etat accepte de payer pour les élèves de l'école privée est équivalent ou presque à celui qu'il supporte pour les élèves de l'école publique, conformément au principe de non-discrimination.

49. Par exemple, en Finlande, les établissements privés autorisés sont financés par l'Etat et les autorités locales sur la même base que les écoles publiques. En Suède, les autorités locales financent les écoles indépendantes en appliquant les mêmes critères que pour les écoles municipales (principalement, un certain montant par élève). En Espagne, les écoles privées qui remplissent l'ensemble des critères normatifs et qui offrent une éducation gratuite peuvent bénéficier d'un financement public; dans ces cas, un accord est signé avec l'autorité scolaire compétente: les établissements privés en question entrent ainsi dans le système de service public de l'éducation et sont financés par les budgets de l'Etat ou des communautés autonomes sur la même base que les écoles publiques. En République slovaque, un soutien financier de l'Etat est prévu tant pour les infrastructures (depuis janvier 2007) que pour le fonctionnement des écoles confessionnelles ou privées; le système de financement a pour objectifs, entre autres, d'introduire un système standardisé de financement par étudiant et de soutenir l'égalité entre les divers fondateurs des écoles.

50. Dans d'autres pays, le financement public dont bénéficient les établissements privés par élève est proche ou tient compte du coût financier d'un élève fréquentant une école publique. En Allemagne, les Länder prévoient un soutien financier minimal aux établissements d'enseignement privés. Ces subventions visent généralement les coûts de fonctionnement (personnel, matériel) et parfois certains autres coûts (construction, fournitures scolaires gratuites pour les élèves); globalement, le financement public dont bénéficient ces établissements par élève est équivalent au coût financier d'un élève fréquentant une école publique. En Belgique, l'accréditation de l'établissement donne nécessairement droit à des subventions spécifiques destinées à un poste de dépenses donné: personnel, équipement, construction; à côté de ces subventions, les établissements accrédités peuvent bénéficier de certains services et installations auxquels les établissements d'enseignement publics ont droit (comme cantines et piscines). Au Danemark, la dotation annuelle (calculée en fonction du nombre d'élèves) concerne les dépenses de fonctionnement et correspond, en principe, au coût supporté pour les élèves des écoles municipales moins les frais d'inscription payés par les familles. En effet, les écoles doivent en partie s'autofinancer.

51. Il faut néanmoins noter que, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, soit le financement des établissements privés est inexistant, soit il reste d'un niveau faible.

3.2.2. Les conditions d'éligibilité au financement public

52. Dans la majorité des pays prévoyant un soutien financier aux établissements d'enseignement privés, l'accréditation permet d'en bénéficier. Parmi les autres conditions (supplémentaires ou alternatives par rapport à l'accréditation) il faut mentionner:

- le but non lucratif de l'établissement;
- l'absence de critères discriminatoires de sélection;
- la réponse à un besoin spécifique;
- une taille minimale (en nombre d'élèves).

53. Par exemple, en Autriche, l'accréditation n'est pas exigée pour obtenir un financement public, mais l'école privée doit avoir un but non lucratif, doit répondre à une demande spécifique de la population et ne doit pas imposer de critères de sélection à l'admission des élèves. En Espagne, où le principe de non-discrimination est mentionné explicitement parmi les principes de base du système éducatif, les écoles privées doivent offrir une éducation gratuite pour pouvoir signer un accord avec les autorités scolaires. Au Danemark, pour être éligibles au financement public, les écoles doivent, entre autres, avoir une taille minimale et un but non lucratif.

54. Dans quelques pays, même si toutes les conditions sont remplies, le financement public n'est pas nécessairement accordé, car il existe un pouvoir discrétionnaire de l'administration en la matière (Norvège, par exemple).

55. Au Monténégro, la loi prévoit l'obligation positive de financer un établissement privé si les conditions requises sont remplies, mais les droits et obligations réciproques de l'Etat et de l'établissement en question doivent être fixés par contrat. La loi prévoit aussi l'interdiction de financer un établissement d'éducation primaire (et l'obligation d'interrompre un financement en cours) si les inscriptions dans cette école privée mettent en danger l'existence de l'unique établissement public de la zone concernée. Cette dernière condition, qui vise un cas extrême, mérite d'être soulignée, car il s'agit de préserver le rôle de l'Etat dans le domaine de l'éducation.

3.2.3. Les aides directes aux familles

56. Dans certains pays, il existe des mécanismes d'aides directes aux familles. Certaines de ces aides sont versées indépendamment du caractère public ou privé de l'établissement fréquenté par l'élève; d'autres ne sont versées qu'aux familles plaçant leurs enfants dans un établissement d'enseignement privé (les frais correspondants étant pris en charge directement dans le cas des élèves des écoles publiques).

