



La Domiciliation après la loi ALUR

Présentation des textes en vigueur / Octobre 2016

Pour les personnes sans domicile stable, la domiciliation est un enjeu central, la clé de leur accès aux droits. Cependant, cette question a été longtemps ignorée par les pouvoirs publics. Même si l'accès à une simple adresse postale est un parcours du combattant et que la discrimination dans l'accès aux droits persiste une fois le précieux Graal obtenu, il a fallu du temps (et l'énergie de collectifs associatifs notamment) pour qu'on commence à mettre ce sujet un peu plus en lumière.

La loi DALO de 2007 avait déjà apporté un certain nombre d'avancées mais il restait encore beaucoup à faire pour un dispositif de domiciliation accessible à tous et réellement protecteur. La loi ALUR de 2014, ainsi que les décrets et la circulaire publiés en 2016, vont un peu plus loin sans toutefois atteindre l'objectif d'une domiciliation unique, valable pour l'ensemble des droits.

I. Une domiciliation pour tous ?

Pour rappel, la domiciliation de droit commun est accessible :

- aux citoyens français
- aux citoyens de l'Union Européenne (+Suisse, Norvège, Islande, Lichtenstein) en situation régulière ou non
- aux ressortissants étrangers (hors UE, EEE et Suisse) en situation régulière

L'une des principales avancées de la loi ALUR en matière de domiciliation, c'est **d'inclure de manière plus claire les étrangers extra-communautaires en situation irrégulière dans cette domiciliation de droit commun** (auparavant, ils ne pouvaient prétendre à une domiciliation de droit commun que pour l'accès à l'aide juridictionnelle).

Cependant, il existe tout de même une restriction pour ces personnes sur les motifs pour lesquels ils peuvent demander la domiciliation. En effet, l'article L 264-2 du CASF précise qu'elle ne peut leur être délivrée que si elles sollicitent l'AME, l'aide juridictionnelle ou « l'exercice des droits civils qui leurs sont reconnus par la loi ». La notion de droits civils doit s'entendre de manière large, selon [l'instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable](#) (DGCS/SD1B/2016/188 p 6 et 7) qui évoque « l'ensemble des prérogatives attachées à la personne », citant comme exemple le mariage, l'adoption, la tutelle et le compte bancaire.

Cette nouvelle domiciliation de droit commun nécessitera que de nouveaux arrêtés soient pris pour agréer les organismes de domiciliation (hors CCAS) avant le 1^{er} mars 2017. **Les agréments de domiciliation spécifique pour l'AME sont donc amenés à disparaître**, on ne peut que s'en réjouir.

L'ambiguïté pour les personnes en demande d'asile

Les grands exclus de cette domiciliation de droit commun semblent être les personnes en demande d'asile. L'article L 264-10 du CASF précise : « Le présent chapitre n'est pas applicable aux procédures de domiciliation des étrangers qui sollicitent l'asile en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. »

Cet article fait l'objet d'interprétations diverses. Les personnes qui sollicitent l'asile n'ont plus besoin de justifier d'une adresse (L 741-1 du CESEDA) donc on pourrait se dire que cet article est inopérant et que les personnes en cours de demande d'asile peuvent tout à fait prétendre à la domiciliation de droit commun.

Il existe bien un dispositif spécifique pour la domiciliation des demandeurs d'asile qui a changé avec la réforme asile de 2015 : il ne s'agit plus d'agrément délivré par le préfet mais d'organismes qui conventionnent avec l'OFII (L. 744-1 et R. 744-3.-I du CESEDA). Le caractère exclusif de cette domiciliation n'est cependant mentionné que pour le renouvellement des attestations de demande d'asile délivrées par les préfets (R 743-2 du CESEDA). Comme certains demandeurs d'asile n'ont pas accès à la domiciliation spécifique, nous vous invitons donc à les orienter vers la domiciliation de droit commun, qui devrait être acceptée par une majorité d'organismes. Nous espérons que le contentieux pourra permettre d'imposer une lecture moins restrictive de la loi, pour éviter notamment que des personnes se retrouvent exclus des deux dispositifs.

II. Une domiciliation pour l'ensemble des droits

L'article phare sur l'opposabilité de la domiciliation, datant de la loi DALO, n'a heureusement pas été modifié par la loi ALUR.

