EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 3628/14
Gregoire CHARLE et autres
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 17 décembre 2020 en un comité composé de :
Ganna Yudkivska, *présidente,*
Arnfinn Bårdsen,
Mattias Guyomar, *juges,*
et de Martina Keller, *greffière adjointe de section,*
Vu la requête susmentionnée introduite le 3 janvier 2014,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérants, Grégoire Charle et Catherine Paillat Charle, sont des ressortissants français nés en 1981 et 1982 respectivement, et résidant à Vineuil. Ils sont les parents de X., L., B. et E., nés en 2007, 2005, 2009 et 2011 respectivement. Ils sont représentés devant la Cour par Me P.K. Felissi, avocat au barreau de Paris.

2. Les requérants agissent en leurs noms personnels ainsi qu'au nom et pour le compte de leurs enfants mineurs.

A. Les circonstances de l'espèce

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

4. Le fils des requérants, X., présente un syndrome autistique sévère diagnostiqué en 2009 se traduisant par une absence de communication fonctionnelle, une absence d'autonomie et des troubles graves du comportement se caractérisant notamment par des accès d'agressivité à l'égard de son entourage familial.

5. Le 28 avril 2011, la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (ci-après CDAPH) de Versailles reconnut à X. un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80%.

6. De septembre 2011 jusqu'au mois de juin 2013, X. fut pris en charge dans une unité hospitalière dédiée aux enfants de trois à six ans, à raison de trois demi-journées par semaine.

7. Par trois décisions successives des 22 mars, 12 juillet et 29 novembre 2012, la CDAPH des Yvelines donna son accord pour une prise en charge médico-sociale de X. dans un institut médico-éducatif (ci-après IME) adapté à l'accompagnement des enfants présentant des troubles autistiques, en semi-internat à temps plein. La dernière de ces décisions accorda une prise en charge médico-sociale en accompagnement par le service d'éducation spéciale et de soins à domicile (ci-après SESSAD) de Vineuil et une prise en charge médico-sociale par un IME, en semi-internat à temps plein, jusqu'au 31 juillet 2014.

8. Les demandes présentées par les requérants auprès des institutions spécialisées préconisées par la CDAPH se heurtèrent à des refus, faute de places disponibles.

9. À compter du mois de septembre 2013, X. fut pris en charge par le SESSAD Dialogue-Autisme de Vineuil à raison de 4 heures par semaine.

10. Confrontés à la dégradation du comportement de leur fils (crises sévères, violences, fugues et mises en danger de lui-même), les requérants demandèrent un hébergement hospitalier d'urgence, qui leur fut accordé par la Maison départementale des personnes handicapées (ci-après MDPH) du Loir-et-Cher le 24 octobre 2013, mais uniquement la nuit et dans la limite de 90 jours par an.

1. Recours devant les juridictions administratives

11. Le 29 octobre 2013, les requérants agissant tant en leurs noms personnels qu'au nom de leurs enfants, saisirent le juge des référés du tribunal administratif d'Orléans d'une requête tendant à ce qu'il soit enjoint au directeur de l'Agence régionale de la santé (ci-après ARS) du Centre et au président du conseil général de Loir-et-Cher de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la décision de la CDAPH du 29 novembre 2012 (paragraphe 7 ci-dessus) portant orientation de X. dans un IME du Loir-et-Cher ou, à défaut, d'assurer une prise en charge « effective dans la durée, pluridisciplinaire et adaptée à son état et à son âge » par la création d'une place dotée en personnels suffisants et compétents au sein d'un IME ou, enfin, de prononcer toute mesure utile au rétablissement de leurs libertés fondamentales.

12. À l'appui de leur requête, les requérants soutinrent notamment qu'il était porté atteinte aux libertés fondamentales relatives au droit à la vie et à la santé de leur fils, à son droit à l'éducation ainsi qu'au droit pour lui-même et sa famille de mener une vie familiale normale et, enfin, au droit

à la santé des autres membres de la famille. Ils arguèrent en outre de l'urgence compte tenu des troubles que présentait leur fils, lesquels bouleversaient de manière durable et quotidienne l'ensemble de la famille.