57. Par exemple, les familles des élèves fréquentant des écoles privées reconnues peuvent obtenir, en Allemagne, le remboursement de leurs frais d'inscription ou des coûts de transport; en Italie, un remboursement partiel des frais d'inscription. En France, une allocation de rentrée scolaire est ouverte à toutes les familles – sous conditions de revenus –, qu'elles aient des enfants dans des écoles privées ou publiques. Pour citer un exemple en dehors de l'Europe, aux Etats-Unis, certains Etats ou municipalités prévoient un système de *vouchers* (bons scolaires) pour les familles à faible revenu ayant des enfants dans des établissements privés, pour qu'elles puissent acquitter les frais d'inscription.

3.2.4. Système étatique d'inspection des établissements d'enseignement privés

58. En règle générale, les établissements privés, et notamment ceux d'éducation primaire et secondaire, sont soumis au système d'inspection scolaire et les autorités compétentes procèdent à des contrôles similaires à ceux exercés sur les établissements publics.

59. Dans certains pays, les contrôles sur les établissements privés sont plus poussés, notamment s'il s'agit d'établissements «reconnus». Par exemple, en Autriche, pour ces établissements le contrôle porte à la fois sur le respect des exigences applicables aux établissements privés et des prescriptions relatives aux établissements publics. En Belgique, un système rigoureux d'inspection (contrôle financier et administratif, contrôle de la compatibilité des programmes) s'applique aux établissements privés subventionnés. En France,

tous les établissements privés sont soumis à une inspection, mais les établissements «reconnus» (sous contrat) sont soumis à un contrôle plus étendu (y compris sur les comptes financiers, la capacité des enseignants et la compatibilité du programme d'enseignement).

4. Conclusions

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. Les principes à la base de ce système devraient être:

- une éducation de qualité pour tous les élèves, capable d'assurer non seulement l'insertion professionnelle mais aussi la transmission des connaissances et des valeurs qui favorisent la liberté, l'égalité, la citoyenneté démocratique et responsable, la solidarité et le respect de l'autre;
- l'équité et l'égalité des chances, l'inclusion et la non-discrimination entre les élèves.

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. Mais son affirmation ne saurait justifier aucun détournement par des tendances communautaristes: la possibilité d'ouvrir des écoles ayant une empreinte culturelle et religieuse spécifique ne peut jamais soustraire ces écoles, ni les familles concernées, au devoir de respecter les valeurs fondamentales prônées par le Conseil de l'Europe. De même, il faut éviter que le droit à la liberté de choix éducatif devienne le moyen pour une élite sociale et économique de consolider son emprise sur la société en se réservant les meilleures écoles et universités.

62. Le droit des parents à la liberté de choix éducatif doit se lire et être compris en tenant compte d'autres libertés et droits fondamentaux, et notamment ceux des enfants eux-mêmes, dont il incombe également aux Etats d'assurer le respect effectif. Ainsi, la protection des droits des enfants dans le cadre scolaire doit être pleinement assurée.

63. A cet égard, les conditions pour la création et l'accréditation des établissements d'enseignement privés et le pouvoir/devoir de contrôle des Etats quant au respect de ces conditions – et de la loi en général – doivent offrir des garde-fous permettant d'éviter les dérives (pratique de châtiments corporels, méthodes d'enseignement mettant en danger l'intégrité psychologique des enfants, enseignements présentant les femmes comme inférieures aux hommes, ou comportant des incitations au racisme ou à la discrimination, etc.). Dans ce sens, il conviendrait de recommander que des mécanismes de vérification applicables tant aux établissements publics qu'aux établissements privés soient en place, afin d'assurer que la liberté de conviction et la liberté de choix éducatif des parents n'entraînent pas des atteintes aux droits fondamentaux des enfants et notamment à leur dignité et à leur intégrité physique et psychologique.

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. Présentée ainsi, il semble que cette liberté soit généralement reconnue dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle l'est, du moins, dans les Etats qui ont répondu au questionnaire. 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 que les familles qui s'adressent à eux supportent une charge financière comparable avec celle imposée aux familles dont les enfants fréquentent des écoles publiques.

