

## CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2018

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

**Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale.**

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

**SPÉCIALITÉ : GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL**

### À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 33 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant.*

Vous êtes attaché territorial, responsable du service d'accès aux droits du centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune d'Alpha (200 000 habitants).

La Présidente s'interroge sur les impacts de la réforme de la domiciliation opérée en 2016 sur l'activité du CCAS.

Elle vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note destinée à informer le conseil d'administration du CCAS sur ces évolutions.

#### Liste des documents :

- Document 1 :** « Article L. 264-1 du Code de l'action sociale et des familles » - *Legifrance* – 24 mars 2014 - 1 page
- Document 2 :** « Schéma départemental de la domiciliation des personnes sans domicile stable » (extraits) - Département de l'Essonne 2016-2020 - 4 pages
- Document 3 :** « Une solution pour les "sans adresse" » - Martine Abrous - *lemonde.fr* - 1<sup>er</sup> juillet 2015 - 2 pages
- Document 4 :** « Couëron devra prêter sa boîte aux lettres aux Roms » - Agnès Clermont et Véronique Escolano - *Ouest-France.fr* - 2 avril 2015 - 2 pages
- Document 5 :** « Décision 2017-275 du 18 octobre 2017 relative à un refus de domiciliation en CCAS opposés à des habitants de bidonville » - *defenseurdesdroits.fr* - 18 octobre 2017 - 1 page
- Document 6 :** « Un nouveau cadre réglementaire pour la domiciliation » (extraits) - *federationsolidarite.org* - 10 octobre 2016 - 2 pages
- Document 7 :** « Domiciliation des personnes sans domicile stable : "Des refus pour motifs discutables" » - Loïc Todesco - *leprogres.fr* - 21 avril 2016 - 2 pages
- Document 8 :** « La réforme de la domiciliation reste au milieu du gué » (extraits) - Caroline Sédrati-Dinet - *ASH* - 19 décembre 2014 - 3 pages
- Document 9 :** « Réforme de la domiciliation : qu'en pensent les CCAS ? » (extrait) - *UNCCAS* - Avril 2017 - 4 pages
- Document 10 :** « Une boîte aux lettres pour les sans adresse stable » - Linda Maziz - *Journal de Saint Denis* - 19 octobre 2017 - 2 pages
- Document 11 :** « Instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable » (extrait) - *Ministère des affaires sociales et de la santé* - 8 pages

#### Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

## DOCUMENT 1

### Art L. 264-1 du Code de l'action sociale et des familles

#### Article L264-1

- Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 46

Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet.

L'organisme compétent pour attribuer une prestation sociale légale, réglementaire ou conventionnelle est celui dans le ressort duquel la personne a élu domicile.

Le département débiteur de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et du revenu de solidarité active mentionnés respectivement aux articles L. 232-1, L. 245-1 et L. 262-1 est celui dans le ressort duquel l'intéressé a élu domicile.

# SCHÉMA DÉPARTEMENTAL DE LA DOMICILIATION DES PERSONNES SANS DOMICILE STABLE DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE 2016 - 2020

(...)

## 5. Le coût et les moyens à disposition

La question du coût et des moyens mis en place au sein des structures est importante car elle met en exergue les disparités qui existent entre les structures et donc le service rendu aux demandeurs. **Il convient de préciser qu'il n'y a pas de financements de l'activité de domiciliation alors qu'elle fait partie des missions obligatoires des CCAS. Il s'agit d'un service qui doit être intégré aux autres activités. La domiciliation des demandeurs d'asile par l'OFII est financée à travers les PADA.**

### a. Le coût

7 CCAS ont pu chiffrer le coût de l'activité soit 9 % des 81 CCAS qui ont répondu à l'enquête. Ces coûts sont très disparates, puisqu'ils s'échelonnent de 61 € à 312 € par personne domiciliée.

En ce qui concerne les organismes domiciliaires, seuls trois ont estimé le coût global de la domiciliation. Là aussi, ces coûts sont très différents: 5 €, 52 € et 121 € par personne domiciliée.

