

Le principe déclaratif en matière de domicile (adresse) s'applique à tous les droits sociaux, y compris l'AME

Contexte et problème posé : des organismes exigent une élection de domicile (domiciliation auprès d'un organisme agréé ou d'un CCAS) pour les demandeurs de droits sociaux [notamment les CPAM pour les demandes d'AME ou CMU] même quand ces derniers sont en mesure de déclarer une adresse.

La déclaration d'une adresse suffit pour la plupart des démarches administratives et l'élection de domicile ne peut être opposée aux personnes déclarant une adresse (= pas besoin de procédure de domiciliation et pas besoin de justificatif de domicile). C'est à la personne de décider si elle déclare son domicile (sans justificatif nécessaire) quitte à ce qu'elle soit pénalisée si elle a déclaré un domicile où elle ne peut pas recevoir son courrier. Le « droit à la domiciliation », un « droit » comme le rappelle le Code de l'action sociale et des familles (CASF – art. L. 264-1 à 10), est fait pour ceux qui n'ont pas d'adresse où recevoir leur courrier.

Ce principe déclaratif vaut pour tous les droits sociaux. Pour celui qui déclare une adresse postale, on ne peut exiger une domiciliation (élection de domicile) auprès d'une association agréée ou d'un CCAS (que ce soit une domiciliation « générale » ou une domiciliation AME).

Plusieurs arguments montrent que cette interprétation s'impose.

1. Le décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives garantit le principe déclaratif en matière de domicile (adresse)

Selon l'article 6 de ce décret, « **les personnes physiques qui déclarent leur domicile dans les procédures mentionnées à l'article 2 [démarches administratives instruites par les administrations, services et établissements publics de l'Etat ou des collectivités territoriales, ou par les entreprises, caisses et organismes contrôlés par l'Etat] ne sont pas tenues de présenter des pièces justificatives** ».

Donc la règle est bien le principe déclaratif en matière de domicile (adresse postale).

Les seules exceptions acceptées par ce décret (liste revue fin 2004) sont les suivantes :

- délivrance d'un certificat de nationalité française, obtention d'un titre d'identité, de voyage, de séjour, certificat d'immatriculation d'un véhicule ou délivrance d'une attestation d'accueil ou en vue de l'inscription volontaire sur les listes électorales ou sur les fichiers d'immatriculation consulaire (article 6)
- procédures d'acquisition de la nationalité française (article 7)
- la justification du domicile peut - ce n'est pas une obligation - être exigée pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur (article 6).

Les droits sociaux, AME comprise, ne figurent donc pas parmi les exceptions dérogeant au principe déclaratif pour le domicile.

Pour l'AME, il pourrait subsister une petite ambiguïté du fait de la formulation de l'article L252-2 CASF qui semble faire obligation d'une élection de domicile en matière d'AME (pour les sans domicile fixe).

Cependant, plusieurs textes permettent d'écarter une telle interprétation :

- d'abord, la formulation de l'article L252-2 est très ancienne, antérieure au décret n°2000-1277 or, si l'AME devait déroger au principe déclaratif du domicile, elle aurait été ajoutée à la liste des démarches administratives pour lequel ce principe déclaratif pour le domicile ne s'applique pas (liste pourtant révisée par décret fin 2004).
- ensuite, l'article 44 du décret n°54-883 du 2 septembre 1954 (version consolidée au 29 juillet 2005) ne mentionne logiquement aucune exigence de pièces justificatives pour attester du domicile des demandeurs d'AME alors même que c'est une modification de ce décret intervenue en 2005 qui a supprimé dans le décret n°54-883 le principe déclaratif des conditions d'accès à l'AME. Ce décret prévoit ainsi que dans les demandes d'AME doivent être fournies des pièces justificatives ou documents pour ce qui concerne l'identité du demandeur et des personnes à charge, la présence ininterrompue depuis plus de trois mois sur le territoire français et les ressources (les listes de pièces acceptées sont fournies par le décret n°2005-860 du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'Etat).
- enfin, la circulaire DGAS/DSS/DHOS n° 2005-407 du 27 septembre 2005 relative à l'aide médicale de l'Etat - circulaire de référence en matière d'attribution de l'AME qui expose en détail tous les justificatifs à fournir - ne mentionne logiquement aucun justificatif pour ce qui concerne le domicile. Elle mentionne bien l'exigence de pièces justifiant de la résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois, mais il s'agit d'une autre chose, une condition de résidence préalable en France qui ne doit pas être confondue avec le domicile. La circulaire prend d'ailleurs soin de préciser que « *La résidence en France ne doit pas être confondue avec le domicile* ».