66. En l'état actuel du droit et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, 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 non seulement confirmé que la première phrase de cet article «consacre le droit de chacun à l'instruction» mais 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* du 10 novembre 2005, la Cour s'est appuyée sur une recommandation de l'Assemblée pour conforter sa démarche tendant à une interprétation dynamique de la Convention⁹. Cela montre l'importance d'une prise de position de l'Assemblée. 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 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, dans sa décision du 6 septembre 1995 sur la requête n° 23419/94 *Verein Gemeinsam Lernen c. l'Autriche*, tout en rappelant que, «au regard de l'article 2 du Protocole additionnel, l'Etat n'a aucune obligation positive de subventionner une forme particulière d'enseignement», a réaffirmé que «l'article 2 du Protocole additionnel garantit le droit d'ouvrir et de gérer une école privée (voir *Jordebo et autres c. Suède*, requête n° 11533/85, déc. 6.3.87, D R 51, p. 125)» et elle a également précisé que «l'article 14 exige (...) que les subventions ne soient pas accordées de façon discriminatoire».

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 déniée 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. En effet, le respect de ces conditions signifie que l'établissement privé contribue de manière effective à la mission de service public dans le domaine de l'éducation. A cet égard, l'Etat doit non seulement avoir la possibilité, mais aussi l'obligation de vérifier régulièrement, par des mécanismes de contrôle appropriés, le respect des normes que la loi impose à tout établissement d'éducation pour assurer aux élèves une éducation et des conditions d'étude de qualité.

73. Une remarque sur le «pluralisme»: il est évident que l'Etat doit assurer et préserver le pluralisme au sein de son système scolaire, et ce à commencer par les écoles publiques; mais un système ne comprenant que des écoles publiques ne peut pas satisfaire à toutes les exigences d'un véritable pluralisme. 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 (voir paragraphes 26 et 27). 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 œuvre 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,

9. La Cour a souligné qu'«il est d'une importance cruciale que la Convention soit interprétée et appliquée d'une manière qui en rende les garanties concrètes et effectives et non pas théoriques et illusoires. En outre, elle est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions actuelles (...). Si la première phrase de l'article 2 [du Protocole additionnel] énonce pour l'essentiel l'accès aux établissements de l'enseignement du primaire au secondaire, nulle cloison étanche ne sépare l'enseignement supérieur du domaine de l'instruction. En effet, dans plusieurs textes, adoptés récemment, le Conseil de l'Europe a souligné le rôle essentiel et l'importance du droit à l'accès à l'enseignement supérieur dans la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le renforcement de la démocratie (Recommandation [du CM] R(98)3 et Recommandation [de l'AP] 1353(1998)» (paragraphe 136).

peut aussi favoriser le développement d'une éducation de qualité. Par exemple, certaines innovations autorisées dans les établissements privés peuvent permettre de comparer les avantages respectifs de méthodologies d'enseignement diverses ou de contenus pédagogiques alternatifs.

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.

77. Par ailleurs, il est clair qu'aucune sélection discriminatoire (par exemple la possibilité d'exclure des élèves en raison de leurs convictions religieuses) ne devrait être permise aux établissements privés et qu'en aucun cas l'enseignement qu'ils offrent ne devrait promouvoir des valeurs ou attitudes en conflit avec les valeurs défendues par le Conseil de l'Europe. Il faut aussi que les établissements privés donnent aux parents toutes les informations nécessaires (notamment sur leurs programmes et les possibilités pour leurs élèves d'accéder au niveau d'études suivant) pour leur permettre de décider en toute connaissance de cause.

78. Enfin, l'Etat doit préserver la permanence de l'école publique sur tout son territoire, et ce comme garantie du pluralisme; il semble donc légitime de refuser l'ouverture d'un établissement privé si sa création signifie la non-viabilité de l'unique établissement public existant dans la zone scolaire concernée pour les niveaux d'éducation correspondants. Néanmoins, dans ce cas, l'Etat doit veiller à ce que le droit à la liberté de choix éducatif, tel que garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, soit pleinement respecté dans le cadre de l'établissement public en question.

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).

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, etc. Comme 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.

82. Les Etats ont également le droit, voire le devoir, de soumettre leur participation financière à des conditions précises. A cet égard, les exigences liées à la création des établissements et à l'octroi d'un statut les incorporant dans le système national de l'éducation peuvent être éventuellement complétées par d'autres et notamment par la condition du but non lucratif et par la soumission à des contrôles comptables.

83. L'importance que ce rapport accorde au rôle des établissements privés ne doit pas faire perdre de vue que la protection efficace du droit à la liberté de choix éducatif requiert aussi une école publique de qualité. Il ne s'agit nullement de prôner un abandon par l'Etat de son rôle dans ce domaine crucial, ni même un rétrécissement de ce rôle. En fait, ce qu'il faut c'est un système où écoles publiques et privées coexistent sur un pied d'égalité.

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.