13. Par une ordonnance du 31 octobre 2013, le juge des référés du tribunal administratif rejeta cette requête. Il considéra notamment que si la protection de la santé publique était un principe de valeur constitutionnelle, le droit à la santé n'était pas pour autant au nombre des libertés fondamentales permettant un référé-liberté. Il considéra en outre que la carence de l'inexécution par l'administration des décisions de la CDAPH n'avait pas créé un danger caractérisé et imminent pour la vie de X. de nature à caractériser une atteinte grave et manifestement illégale à son droit à la vie impliquant qu'une mesure de sauvegarde doive être prise dans un délai de 48 h. Il releva également l'absence de places disponibles dans les établissements existants. Il considéra de plus que les requérants n'avaient pas établi qu'il avait été porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'éducation de X. Enfin, il considéra que le comportement de X. ne caractérisait pas une situation d'urgence impliquant qu'une mesure visant à sauvegarder leur droit à une vie privée et familiale normale doive être prise dans les 48 h.

14. Par requête du 15 novembre 2013, les requérants interjetèrent appel de cette ordonnance. Ils demandèrent au juge des référés du Conseil d'État d'annuler celle-ci et de faire droit à leurs conclusions.

15. Dans un mémoire complémentaire du 26 novembre 2013, les requérants demandèrent en outre au juge des référés du Conseil d'État d'enjoindre au directeur de l'ARS du Centre de prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'assurer l'ouverture d'une structure d'accueil de jour pour enfants autistes sur l'agglomération blésoise, permettant la prise en charge effective de leur enfant, au plus tard le 16 décembre 2013, et de prendre toutes les mesures nécessaires, notamment en garantissant une offre de soins suffisante et adaptée, afin d'assurer à leur enfant, au-delà de juillet 2014, une prise en charge pluridisciplinaire effective. Ils soutinrent en outre que l'État disposait des pouvoirs et des moyens pour assurer l'accueil de leur enfant en structure de jour avant le 16 décembre 2013 et que cet accueil devait être pérennisé.

16. Par une ordonnance du 27 novembre 2013, le juge des référés du Conseil d'État rejeta la requête en appel des requérants. Les motifs pertinents de cette ordonnance sont les suivants :

> « (...)
>
> Considérant (...) qu'en revanche, les nombreuses demandes présentées par ses parents depuis le mois de mars 2012, tant auprès des IME des Yvelines qu'auprès des IME du Loir-et-Cher mentionnés dans les décisions de la CDAPH, se sont heurtées à des refus en raison du manque de places disponibles ;
>
> 5. Considérant que si ce manque de places n'est pas contesté, il ressort toutefois des éléments versés au dossier et confirmés lors de l'audience publique par les

représentants de l'administration que l'agence régionale de santé du Centre a engagé la mise en place, à très brève échéance, d'un dispositif provisoire d'accueil de jour dans la région de Blois pour quelques enfants atteints d'autisme sévère et dépourvus de prise en charge appropriée en raison du manque de places en établissement, au nombre desquels figure le jeune [X. C.] ; que le directeur de l'agence régionale a demandé, le 23 novembre 2013, au directeur général de l'association départementale de parents et amis de personnes handicapées mentales (ADAPEI) du Loir-et-Cher, auquel il a confié la mise en place de cette structure d'accueil au plus tard le 16 décembre 2013, de mettre en œuvre sans délai la procédure d'admission des enfants en rupture de parcours repérés par la maison départementale des personnes handicapées et, en particulier, celle de [X. C.] ; que ces mesures sont de nature à assurer l'exécution partielle et à bref délai de la décision de la CDAPH des Yvelines du 29 novembre 2012 en ce qui concerne le placement de cet enfant en IME ; que celui-ci bénéficie, en outre, d'une prise en charge par un SESSAD, comme le prévoit aussi cette décision, ainsi que d'une possibilité d'hébergement de nuit en cas d'urgence, comme le prévoit une décision de la CDAPH du Loir-et-Cher en date du 24 octobre 2013 ; qu'à supposer même qu'une urgence particulière soit encore constituée, au regard des dangers que fait courir l'enfant, à ses proches comme à lui-même, faute de prise en charge par des structures adaptées à son état, les mesures prises par l'agence régionale de santé du Centre, eu égard aux compétences dont elle dispose à l'égard des IME en application du b) du 2° de l'article L. 1431-2 du code de la santé publique, lesquelles se limitent à autoriser la création de ces établissements, à contrôler leur fonctionnement et à leur allouer des ressources sans l'habiliter cependant à imposer la prise en charge d'une personne, et aux moyens, notamment budgétaires, dont elle dispose, ne révèlent aucune carence caractérisée dans l'accomplissement des obligations mises à la charge de l'État par l'article L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles ; qu'aucune carence ne peut non plus être relevée et n'est d'ailleurs précisément invoquée à l'encontre du département du Loir-et-Cher, notamment en ce qui concerne la maison départementale des personnes handicapées ; qu'au surplus, les mesures demandées, à titre subsidiaire ou complémentaire, par les requérants, consistant à créer une place supplémentaire en IME, dotée de personnels suffisants et compétents, pour prendre en charge leur enfant, en particulier à compter du mois de juillet 2014, ne sont pas au nombre de celles qui peuvent être utilement ordonnées par le juge des référés, dans le cadre de la procédure d'urgence caractérisée prévue à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, pour faire cesser à très brève échéance une atteinte à une liberté fondamentale ;