« L'absence d'une adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, d'une prestation sociale ou l'accès à un service essentiel garanti par la loi, notamment en matière bancaire et postale, dès lors qu'elle dispose d'une attestation en cours de validité. » L 264-3 du CASF

Cette formulation large était souvent mal interprétée par de nombreux organismes. L'instruction du 10 juin prend le temps de détailler sa portée (p 7 et 8), citant les démarches professionnelles, fiscales, préfectorales (notamment l'admission et le renouvellement d'admission au séjour !), la scolarisation.

Important : s'il existe des restrictions sur les motifs permettant l'accès à la domiciliation pour les ressortissants étrangers (hors UE, EEE et Suisse) en situation irrégulière, ces derniers peuvent bénéficier pleinement de l'opposabilité de la domiciliation s'ils y accèdent. Ils peuvent tout à fait se servir de la domiciliation pour d'autres droits que l'AME, l'AJ et les droits civils. Une petite révolution pour les demandes d'admission au séjour par exemple !

Un des points qui posaient problème était l'existence d'une liste de droits sur l'attestation d'élection de domicile, que certains considéraient comme exhaustive. Le nouveau modèle d'attestation (Cerfa 15547*1 cf. annexe 2) qui devra être utilisé par l'ensemble des organismes de domiciliation ne

comporte pas cette liste. Elle comportera la date de première domiciliation, notamment pour simplifier les démarches fiscales. **Le modèle d'attestation sera le même pour tous les domiciliés et ne mentionnera pas la situation administrative de la personne.**

L'exception pour certains droits pour les gens du voyage

En application de la loi du 3 janvier 1969 modifiée relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, les personnes qui ne disposent ni d'un domicile, ni de résidence fixe depuis plus de 6 mois, notamment les gens du voyage, ont l'obligation de détenir un titre de circulation et doivent choisir **une commune de rattachement** pouvant entre autres, leur permettre de **s'inscrire sur les listes électorales ou encore de bénéficier d'une carte d'identité.**

Cependant, la réglementation issue de **la réforme de la domiciliation s'applique aux gens du voyage sans domicile stable.**

En effet, en ce qui concerne l'accès aux prestations sociales, les gens du voyage peuvent élire domicile dans la commune de leur choix. Cette commune peut être la commune de rattachement, mais elle peut aussi être une autre commune selon la procédure de domiciliation prévue par le code de l'action sociale et des familles.

III. Une sécurisation des parcours de domiciliation

Un formulaire de demande

Nouveauté plus inattendue, la demande de domiciliation peut être désormais formalisée à l'aide d'un formulaire officiel de demande d'élection de domicile (15548*01 Cf. annexe 2).

Ce formulaire peut être utilisé pour demander une domiciliation. Les CCAS et les organismes agréés ont l'obligation d'en accuser réception et d'y répondre dans un délai de 2 mois (D 264-1)..

Une nouvelle définition du lien avec la commune

L'un des principaux points de crispation sur l'obligation des CCAS de domicilier, c'est la définition du lien avec la commune. Jusqu'à présent, la définition du CASF était assez floue et l'on se reposait beaucoup sur la circulaire de février 2008. Le décret du 19 mai 2016 propose une formulation plus détaillée :

« Sont considérées comme ayant un lien avec la commune [...] les personnes dont le lieu de séjour est le territoire de la commune [...] à la date de demande d'élection de domicile, indépendamment du statut ou du mode de résidence.

Les personnes qui ne remplissent pas la condition énoncée à l'alinéa précédent sont également considérées comme ayant un lien avec la commune ou le groupement de communes, au sens de l'article L. 264-4, dès lors qu'elles satisfont à l'une des conditions suivantes :

-y exercer une activité professionnelle ;

*-y bénéficier d'une action d'insertion ou d'un suivi social, médico-social ou professionnel **ou avoir entrepris des démarches à cet effet ;***

-présenter des liens familiaux avec une personne vivant dans la commune ;

-exercer l'autorité parentale sur un enfant mineur qui y est scolarisé.» R. 264-4 du CASF

L'instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable (DGCS/SD1B/2016/188 p 12 et 13) précise certains points notamment :

Séjour sur la commune

« Le terme de séjour doit être entendu de façon large, il ne saurait évidemment être réduit au seul fait d'habiter dans un logement sur le territoire de la commune. » Cela inclus donc « les personnes vivant dans la rue ou dans un espace public sur le territoire communal. »

Durée minimale

« Aucune durée minimale de présence sur la commune ou le groupement de communes ne peut être imposée, dès lors que la personne justifie de son lien avec la commune au moment de la demande d'élection de domiciliation. »

Action d'insertion ou suivi social

L'action d'insertion ou le suivi social peut être « auprès d'une structure institutionnelle, **associative**, de l'économie sociale et solidaire notamment des structures de l'insertion par l'activité économique ». Nous, associations engagés dans l'accès aux droits, sommes donc générateurs de lien avec la commune !