2. La circulaire n°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable rappelle également le principe déclaratif du domicile

Cette circulaire :

- précise que bénéficie du dispositif de domiciliation la personne sans domicile stable qui "*désigne toute personne qui ne dispose pas d'une adresse lui permettant d'y recevoir et d'y consulter son courrier de façon constante*" ;
- qu'en conséquence « *des personnes qui vivent chez des tiers de façon stable ou qui bénéficient d'un dispositif d'hébergement de plus longue durée (centres d'hébergement de stabilisation, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, voire centres d'hébergement d'urgence assurant une prise en charge stable dans le cadre du principe de continuité) n'ont pas vocation à passer par une procédure d'élection de domicile dès lors que ces centres disposent d'un service de courrier, ce qui est évidemment souhaitable ; les personnes qui stationnent pour une durée de plusieurs mois sur des aires d'accueil non plus, dès lors que, là encore, elles peuvent y recevoir leur courrier* » ;
- surtout que "*c'est en fait à la personne de se demander si elle dispose d'une stabilité suffisante pour déclarer une adresse personnelle à une administration*" et non à l'administration à imposer une procédure de domiciliation ;
- que « *déclarer une adresse personnelle, c'est accepter la responsabilité de consulter régulièrement son courrier à cette adresse* » ;
- que les risques qui découlent de cette déclaration incombent au demandeur (« *l'absence de consultation régulière peut conduire à une suspension des droits sociaux. Si la personne n'est pas certaine de résider toujours à cette adresse à un horizon de quelques semaines, elle doit passer par une procédure d'élection de*

domicile. Il appartient aux personnes qui choisissent de donner l'adresse de leur lieu d'hébergement ou de stationnement, lorsqu'elles en changent, d'en informer sans délai les organismes débiteurs de prestations dont elles bénéficient »)

Cette circulaire porte certes sur la domiciliation générale, un « droit à » selon le CASF (art. L. 264-1 à 10), concernant la plupart des droits sociaux, mais cette circulaire fait si souvent référence à la procédure de domiciliation propre à l'AME, parce qu'elle s'inscrit dans la même philosophie, pour que le même principe déclaratif s'y applique aussi.

3. Le principe déclaratif du domicile est confirmé par tous ceux qui ont suivi les étapes ayant conduit à la circulaire domiciliation

Dans l'esprit des rédacteurs de la circulaire au ministère, tant à la DGAS qu'à la DSS, c'est bien à la personne de décider, pour l'AME comme pour les droits prévus par cette circulaire, si elle déclare son adresse (sans justificatif nécessaire) quitte à ce qu'elle soit pénalisée si elle a déclaré une adresse où elle ne peut pas recevoir son courrier. La domiciliation, dans l'esprit de ses concepteurs, est un droit (visant à permettre l'accès de tous aux droits, en particulier pour ceux qui ne peuvent recevoir de courrier) et n'est pas un nouvel obstacle à l'accès aux droits.

4. Certaines CPAM reconnaissent le principe déclaratif du domicile en matière d'AME

La mission banlieue de Médecin du Monde qui pendant longtemps remplissait systématiquement des attestations de domiciliation pour les dossiers AME, après avoir eu vent du principe déclaratif, a contacté la CPAM 93 qui lui a confirmé ce principe. Maintenant, pour les demandes d'AME dans ce département, la simple déclaration d'une adresse (y compris d'un organisme, agréé ou non, voire d'un squat ou d'un terrain pour peu que la distribution du courrier soit organisée) suffit. Selon la coordination MDM de Nice, la CPAM de Nice accepterait également les déclarations de domicile pour l'accès à l'AME.

Remarque en cas de contentieux en matière d'AME

Si une CPAM exige une domiciliation (refuse une simple déclaration de domicile) en considérant que le demandeur d'AME est sans domicile fixe (condition posée par l'article L. 252-2 CASF), il conviendrait devant un juge de contester cette exigence (refus d'AME sur ce motif) :

- non seulement en se fondant sur les arguments présentés dans ce topo visant à montrer le principe déclaratif du domicile,
- mais aussi en rappelant qu'il appartient au demandeur, et non à la CPAM, de juger de sa situation au regard du domicile et de considérer qu'il n'est pas sans domicile fixe, a fortiori s'il dispose d'une adresse postale et/ou qu'il demeure quelque part de manière stable.