(...)»

2. Saisine du Défenseur des droits

17. Par courrier du 16 avril 2014, reçu à la Cour le 23 avril 2014, les requérants informèrent la Cour qu'ils avaient saisi le Défenseur des droits le 6 juillet 2013. Relatant la réponse de celui-ci (paragraphe 18 ci-dessous), le courrier adressé à la Cour contient notamment les passages suivants :

« (...) Par ailleurs, il est étonnant qu'une institution indépendante comme le Défenseur des Droits nous conseille uniquement une voie contentieuse indemnitaire (ce que nous avons toujours refusé pour [X.] bien que certains d'une issue positive sur ce volet, préférant nous consacrer sur l'utile et une voie qui lui permettrait de bénéficier d'une prise en charge satisfaisante) (...) Nous en venons à la conclusion personnelle (...) que le Gouvernement semble clairement faire le choix de payer des

indemnités pour les rares familles qui oseraient une telle démarche, plutôt que d'investir pour le respect des droits et de l'avenir de nos enfants (...).»

18. Dans sa réponse du 9 avril 2014, le Défenseur des droits précisa avoir interpellé le Gouvernement sur le fait que plusieurs milliers d'enfants handicapés se trouvaient sans solution et privés de leur droit fondamental à l'instruction. Il répondit en outre comme suit :

« (...)

À la lecture des pièces du dossier que vous avez transmises, le Conseil d'État, par ordonnance en référé du 27 novembre 2013, n'a pas reconnu la carence de l'Agence Régionale de la Santé. Dans le cadre de cette procédure en référé-liberté, les voies de droit sont épuisées. Seul un recours indemnitaire devant le tribunal administratif pourrait désormais être possible sur le fondement de l'article L.246-1 du code de l'action sociale et des familles. En effet, selon ces dispositions, toute personne atteinte d'un syndrome autistique ou de troubles apparentés doit bénéficier d'une prise en charge pluridisciplinaire et adaptée à son état et à son âge. Le Conseil d'État a ainsi considéré que l'État est, de ce point de vue, tenu à une obligation de résultat (CE, 16 mai 2011, n° 318501).

(...).»

3. Informations factuelles concernant la prise en charge de X. après l'introduction de la requête

19. Il ressort du mémoire complémentaire de l'avocat des requérants reçu par la Cour le 18 juin 2014, que X. a été accueilli à compter du 24 janvier 2014, au sein de la structure d'accueil temporaire mise en place dans la région de Blois (voir paragraphe 16 ci-dessus), mais ce uniquement à mi-temps.

20. Par courrier du 13 septembre 2018, l'avocat des requérants informa la Cour que leur fils, X., avait été accueilli dans un premier IME entre septembre 2014 et avril 2015, d'où il avait dû être sorti à cette date, suite à des violences infligées par des éducateurs. Il précisa que dès la fin du mois d'avril 2015, X. avait été accueilli au sein d'un autre IME, spécialisé dans l'autisme, où il se trouvait depuis lors.

B. Le droit et la pratique internes et européens pertinents

21. Aux termes de l'article L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles :

« Toute personne atteinte du handicap résultant du syndrome autistique et des troubles qui lui sont apparentés bénéficie, quel que soit son âge, d'une prise en charge pluridisciplinaire qui tient compte de ses besoins et de ses difficultés spécifiques.

