

Mémento sur la domiciliation des personnes sans domicile stable

Janvier 2022

I. Textes de référence en matière de domiciliation

Les principes régissant la domiciliation de droit commun sont définis dans la partie législative du **Code de l'action sociale et des familles (CASF)**, de l'article L.264-1 à L.264-10 et dans la partie réglementaire, de l'article D.264-1 à D.264-15.

L'actuel cadre légal et réglementaire de la domiciliation des personnes sans domicile stable est issu de la *loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014*. Cette loi comporte des dispositions qui visent à simplifier les règles applicables en matière de domiciliation et ainsi garantir l'effectivité de ce droit. Elle acte tout d'abord **l'unification des régimes de domiciliation généraliste d'une part, et pour le bénéfice de l'aide médicale de l'État (AME) d'autre part**. Le régime spécifique de domiciliation pour les demandeurs d'asile est quant à lui maintenu. En outre, la loi ALUR étend les **motifs de domiciliation à l'ensemble des droits civils reconnus par la loi**, en sus de la délivrance d'un titre d'identité, l'inscription sur les listes électorales, le bénéfice de l'aide juridictionnelle et l'accès aux prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles. Enfin, elle affirme le rôle de pilote du préfet de département chargé de l'adoption d'un **schéma départemental de la domiciliation**.

3 décrets d'application adoptés le 19 mai 2016 ont précisé les principes généraux définis dans la loi ALUR : *le décret n° 2016-632 relatif au lien avec la commune pour la domiciliation, le décret n° 2016-633 relatif aux demandes d'élection de domicile pour l'AME et le décret n° 2016-641 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable*. Ces décrets ont ensuite fait l'objet d'une *instruction communiquée par la DGCS le 16 juin 2016*, qui comporte entre autres un guide de la domiciliation.

Puis, la *loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté* a entraîné **l'abrogation du statut administratif des gens du voyage** issu de la loi du 3 janvier 1969 : les titres de circulation et l'obligation de rattachement à une commune sont donc supprimés. L'article L.264-3 du CASF prévoit que « le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait l'élection de domicile » auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'un organisme agréé. Au terme d'une période transitoire de 2 ans, les gens du voyage sont désormais domiciliés dans les conditions de droit commun.

Enfin, le ministère des Solidarités et de la Santé a édité une *note d'information le 5 mars 2018* relative à l'instruction du 10 juin 2016 pour tenir compte des changements législatifs concernant les gens du voyage et préciser certains points sur le dispositif.

II. Champ d'application de la domiciliation

Le fait pour une personne de ne pas disposer d'une adresse stable ne peut être juridiquement un obstacle à l'exercice de ses droits tant sociaux que civils. Ainsi, la domiciliation est un droit en faveur des personnes qui n'ont **pas d'adresse leur permettant de recevoir et consulter leur courrier de façon constante et confidentielle** (cf. encadré ci-dessous). Contribuant à la lutte contre la pauvreté et les exclusions, l'attestation de domiciliation permet à son titulaire et ses ayants droit :

- D'exercer l'ensemble des droits et d'obtenir des prestations sociales ;
- D'accéder à la scolarisation ;
- De réaliser des démarches professionnelles, notamment auprès des dispositifs d'insertion sociale ;
- D'entamer des démarches fiscales ;
- D'effectuer des démarches d'admission ou de renouvellement au séjour sur le territoire français (cf. décision du Défenseur des droits datant du 28 novembre 2017) ;
- D'ouvrir un compte bancaire ou de souscrire à une assurance.

La domiciliation de droit commun peut servir dans un premier temps au lancement d'une activité d'auto-entrepreneuriat d'une personne domiciliée en voie d'insertion professionnelle. Les organismes domiciliaires sont ensuite invités à orienter les personnes vers d'autres dispositifs adaptés à des activités professionnelles.

En vertu du principe déclaratif de l'adresse, il revient en premier lieu à l'intéressé de se demander s'il dispose d'une stabilité suffisante pour déclarer une adresse personnelle pour ses démarches.

Une personne hébergée dans un centre ou un foyer est-elle « sans domicile stable » ?