Code de l'action sociale et des familles (CASF)

Droit à la domiciliation : voir les articles L. 264-1 à 10 et D. 264-1 à 15 (www.legifrance.fr)

Article L252-2 (Aide médicale de l'Etat)

Les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 251-1, qui ont droit à l'aide médicale de l'Etat et se trouvent sans domicile fixe, doivent, pour bénéficier de cette aide, élire domicile soit auprès d'un organisme agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale.

Décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil -NOR: FPPA0000142D (Version consolidée au 28 décembre 2004)

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,

Vu le code civil ;

Vu le décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, modifié par le décret n° 98-720 du 20 août 1998 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Article 1

La fiche individuelle d'état civil et de nationalité française et la fiche familiale d'état civil sont supprimées.

Article 2

Dans les procédures administratives instruites par les administrations, services et établissements publics de l'Etat ou des collectivités territoriales, ou par les entreprises, caisses et organismes contrôlés par l'Etat, les usagers justifient, lorsqu'une disposition législative ou réglementaire l'exige, de leur identité, de leur état civil, de leur situation familiale ou de leur nationalité française par la présentation de l'original ou la production ou l'envoi d'une photocopie lisible du document figurant dans le tableau ci-dessous, en colonne A, qui les dispense de la production des documents figurant dans le même tableau, en colonne B.

(Tableau non reproduit, consulter le fac-similé)

Les administrations et organismes mentionnés au premier alinéa ne peuvent exiger la légalisation ou la certification matérielle des signatures apposées sur les pièces qui leur sont remises ou présentées.

Ces pièces sont restituées sans délai à l'intéressé et, en tout état de cause, dès l'achèvement des procédures au titre desquelles elles ont été produites.

Article 3

En cas de doute sur la validité de la photocopie produite ou envoyée, les administrations peuvent demander de manière motivée par lettre recommandée avec une demande d'avis de réception la présentation de l'original.

Les procédures en cours sont suspendues jusqu'à la production des pièces originales.

Article 4

Les dispositions de l'article 2 ne sont pas applicables pour la délivrance des titres et actes suivants :

- a) La carte nationale d'identité ;
- b) Le passeport ;
- c) Le document de circulation pour étranger mineur, le titre d'identité républicain ainsi que l'ensemble des documents de voyage français ;
- d) Les titres de séjour pour étranger, quel qu'en soit le régime ;

- e) Le livret de famille ;
- f) Les copies ou extraits d'actes de l'état civil ;
- g) La carte d'ancien combattant ;
- h) La carte d'invalidé de guerre ;
- i) Le certificat de nationalité française ;
- j) L'attestation d'inscription sur le registre des pactes civils de solidarité ;
- k) La copie des décisions judiciaires.

Article 5

Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, les pièces d'état civil sont reçues quelle que soit la date de leur délivrance.

Article 6

Modifié par [Décret n°2004-1408 du 23 décembre 2004 - art. 2 JORF 28 décembre 2004](#)

Hormis les cas où le domicile est déclaré en vue de la délivrance d'un certificat de nationalité française, de l'obtention d'un titre d'identité, de voyage, de séjour, d'un certificat d'immatriculation d'un véhicule ou de la délivrance d'une attestation d'accueil ou en vue de l'inscription volontaire sur les listes électorales ou sur les fichiers d'immatriculation consulaire, les personnes physiques qui déclarent leur domicile dans les procédures mentionnées à l'article 2 ne sont pas tenues de présenter des pièces justificatives. A défaut de notification opérée par écrit d'un nouveau domicile, la déclaration ainsi faite leur est opposable.

Pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur, la justification du domicile peut être exigée.

Article 7

Les dispositions du présent décret ne sont pas applicables dans les procédures d'acquisition de la nationalité française.

Article 8 (abrogé)

Article 9

Le présent décret est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et à Mayotte.

Article 10

Le décret n° 53-914 du 26 septembre 1953 portant simplifications de formalités administratives est abrogé.

Article 11

La garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

CIRCULAIRE N°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable - NOR: SOCA0422024D

(...)

1.1.1. Les bénéficiaires du dispositif : les personnes sans domicile stable

Cette notion désigne toute personne qui ne dispose pas d'une adresse lui permettant d'y recevoir et d'y consulter son courrier de façon constante.