Justificatifs pour le lien avec la commune

La circulaire comprend une longue liste (non exhaustive) de type d'attestation de lien avec la commune qui doivent être pris en compte :

« **justificatifs de logement ou d'hébergement** : quittances de loyer, bail, quittances d'énergie, contrat d'hébergement, document individuel de prise en charge (DIPC), justificatif 115 ou SIAO, jugement d'expulsion, attestation de la CAF, de la CPAM ou d'autres organismes, avis d'imposition, justificatif d'occupation sur une aire d'accueil des gens du voyage (contrat d'occupation...) ; constats de présence sur la commune par tout moyen ;

justificatifs de l'exercice d'une activité professionnelle : contrat de travail, fiche de paie, extrait Kbis ;
justificatifs d'une action ou d'un suivi social, médico-social ou professionnel ou de démarches effectuées auprès des structures institutionnelles, associatives [...]: droits ouverts sur la commune, demande d'hébergement ou de logement, certificat médical non descriptif, attestation de soins, attestation PMI, démarches Pôle emploi, chantier IAE, carte d'accès à une structure d'aide alimentaire ;

justificatifs de liens familiaux : livret de famille, acte de mariage, de PACS ou de concubinage, acte de naissance ou de décès, jugement d'adoption, de reconnaissance, de délégation d'autorité parentale, décision du Juge aux affaires familiales, du Juge des enfants, tutelle ou curatelle, toute pièce prouvant que l'enfant est né ou réside sur la commune, certificat de scolarisation des enfants, d'inscription à la crèche, attestation de la CAF, attestation de la qualité d'ayant-droit. »

Des conditions de radiation plus adaptées aux personnes

Pour prendre en compte notamment les personnes aux activités ambulantes, les organismes domiciliaires, au moment des radiations, ne devront pas se limiter à regarder le décompte des passages physiques. Si les personnes domiciliées ont contacté l'organisme, cela doit également être pris en compte (D 264-3 du CASF). L'instruction du 10 juin 2016 ne prévoit cependant que le contact téléphonique (p11).

La radiation ne sera possible que si la personne ne s'est pas manifestée (physiquement ou par téléphone) pendant plus de 3 mois. Le décret prévoit également quelques exceptions à cette règle, en cas de problèmes de santé ou de privation de liberté.

Petit rappel, si le fait d'acquiescer un domicile stable est toujours un motif de radiation (L 264-5), l'instruction du 10 juin 2016 reprend la formulation de la précédente circulaire : « 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. »

Une remobilisation des préfets

Depuis la loi DALO, le préfet est animateur et garant du dispositif de domiciliation. La loi ALUR a voulu formaliser cela en inscrivant dans le Code de l'action sociale et des familles des schémas départementaux de la domiciliation (D 264-14).

L'objectif de ces schémas est d'identifier dans chaque territoire les blocages dans l'accès à la domiciliation et aux droits des personnes sans domicile stable et de prévoir des pistes d'action à court, moyen et long terme pour résoudre ces situations.

Ces travaux sont censés être suffisamment avancés dans chaque département pour permettre publication avant le 30 septembre 2016.

IV. Quels changements pour le fonctionnement des organismes domiciliataires ?

Qui peut/doit demander un agrément ? et pour quel public ?

L'agrément délivré par le préfet est toujours obligatoire pour les organismes qui veulent domicilier les personnes sans domicile stable, à part pour les CCAS qui restent dispensés de cette procédure. Attention, les organismes de domiciliation peuvent ne pas être associatifs (un service social départemental ou un hôpital peut très bien demander un agrément de domiciliation).