La procédure d'élection de domicile concerne les personnes sans domicile stable, à savoir les personnes qui n'ont pas d'adresse leur permettant de **recevoir et consulter leur courrier de façon constante et confidentielle**. À titre d'illustration, la domiciliation cible les personnes sans-abri, vivant dans une résidence mobile, dans un squat ou bidonville, mises à l'abri à l'hôtel ou encore hébergées très temporairement par des tiers.

Les personnes hébergées dans les centres d'hébergement pérennes (CHU, CHR, CPH, FJT, FTM, etc.) n'entrent pas dans cette catégorie parce qu'elles peuvent y recevoir et consulter leur courrier dans ces conditions. Ces personnes sont donc **réputées être domiciliées dans leur centre d'hébergement** qui peut leur délivrer une attestation d'hébergement opposable pour leurs démarches administratives.

En somme, la domiciliation assurée par les CCAS et les organismes agréés n'a pas vocation à concerner des personnes qui peuvent recevoir et consulter leur courrier à une adresse stable. Cela imposerait une charge de travail inutile aux organismes au détriment des personnes qui en ont réellement besoin.

Cas particuliers

Les **étrangers en situation irrégulière** peuvent faire usage de leur attestation de domiciliation pour trois types de droits : l'exercice des droits civils reconnus par la loi, l'accès à l'aide juridictionnelle et l'AME.

Les mineurs sont généralement ayants droit de leurs parents. Toutefois, les **mineurs non accompagnés, émancipés ou parents** verront leurs démarches facilitées par une domiciliation individuelle (ex : bénéfice de la prestation d'accueil du jeune enfant). Mais les mineurs hébergés par

l'aide sociale à l'enfance (ASE) et dans les centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (CAOMI) n'en ont pas besoin car leur foyer d'accueil permet d'avoir une adresse stable.

Les **majeurs protégés** sont quant à eux hors champ car leur courrier est adressé au tuteur.

Les **personnes détenues** doivent privilégier une domiciliation auprès d'un organisme de droit commun (CCAS et organismes agréés) pouvant signer une convention avec des établissements pénitentiaires pour organiser le suivi du courrier. L'élection de domicile auprès d'un de ces établissements intervient à titre subsidiaire.

Les attestations de séjour délivrées par les établissements hôteliers ne sont pas opposables pour les démarches administratives. Les **personnes mises à l'abri à l'hôtel** sont considérées comme sans domicile stable et donc éligibles à la domiciliation auprès d'un CCAS ou d'un organisme agréé.

Régime particulier de la domiciliation des demandeurs d'asile

Les dispositions relatives à la domiciliation des demandeurs d'asile se trouvent dans le **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)**, de l'article R551-7 à R551-15 (depuis le décret du 16 décembre 2020 portant réécriture de la partie réglementaire du CESEDA). Le cadre actuel est issu de la **loi du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Pendant la durée de l'instruction de la demande d'asile, la domiciliation est réalisée par :

- Les **structures d'hébergement du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA)** qui hébergent les demandeurs d'asile de manière stable (CADA, HUDA...)
- Ou à défaut, si le demandeur n'est pas orienté par l'OFII vers un centre d'hébergement de ce type, par la **structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA)** conventionnée par l'OFII : les demandeurs d'asile sont orientés par l'OFII vers ces structures en vue d'une domiciliation à l'issue de l'enregistrement de leur demande au guichet unique.

Seules ces deux solutions de domiciliation sont offertes aux demandeurs d'asile depuis la loi mentionnée ci-dessus dont les dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Celle-ci a en effet supprimé la possibilité pour les demandeurs d'asile d'être domiciliés chez des tiers ou par des associations agréées. Ce dispositif binaire vise à garantir un meilleur suivi administratif.

La déclaration de domiciliation des demandeurs d'asile est accordée pour **1 an renouvelable**.

Après la décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA notifiée au demandeur d'asile :

- Les personnes obtenant le **statut** de bénéficiaire de la protection internationale (réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire) ont **vocation à intégrer la domiciliation de droit commun** mais peuvent rester domicilié :
 - Pendant 3 mois à compter de la notification de la décision au sein d'une structure d'hébergement du DNA : période pouvant être prolongée de 3 mois sur décision de l'OFII ;
 - Pendant une période de 3 mois auprès d'une SPADA, renouvelable une fois si les personnes participent activement aux démarches sociales et administratives préconisées pour leur insertion socioprofessionnelle ;
- Les **personnes déboutées restent domiciliées 1 mois** à compter de la notification de la décision afin d'éviter la rupture des droits.