En effet, la domiciliation n'a pas vocation à concerner des personnes qui ont la possibilité de recevoir du courrier à une adresse stable. Cela imposerait une charge de travail inutile aux organismes de domiciliation et limiterait leur capacité à domicilier les personnes qui en ont réellement besoin.

Ainsi, les personnes qui vivent de façon itinérante, celles qui sont hébergées de façon très temporaire par des tiers, celles qui recourent aux centres d'hébergement d'urgence de façon inconstante sont sans domicile stable au sens de la loi du 5 mars 2007. En revanche, des personnes qui vivent chez des tiers de façon stable ou qui bénéficient d'un dispositif d'hébergement de plus longue durée (centres d'hébergement de stabilisation, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, voire centres d'hébergement d'urgence assurant une prise en charge stable dans le cadre du principe de continuité) n'ont pas vocation à passer par une procédure d'élection de domicile dès lors que ces centres disposent d'un service de courrier, ce qui est évidemment souhaitable ; les personnes qui stationnent pour une durée de plusieurs mois sur des aires d'accueil non plus, dès lors que, là encore, elles peuvent y recevoir leur courrier.

Les situations personnelles sont très variées et peuvent se trouver à la limite de cette notion. **C'est en fait à la personne de se demander si elle dispose d'une stabilité suffisante pour déclarer une adresse personnelle à une administration.** Déclarer une adresse personnelle, c'est accepter la responsabilité de consulter régulièrement son courrier à cette adresse ; l'absence de consultation régulière peut conduire à une suspension des droits sociaux. Si la personne n'est pas certaine de résider toujours à cette adresse à un horizon de quelques semaines, elle doit passer par une procédure d'élection de domicile. Il appartient aux personnes qui choisissent de donner l'adresse de leur lieu d'hébergement ou de stationnement, lorsqu'elles en changent, d'en informer sans délai les organismes débiteurs de prestations dont elles bénéficient.

Il vous appartient, en revanche, de fournir aux caisses primaires d'assurance maladie et d'allocations familiales de votre département la liste (appellation et coordonnées) des centres d'hébergement de votre département afin qu'elles puissent repérer sans difficulté les adresses susceptibles d'être fournies par les personnes sans domicile bénéficiaires de prestations ou de droits.

Décret n°54-883 du 2 septembre 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ensemble des dispositions du décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance. (Version consolidée au 29 juillet 2005 -modifié par décret 2005-859 du 28 juillet 2005)

Article 42

Peuvent être agréés aux fins de recueillir les demandes d'aide médicale de l'Etat, en application du 4° de l'article L. 252-1 du code de l'action sociale et des familles, les associations et autres organismes à but non lucratif qui mènent des actions contre l'exclusion ou pour l'accès aux soins et qui offrent par le nombre, l'expérience, la qualité de leurs responsables et de leur personnel salarié ou bénévole des garanties suffisantes.

En application de l'article L. 252-2 du même code peuvent être agréés aux fins de recevoir les déclarations d'élection de domicile des personnes qui ont droit à l'aide médicale de l'Etat et qui se trouvent sans domicile fixe, soit les associations et autres organismes à but non lucratif répondant aux conditions mentionnées à l'alinéa précédent, soit les établissements mentionnés au 8° de l'article L. 312-1 dudit code. Sont agréés aux mêmes fins, dès lors qu'ils en font la demande, les organismes qui ont été agréés en application de l'article 1er du décret n° 88-1114 du 12 décembre 1988 relatif aux conditions d'élection de domicile des personnes sans résidence stable demandant le bénéfice de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

Article 42-3

L'agrément prévu au second alinéa de l'article 42 précise les modalités d'enregistrement des déclarations d'élection de domicile ainsi que les modalités du contrôle auquel l'organisme agréé est soumis.

Lorsqu'il reçoit la déclaration d'élection de domicile, l'organisme agréé délivre au déclarant une attestation.

Article 44

Toute personne demandant le bénéfice de l'aide médicale de l'Etat est tenue de faire connaître à l'autorité mentionnée à l'article L. 252-3 du code de l'action sociale et des familles **toutes informations relatives** à son identité, **à sa résidence**, à sa situation de famille, à ses ressources, à ses biens et à ses charges, ainsi qu'à ses droits au regard d'un régime de base ou complémentaire d'assurance maladie.