L'article D 264-9 du CASF rappelle avec pertinence que « les personnes hébergées de manière stable au sein [de centres d'hébergement] et qui peuvent y recevoir leur courrier sont réputées y être domiciliées sans que l'organisme n'ait besoin d'obtenir un agrément ». Ces personnes doivent pouvoir accéder à l'ensemble de leurs droits avec l'attestation d'hébergement remis par l'organisme qui les accueille. L'instruction du 10 juin ajoute cependant (p.12) « qu'il peut être intéressant que les centres d'hébergement soient agréés [...]. Leur compétence dans les procédures d'accès aux droits peut être mise à profit au bénéfice des personnes non hébergées qui auraient par exemple quittées le centre sans pour autant avoir une adresse stable. »

Comme l'agrément de domiciliation AME disparaît pour être intégré au dispositif de droit commun, les personnes en situation irrégulière peuvent donc s'adresser à l'ensemble des organismes domiciliataires. Il existe une possibilité de restreindre les agréments à une catégorie de personnes mais l'instruction du 10 juin (p.12) précise : « Cette restriction ne peut se faire qu'à la demande de l'organisme domiciliataire et ne doit pas constituer une discrimination non justifiée par l'objet ou l'activité de l'association. » Ainsi, certaines structures agréées peuvent donc ne domicilier que des personnes sortant de prison, en demande d'asile ou victimes de la traite mais il semble difficile pour un organisme proposant une domiciliation pour personnes sans domicile d'exiger une régularité de séjour comme critère d'inscription. Rappelons au passage que cette restriction pour un certain public n'est pas possible pour les CCAS.

Les agréments version DALO seront caducs au 1^{er} mars 2017. D'ici là, les préfets sont censés prendre de nouveaux arrêtés pour les agréments « nouvelle version », sur la base d'un cahier des charges qui devrait être publié par les préfets au plus tard le 1^{er} septembre 2016 (décret n°2016-641 du 19 mai 2016). L'instruction du 10 juin 2016 propose un cahier des charges type.

Quelles contraintes/assouplissements pour les organismes ?

Parmi les nouveautés du nouveau dispositif de domiciliation, on dénombre quelques contraintes supplémentaires pour les organismes domiciliataires ainsi que quelques assouplissements. Nous présentons ici la plupart d'entre elles.

Comptabiliser les refus

La principale nouvelle contrainte pour les organismes domiciliataires, c'est qu'il est désormais exigé par décret (D 264-8) d'être en mesure de comptabiliser les refus de domiciliation et d'indiquer les motifs de ces refus ainsi que des radiations. Rappelons que l'obligation de réorienter les personnes refusées reste d'actualité pour les CCAS comme pour les organismes agréés (L 264-4 du CASF)

Noter les manifestations

Pour la mise en œuvre des nouvelles modalités de radiation (D 264-3 du CASF), les organismes domiciliataires doivent désormais tenir à jour « un enregistrement des contacts » avec les domiciliés.

Information de tiers

L'obligation d'informer tous les mois le département et les organismes de sécurité sociale de tout renouvellement ou retrait d'attribution d'élection de domicile est une bonne chose (dans les faits, il était peu mis en œuvre). Cependant, le contrôle exercé par les organismes payeurs des prestations sociales sur les personnes sans domicile est bien maintenu (D 264-7), avec même un délai fixé à un mois pour la réponse des organismes domiciliataires. Mais ce type de contrôle ne peut que concerner des situations individuelles.

Pour les autres demandes de communication d'information sur les domiciliés émanant de tiers (notamment la police et la gendarmerie), l'instruction du 10 juin 2016 fait quelques rappels éclairants :

« Les organismes domiciliataires ne peuvent communiquer des renseignements sur les personnes domiciliées à des tiers que dans des cas précis prévus par la loi.

Par ailleurs, les demandes adressées aux organismes domiciliataires doivent respecter les recommandations de la CNIL :

- la demande de communication doit être écrite et motivée et préciser le texte législatif fondant ce droit de communication ;

- la demande de communication doit viser des personnes nommément identifiées ou identifiables. Il est exclu qu'elle porte sur l'intégralité d'un fichier ;

- la demande doit être ponctuelle ;

- la demande doit préciser les catégories de données sollicitées. »

Durée de l'agrément

Bonne nouvelle, non seulement il n'y a plus d'agrément d'AME à demander mais l'agrément droit commun peut être donné pour une durée de 5 ans maximum (contre 3 ans auparavant), ce qui limite les formalités administratives.