III. Règles applicables en matière de domiciliation

L'obligation de domiciliation dans les CCAS conditionnée au lien du demandeur avec la commune

L'obligation légale des CCAS et CIAS de domicilier des personnes sans domicile stable ayant un lien avec leur commune ou intercommunalité trouve son origine dans la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO). La définition du lien avec la commune issue de cette loi a été depuis explicitée par le législateur en listant cinq cas de figure. Ce lien est établi si la commune est :

- Lieu de **séjour** à la date de la demande d'élection de domicile, sans durée minimale requise et indépendamment du statut ou du mode de résidence du demandeur (le terme de séjour doit être entendu de façon large) ;
- Lieu d'exercice d'une **activité professionnelle** ;
- Lieu où le demandeur bénéficie d'une **action d'insertion ou d'un suivi social, médico-social ou professionnel** ou a entrepris des démarches à cet effet auprès de structures institutionnelles, associatives ou de l'économie sociale et solidaire ;
- Lieu de résidence d'une personne avec laquelle le demandeur a un **lien familial** ;
- Lieu de **scolarisation d'un enfant mineur** sur laquelle le demandeur exerce l'autorité parentale.

Aucune durée minimale de présence sur la commune ne peut être imposée. En outre, il ne revient pas aux CCAS d'apprécier le caractère licite ou illicite de l'occupation du territoire communal.

L'instruction mentionne une **liste de justificatifs attestant du lien avec la commune** : justificatifs de logement ou d'hébergement, constats de présence sur la commune par tout moyen, justificatifs de l'exercice d'une activité professionnelle, justificatifs d'une action ou d'un suivi social, médico-social ou professionnel ou de démarches effectuées, justificatifs de liens familiaux.

Si la condition du lien avec la commune n'est pas remplie mais des facteurs d'âge, de santé, de vulnérabilité relevés lors de l'entretien administratif semblent la rendre nécessaire, une évaluation sociale pourra permettre de déroger aux critères.

Les nouveaux formulaires Cerfa (16029*01 pour la demande et la décision de domiciliation, 16030*01 pour l'attestation de domiciliation) introduits par l'arrêté du 20 décembre 2019 prévoient la possibilité pour les CIAS et les communes divisées en arrondissements de **distinguer l'adresse de domiciliation d'une part, et l'adresse d'exercice des droits avec les obligations qu'elle peut engendrer**. Les personnes sont donc domiciliées « au titre de » l'arrondissement désigné.

Règles relatives à la demande d'élection de domicile

Les CCAS/CIAS et les organismes agréés ont **2 mois pour accuser réception et répondre** à un formulaire de demande d'élection de domicile. Il est possible de saisir les CCAS/CIAS par voie électronique (procédure non applicable aux organismes agréés). Toute demande d'élection de domicile ou de renouvellement doit être suivie d'un **entretien avec l'intéressé**.

Le **refus doit être notifié au demandeur, motivé et suivi d'une orientation** vers un autre organisme en mesure de domicilier. Le demandeur peut former un recours gracieux auprès de l'autorité hiérarchique ou contentieux auprès du tribunal administratif dans un délai de 2 mois à compter de la notification du refus.

Une attestation d'élection de domicile précisant sa durée de validité est délivrée en cas d'acceptation de la demande. **L'élection de domicile est accordée pour 1 an renouvelable**.

Champ d'application de l'agrément préfectoral

Sont éligibles à l'agrément pour domicilier **les organismes à but non lucratif menant des actions contre l'exclusion ou pour l'accès aux soins**, les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), les organismes d'aide aux personnes âgées, les centres d'hébergement d'urgence, les établissements de santé et les services sociaux départementaux.

Lorsque ces structures sont des associations, elles doivent justifier d'au moins un an d'activité dans les domaines mentionnés à la date de la demande d'agrément.

Ces structures sont toutefois dispensées d'agrément lorsque les personnes y sont hébergées de manière stable et peuvent y recevoir leur courrier.