La liste des pièces justificatives et des documents, au vu desquels sont appréciées l'identité du demandeur et des personnes à charge, la présence ininterrompue depuis plus de trois mois sur le territoire français et leurs ressources, est fixée par le décret prévu par le premier alinéa de l'article L. 252-3 de ce même code.

L'intéressé doit informer l'autorité mentionnée au premier alinéa de tout changement relatif à la composition de son foyer, à ses ressources ainsi qu'à l'obtention d'un titre de séjour.

Toutes les informations recueillies sur le demandeur ou le bénéficiaire de l'aide médicale de l'Etat, en application de l'article L. 133-3 du code de l'action sociale et des familles, doivent être communiquées à l'intéressé.

Décret n°2005-860 du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'Etat

Article 4

Conformément à l'article 44 du décret du 2 septembre 1954 susvisé, le demandeur de l'aide médicale de l'Etat doit, préalablement à la décision d'admission, fournir un dossier de demande comportant, pour la vérification de son identité et des conditions légales de résidence en France et de ressources, les pièces justificatives respectivement indiquées ci-après :

(...)

2° Pour la justification de la présence ininterrompue depuis trois mois sur le territoire français du demandeur, le visa ou le tampon comportant la date d'entrée en France figurant sur son passeport ou, à défaut :

- a) Une copie du contrat de location ou d'une quittance de loyer datant de plus de trois mois ou d'une facture d'électricité, de gaz, d'eau ou de téléphone datant de plus de trois mois ;
- b) Un avis d'imposition ou de non-imposition à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, à la taxe foncière ou à la taxe d'habitation ;
- c) Une facture d'hôtellerie datant de plus de trois mois ;
- d) Une quittance de loyer ou une facture d'électricité, de gaz, d'eau ou de téléphone établie au nom de l'hébergeant, datant de plus de trois mois, lorsque le demandeur est hébergé à titre gratuit par une personne physique ;
- e) Une attestation d'hébergement établie par un centre d'hébergement et de réinsertion sociale datant de plus de trois mois ;
- f) **Si la personne est sans domicile fixe, une attestation de domiciliation établie par un organisme agréé en application de l'article L. 252-2 du code de l'action sociale et des familles et datant de plus de trois mois ;**
- g) **Tout autre document de nature à prouver que cette condition est remplie.**

(...)

Circulaire DGAS/DSS/DHOS n° 2005-407 du 27 septembre 2005 relative à l'aide médicale de l'Etat

<http://www.sante.gouv.fr/adm/dagpb/bo/2005/05-10/a0100023.htm>

(...)

La justification de la résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois

Conformément à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles et au 2° de l'article 4 du décret n° 2005-860, cette condition doit être remplie par le demandeur. **La résidence en France ne doit pas être confondue avec le domicile et, pour les personnes sans domicile fixe, avec leur domiciliation.**

La condition de résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois est identique à celle résultant, pour le droit à la couverture maladie universelle, de l'article R. 380-1 du code de la sécurité sociale. Le point de départ du délai de trois mois est l'entrée sur le territoire français (métropole, département ou territoire d'outre-mer). Lorsque le demandeur n'est pas en mesure d'établir la date à laquelle il est arrivé en France au moyen de l'un des documents énumérés aux *a* à *f* du 2° de l'article 4, il a le droit de le faire par la production de tout autre document de nature à prouver que cette condition est remplie, en application du *g* dudit article.

Sont ainsi susceptibles d'être notamment utilisés les documents nominatifs suivants, émanant d'une administration ou d'un organisme sanitaire ou social : un document des ministères des affaires étrangères, de l'intérieur ou de la justice, une attestation de scolarité d'un établissement d'enseignement, un document relatif à une prestation servie par une collectivité locale, un organisme de sécurité sociale ou une ASSEDIC, un bulletin d'hospitalisation, un titre de recettes ou une facture d'un établissement de santé, une attestation établie par un professionnel de santé ou une association reconnue se portant garant de la fréquentation du demandeur. En revanche, les déclarations sur l'honneur des demandeurs ou de tiers n'agissant pas dans l'un des cadres professionnels précités ne sont pas de nature à satisfaire les exigences posées par le décret.

Une personne qui prouve sa résidence en France par un document datant de plus de trois mois à la date de la décision est considérée comme remplissant la condition. En conséquence, il n'y a pas lieu d'exiger un justificatif pour chaque mois de résidence en France.