Adaptée à l'état et à l'âge de la personne, cette prise en charge peut être d'ordre éducatif, pédagogique, thérapeutique et social.

(...) »

22. Dans une décision du 16 mai 2011 (n° 318501), le Conseil d'État a consacré une obligation de résultat de l'État en matière de prise en charge pluridisciplinaire (voir paragraphe 18 ci-dessus). Il a ainsi considéré au visa de l'article L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles « qu'il résulte de ces dispositions que le droit à une prise en charge pluridisciplinaire est garanti à toute personne atteinte du handicap résultant du syndrome autistique, quelles que soient les différences de situation ; que si, eu égard à la variété des formes du syndrome autistique, le législateur a voulu que cette prise en charge, afin d'être adaptée aux besoins et difficultés spécifiques de la personne handicapée, puisse être mise en œuvre selon des modalités diversifiées, notamment par l'accueil dans un établissement spécialisé ou par l'intervention d'un service à domicile, c'est sous réserve que la prise en charge soit effective dans la durée, pluridisciplinaire, et adaptée à l'état et à l'âge de la personne atteinte de ce syndrome ».

23. Le droit européen pertinent est décrit dans l'affaire *Dupin c. France* ([comité], n° 2282/17, 18 décembre 2018 – §§ 20-21 en ce qui concerne la Charte sociale européenne et la décision du Comité européen des droits sociaux sur la réclamation n° 81/2012).

GRIEFS

24. Invoquant l'article 2 de la Convention, les requérants se plaignent d'une atteinte au droit à la vie de X. en raison de la carence des autorités nationales quant à la création et l'attribution d'une place en structure adaptée, cette carence ayant été de nature à mettre en danger sa santé et sa vie.

25. Sous le timbre de l'article 8 de la Convention, les requérants invoquent une violation de leur droit au respect de la vie privée et familiale, le défaut de prise en charge de X. par une structure adaptée ayant porté atteinte à leur intégrité physique et psychique compte tenu de la nature et de l'intensité des troubles dont souffre X. et des difficultés quotidiennes auxquelles la famille se trouve confrontée.

26. Invoquant l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1, les requérants allèguent enfin que X. a été victime d'une atteinte discriminatoire à son droit à l'instruction.

EN DROIT

27. Les requérants allèguent une violation des articles 2, 8 et 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1.

28. La Cour rappelle tout d'abord que maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, elle n'est pas liée par celle que leur attribuent les parties en cause. Un grief se caractérise en effet par les faits qu'il dénonce et non par les simples moyens ou arguments de droit invoqués

(*Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I). En l'espèce, elle estime que les griefs des requérants doivent s'analyser sous l'angle de l'article 8 de la Convention et de l'article 2 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14. Ces articles disposent notamment :

Article 8

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...). »

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Article 2 du Protocole n° 1

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. (...) »

29. La Cour rappelle ensuite qu'il est primordial que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revête un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme. Elle-même a la charge de surveiller le respect par les États contractants de leurs obligations au titre de la Convention. Elle ne peut ni ne doit se substituer auxdits États, auxquels il incombe de veiller à ce que les droits et libertés fondamentaux consacrés par la Convention soient respectés et protégés au niveau interne. La règle de l'épuisement des voies de recours internes est donc un élément indispensable du fonctionnement de ce mécanisme de protection. Les États n'ont pas à répondre de leurs actes devant un organisme international avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne. Les personnes désireuses de se prévaloir de la compétence de contrôle de la Cour en ce qui concerne les griefs dirigés contre un État ont donc l'obligation d'utiliser auparavant les recours qu'offre le système juridique de leur pays (voir, parmi beaucoup d'autres, *Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], nos 17153/11 et 29 autres, §§ 69-70, 25 mars 2014).

30. La Cour souligne également que, aux fins de l'application de la règle de l'épuisement des voies de recours internes, elle doit tenir compte de manière réaliste non seulement des recours prévus en théorie dans le système juridique de l'État contractant concerné, mais également du contexte dans lequel ils s'inscrivent ainsi que de la situation personnelle du requérant. Il lui faut dès lors examiner si, compte tenu de l'ensemble des circonstances de la cause, le requérant a fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour épuiser les voies de recours internes

(*D.H. et autres c. République tchèque* [GC], nº 57325/00, § 116 CEDH 2007-IV).