La demande d'agrément comporte la raison sociale et l'adresse de l'organisme, la nature des activités exercées et les publics concernés, les statuts de l'organisme, les éléments permettant d'apprécier l'aptitude à assurer effectivement sa mission de domiciliation, l'indication du cadre géographique pour lequel l'agrément est sollicité, un projet de règlement intérieur décrivant l'organisation de sa mission de domiciliation et précisant les procédures retenues pour la gestion du courrier.

L'agrément préfectoral peut cibler des populations spécifiques en raison de la spécialisation de l'organisme demandeur et des besoins recensés au niveau local dans le schéma départemental de la domiciliation. Il est **délivré pour une durée maximale de 5 ans**. La demande de renouvellement d'un agrément doit être formulée par l'association au plus tard 3 mois avant la date d'expiration de l'agrément en cours.

L'agrément peut être retiré dans trois cas : non-respect de cahier des charges arrêté par le préfet, conditions d'éligibilité à l'agrément qui cessent d'être remplies, à la demande de l'organisme. Après le retrait de l'agrément, le préfet informe les autres préfets dans la région et **désigne les organismes chargés d'assurer la domiciliation** des personnes qui étaient domiciliées dans l'organisme en question.

Éléments relatifs à l'activité de domiciliation

Les organismes payeurs de prestations sociales souhaitant vérifier le lieu de domiciliation peuvent s'adresser à l'organisme domiciliataire, tenu de communiquer l'information dans le mois suivant leur demande.

Les organismes domiciliataires sont soumis au respect de la confidentialité et ont à ce titre l'interdiction de vérifier le contenu des courriers ainsi que l'éligibilité à un droit ou une prestation.

Une procuration peut être délivrée temporairement pour récupérer le courrier mais ne vaut pas pour l'entretien initial, l'entretien de renouvellement de la domiciliation et l'obligation de se manifester tous les 3 mois. **La radiation est possible si l'intéressé ne s'est pas manifesté, physiquement ou par téléphone, pendant plus de 3 mois consécutifs**, sauf si cette absence de manifestation est justifiée par des raisons de santé ou de privation de liberté. Elle peut également intervenir si l'intéressé en fait la demande, s'il informe l'organisme domiciliataire qu'il a recouvré un domicile stable ou qu'il ne dispose plus de lien avec la commune. La radiation est par ailleurs envisageable pour des raisons d'ordre public ou pour une utilisation frauduleuse et abusive avérée de l'élection de domicile.

En revanche, l'utilisation de l'adresse de domiciliation pour d'autres motifs que les prestations sociales, l'exercice des droits civils ou l'aide juridictionnelle ne constitue pas un motif de radiation.

Les organismes domiciliataires (CCAS et organismes agréés) transmettent chaque année au préfet un bilan de leur activité de l'année écoulée : moyens matériels et humains mobilisés, nombre d'élections de domicile en cours de validité et nombre de personnes domiciliées au 31 décembre de l'année écoulée, nombre d'élections de domicile délivrées dans l'année, nombre de refus et radiations avec principaux motifs, jours et horaires d'ouverture, conditions de mise en œuvre du cahier des charges pour les seuls organismes agréés.

Règles de publication s'imposant au préfet de département

En plus de la publier sur le site internet de la préfecture, le préfet transmet aux maires, CCAS/CIAS, organismes agréés et organismes payeurs la **liste des organismes agréés dans le département** avec les coordonnées, le type de publics accueillis et les horaires d'ouverture au public.

Les décisions d'agrément et de retrait ainsi que le cahier des charges arrêté par le préfet sont publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Le schéma départemental de la domiciliation adopté par le préfet, après avis du Président du Conseil départemental, est annexé au Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

Le schéma départemental de la domiciliation, un outil de pilotage du dispositif adopté par le préfet

D'une durée de 5 ans, le schéma est tout d'abord le fruit d'un **diagnostic territorial** visant à décrire l'offre et les besoins. À partir de ce diagnostic, une **concertation avec les acteurs** du champ de la domiciliation doit permettre d'améliorer la coordination entre les organismes agréés et les CCAS et de garantir l'accès aux droits pour les publics spécifiques (demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés). Les **recommandations et objectifs** fixés dans le schéma ont pour but d'assurer une couverture territoriale cohérente et un service de domiciliation de qualité.

La DGCS a conçu en juillet 2014 un **guide d'élaboration des schémas** départementaux de la domiciliation, proposant une méthodologie, des structures de gouvernance et des fiches actions opérationnelles.