Annexe 1 : Références des textes en vigueur

Toutes les informations sur le site service public à cette adresse :

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17317>

Pour les trouver en ligne:

- 1) [L 264-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles](#)
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000028807391>
- 2) [Décret n° 2016-632](#) du 19 mai 2016 relatif au lien avec la commune pour la domiciliation, JO du 21/05/16 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032551267>
- 3) [Décret n° 2016-633](#) du 19 mai 2016 relatif aux demandes d'élection de domicile pour l'aide médicale de l'Etat (AME)
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032551273>
- 3) [Décret n° 2016-641](#) du 19 mai 2016 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032551718>
- 4) Instruction N° DGCS/SD1B/2016/188 du Ministère des Affaires Sociale,
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/07/cir_41117.pdf

Ces décrets viennent donc modifier le Code de l'action sociale et des familles (CASF) sur la partie portant sur la domiciliation.

Annexe 2 : Les nouveaux Cerfas à utiliser



DEMANDE D'ÉLECTION DE DOMICILE

Décret n° 2016-641 du 19 mai 2016 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable

RENSEIGNEMENTS SUR LE DEMANDEUR	
<input type="checkbox"/> Mme <input type="checkbox"/> M.	
Nom(s) : _____	
Prénom(s) : _____	
Date de naissance : __/__/____ Lieu de naissance : _____	
Nom(s) et prénom(s) des ayants droit : _____	

Numéro de téléphone : _____	
<input type="checkbox"/> 1 ^{ère} demande <input type="checkbox"/> Renouvellement	
Numéro d'usager (réservé à l'organisme domiciliataire) : _____	
Demande à élire domicile auprès de l'organisme suivant :	
Nom de l'organisme : _____	
Responsable de l'organisme (Nom, Prénom, Fonction) : _____	
Si organisme agréé, préfecture ayant délivré l'agrément : _____	
Adresse postale : _____	
Courriel : _____	
Téléphone : _____	
Fait à _____ le __/__/____	Fait à _____ le __/__/____
Je certifie l'exactitude de l'ensemble des éléments apportés en vue de la délivrance de cette attestation et m'engage à signaler immédiatement à l'organisme procédant à l'élection de domicile tout changement modifiant cette déclaration.	SIGNATURE ET CACHET DE L'ORGANISME
SIGNATURE DU DEMANDEUR	Le cachet de l'organisme fait office d'accusé de réception.

Tout organisme de domiciliation a obligation d'accuser réception de la demande, de proposer un entretien au demandeur et d'indiquer la décision d'accord ou de refus motivée à la demande dans un délai maximum de deux mois.

PROPOSITION D'ENTRETIEN
Vous êtes convoqué à un entretien le : __/__/____ à __ h __
avec : _____
à l'adresse suivante : _____

La loi punit quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations (article 441-1 et suivants du code pénal). La loi punit également quiconque utilise une fausse identité ou un document administratif destiné à l'autorité publique (article 443-19 du code pénal). La loi 78-17 du 06/01/1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés garantit un droit d'accès et de rectifications pour les données apportées dans ce document. Elle garantit un droit d'accès et de rectifications pour les données vous concernant auprès de l'organisme domiciliataire.

Les données issues de ce formulaire seront traitées par voie informatique.

Les données issues de ce formulaire seront communicables dans le respect des textes réglementaires en vigueur.

ATTESTATION D'ÉLECTION DE DOMICILE

RENSEIGNEMENTS SUR LE DEMANDEUR	
<input type="checkbox"/> Mme	<input type="checkbox"/> M.
Nom(s) : _____	
Prénom(s) : _____	
Nom(s) et prénom(s) des ayants droit : _____	

A élu domicile auprès de l'organisme suivant :	
Nom de l'organisme : _____	
Responsable de l'organisme (Nom, Prénom, Fonction) : _____	
Si organisme agréé, préfecture ayant délivré l'agrément : _____	
Adresse postale : _____	
Courriel : _____	
Téléphone : _____	

Son adresse postale est la suivante :	
Nom(s) : _____	Prénom(s) : _____

DURÉE DE L'ATTESTATION	
L'élection de domicile est accordée pour une durée d'un an.	
Date de validité de l'attestation : __/__/____ au __/__/____	
Il est recommandé de demander le renouvellement de l'élection de domicile au moins deux mois avant sa date d'échéance.	
Date de première domiciliation au sein de l'organisme : __/__/____	

Fait à _____ le __/__/____

SIGNATURE ET CACHET DE L'ORGANISME