De telles différences de coûts au sein des structures peuvent être expliquées par :

- Un nombre variable de bénévoles mobilisés pour assurer cette action au sein des organismes agréés
- Un champ plus ou moins élargi de ce qui rentre dans l'activité de domiciliation (évaluation, accompagnement social, aide administrative...)
- Des économies d'échelle en fonction du nombre de demandeurs reçus.

Il convient de prendre ces résultats avec une extrême prudence car très peu de CCAS et organismes agréés ont pu y répondre. Cependant, cela nous permet de constater que le suivi de l'activité et les coûts y afférents ne semblent pas connus par les structures qui domicilient. Cette méconnaissance semble être liée au fait qu'il n'y ait pas de budget dédié à cette activité.

### b. Les moyens humains

Concernant les CCAS, les moyens humains sont très variables allant de 0,02 ETP à 2 ETP avec un nombre d'ETP moyen de 0,8 (48 % de réponses). L'évaluation du coût de l'activité de domiciliation est complexe, particulièrement le coût humain, et peut représenter une charge importante pour les CCAS. Cette question est centrale, spécifiquement au regard des perspectives d'élargissement du public dans l'avenir.

Les organismes agréés mobilisent quant à eux :

- Pour le dispositif de droit commun : 0,32 à 4 ETP bénévoles (soit 1,1 en moyenne), 0,12 à 1,23 ETP salariés (soit 0,7 en moyenne)
- Pour le dispositif AME : 0,5 à 6 ETP bénévoles (soit 2,7 en moyenne)
- Pour le dispositif asile : 1,6 ETP bénévoles.

Tout comme le coût, les moyens humains déployés peuvent être différents en fonction de :

- La taille des structures et du nombre de demandeurs
- Le champ de l'activité domiciliation pris en compte par la structure (qui peut aller jusqu'à l'accompagnement social).

(...)

## 7. Les freins et blocages

**22% des CCAS (18 sur 81) et 60% des organismes agréés(6 sur 10) déclarent rencontrer des blocages.** Identifier ces difficultés est essentiel pour élaborer un plan d'actions qui renforcera en finalité l'accès aux droits des usagers.

Les freins identifiés remontent des questionnaires retournés à la DDCS, mais aussi des différentes réunions de concertation mises en place depuis le début de l'année 2015 avec l'ensemble des partenaires concernés par la domiciliation en Essonne.

### **a. Les freins liés à la répartition équitable sur le territoire des domiciliations et à l'orientation du public**

- **La saturation des structures de domiciliation** (CCAS comme organismes agréés) qui se mesure par :
  - L'augmentation du nombre d'usagers sollicitant une domiciliation (offre de domiciliation pas assez développée)
  - Mais aussi par l'impact en termes de fonctionnement (accumulation de courrier, files d'attente importantes...)
- **La domiciliation de certains publics en structure spécifique ou sortant de structure** (personnes sortant de prison, d'établissements hospitaliers, hébergées à l'hôtel...)
- **Les impacts sur les communes** quand les domiciliations sont nombreuses
- **L'orientation du public** quand il ne répond pas aux obligations de la structure domiciliaire dans laquelle il s'est présenté
- **La disparité des domiciliations au sein des communes** du fait des positionnements politiques
- **Les doubles domiciliations** qui parfois compliquent la tâche des structures et des usagers (un usager est parfois déjà domicilié dans un autre département).

**b. Les freins liés à la formation du personnel, à l'harmonisation des pratiques et à l'échange de bonnes pratiques**

- **Un manque de lisibilité sur l'établissement du lien avec la commune**
- **Une absence de structuration départementale au niveau des CCAS** (pas d'échanges de pratiques ou d'accompagnement...)
- **Des discriminations** à la domiciliation (roms, gens du voyage, anciens détenus...)
- **Une absence d'outils communs**, un manque d'harmonisation des pratiques (pas de procédures type)
- **Pas de système d'informations** mis en place.

**c. Les freins liés à la différence de moyens entre structures**

- **Un manque de moyens** et l'absence de financement fléché (personnel, matériel)
- **La disparité des moyens en fonction de la taille des structures**
- **Le coût de la domiciliation en ETP.**

**d. Les freins liés au partenariat extérieur et à la méconnaissance du dispositif par les acteurs de l'accès aux droits**

- **Le manque de reconnaissance de l'attestation de domiciliation par les partenaires institutionnels** (services de la préfecture et des sous-préfectures, pour les titres de séjour notamment) et les partenaires bancaires
- La discrimination en cas de candidature à l'emploi.