31. En l'espèce, la Cour observe que les requérants ont saisi le juge des référés du tribunal administratif d'une requête en référé-liberté (paragraphes 11-12 ci-dessus) et interjeté appel de la décision de celui-ci devant le Conseil d'État (paragraphes 14-15 ci-dessus) aux fins d'obtenir que soient adoptées les mesures nécessaires à l'exécution de la décision portant orientation de leur fils dans un IME. À cet égard, elle relève qu'au cours de la procédure devant les juridictions administratives, l'ARS du Centre a engagé la mise en place d'un dispositif provisoire d'accueil de jour pour quelques enfants atteints d'autisme sévère et dépourvus de prise en charge, au nombre desquels figurait le fils des requérants (paragraphe 16 ci-dessus). Elle note en outre que le Conseil d'État a considéré que les mesures engagées par l'ARS à cet égard étaient de nature à assurer l'exécution partielle de la décision de la CDAPH quant à la prise en charge de X. (paragraphe 16 ci-dessus).

32. La Cour souligne par ailleurs qu'à compter du 24 janvier 2014, le fils des requérants fut effectivement pris en charge au sein de cette structure temporaire (paragraphe 19 ci-dessus). Dans les circonstances de la présente affaire, la Cour a conscience des nombreuses difficultés auxquelles les requérants se sont heurtés avant d'obtenir cette prise en charge. Elle constate en outre, au vu des pièces du dossier et des informations transmises par les requérants, qu'ils jugent cette prise en charge insuffisante. La Cour n'ignore pas non plus que les violations alléguées ont trait à une question de principe décisive pour les requérants et que ces derniers cherchaient également, par le biais de leur requête devant la Cour, à dénoncer ce qu'ils considèrent être un dysfonctionnement systémique dans la prise en charge, en France, des enfants présentant des troubles autistiques.

33. Cela étant, la Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se prononcer *in abstracto* sur une législation et une pratique nationales. Elle doit au contraire se limiter à un examen des faits concrets des affaires dont elle est saisie (voir, par exemple, *Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, § 67, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I). Or, en l'espèce, les requérants n'apparaissent pas être victimes d'une carence continue de l'État dans la prise en charge de leur fils. En effet, d'après les éléments dont la Cour dispose, après la période en cause dans la présente requête, le fils des requérant a effectivement pu être pris en charge par un IME (paragraphes 19-20 ci-dessus).

34. La Cour relève par ailleurs que les requérants disposaient de la possibilité d'engager une action en responsabilité contre l'administration pour manquement à l'obligation de résultat découlant de l'article L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles (voir paragraphes 18 et 21-22 ci-dessus) et obtenir le cas échéant, réparation du préjudice allégué. À cet égard, la Cour souligne que par courrier du 16 avril 2014, reçu à la Cour le

23 avril 2014, les requérants l'informèrent des démarches qu'ils avaient entreprises auprès du Défenseur des droits et de la réponse qu'ils avaient reçue de ce-dernier, notamment quant au recours à une voie contentieuse indemnitaire (paragraphes 17-18 ci-dessus). Elle souligne que les requérants exprimèrent clairement dans ce courrier avoir toujours refusé ce recours pour X. « bien que certains d'une issue positive sur ce volet », et avoir souhaité uniquement se consacrer sur « l'utile et sur une voie qui leur permettrait de bénéficier d'une prise en charge satisfaisante ».

35. Au vu de tout ce qui précède, la Cour estime que, dans les circonstances particulières de la présente affaire, l'action en responsabilité pouvait passer pour un recours efficace à la disposition des requérants. Faute d'avoir exercé ce recours, ils ne sauraient être considérés comme ayant épuisé les voies de recours internes. Partant, il convient de rejeter la présente requête en vertu de l'article 35 §§ 1 et 4 *in fine* de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 28 janvier 2021.

Martina Keller Greffière adjointe	Ganna Yudkivska Présidente

ANNEXE
Liste des requérants

N°	Prénom NOM	Année de naissance
1	Gregoire CHARLE	1981
2	Blanche CHARLE	2009
3	Etienne CHARLE	2011
4	Louis CHARLE	2005
5	Xavier CHARLE	2007
6	Catherine PAILLAT	1982