## LE PLAN D' ACTIONS DÉPARTEMENTAL

Le schéma départemental de la domiciliation arrêté par le Préfet doit permettre d'établir des priorités partagées par l'ensemble des acteurs en termes d'amélioration du dispositif de domiciliation. Ces priorités se traduisent par la formalisation d'enjeux et de recommandations.

Dans l'Essonne, la démarche d'élaboration d'un schéma départemental a été lancée le 13 février 2015 par une rencontre entre les acteurs de la domiciliation du département. Une première restitution issue des enquêtes conduites sur la domiciliation en Essonne en 2013 et 2014 a ensuite été présentée aux acteurs de l'accès aux droits le 9 avril 2015. Des groupes de travail en avril et mai 2015 ont permis d'enrichir le diagnostic et d'élaborer les premières propositions pour le schéma de domiciliation de l'Essonne.

**Les principes qui ont guidé cette élaboration sont les suivants :**

- **Présenter les enjeux** de la réforme prévue par la loi ALUR
- **Etablir un diagnostic** départemental de la domiciliation
- **Renforcer les liens entre les acteurs de la domiciliation tout en réaffirmant la place des CCAS**
- **Mettre en place une dynamique départementale et intercommunale** autour de cette mission
- **Accompagner les structures dans la mise en œuvre opérationnelle** de la domiciliation.

**Deux orientations ont été retenues :**

- **L'adéquation entre l'offre et le besoin de services et sa bonne répartition territoriale**
- **L'harmonisation des pratiques pour améliorer la qualité du service de domiciliation.**

**Une orientation transversale :**

- **La promotion du dispositif** de domiciliation pour en favoriser le fonctionnement

La finalisation du plan d'actions a eu lieu à l'automne 2015 avec l'ensemble des partenaires impliqués depuis le début de la démarche. C'est ainsi que six actions ont été définies :

**Action 1 :** Créer des conférences territoriales de domiciliations à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale.

**Action 2 :** Mettre en place un partenariat entre les organismes domiciliaires et les structures spécifiques hébergeant du public sur le territoire.

**Action 3 :** Assurer le suivi et l'animation du schéma en lien avec les acteurs du territoire.

**Action 4 :** Créer un dispositif formalisant un socle de procédures communes sur la domiciliation.

**Action 5 :** Stabiliser l'observation de la domiciliation en Essonne.

**Action 6 :** Développer une formation à destination des CCAS et des organismes domiciliaires agréés.

## Une solution pour les « sans adresse »

Le « droit à la domiciliation » est une réponse au calvaire qu'endurent, entre autres, les demandeurs d'emploi ou les réfugiés chassés de camp de fortune en camp de fortune, explique Martine Abrous. Pourquoi est-il si peu appliqué ?

**En France, il existe des lois sociales en faveur des pauvres dont ils ne se saisissent pas toujours. Qu'en est-il du droit à la domiciliation en faveur des « sans adresse stable », qui leur permet, en se faisant domicilier au centre communal d'action sociale ou à défaut auprès d'une association, d'obtenir une attestation de domicile indispensable pour obtenir ou maintenir l'accès à leurs droits civils, civiques et sociaux ?**

L'enjeu est de taille. L'actualité récente a braqué les projecteurs sur les réfugiés, en attente ou pas d'une réponse à une demande d'asile. Mais, selon la Fondation Abbé-Pierre, en 2015, 694 000 personnes « privées de domicile personnel » sont hébergées provisoirement, dont 9 485 en résidence sociale, 38 000 en hôtel, 85 000 dans des « habitations de fortune » et 411 000 chez des tiers.

Pour beaucoup, le droit à la domiciliation, qui conditionne l'accès aux administrations, à l'école, aux employeurs, permet d'éviter la double peine : sans logement stable, pas de carte d'identité, ni de couverture sociale, ni d'allocations familiales, ni de mariage civil, ni de vote....

Le gouvernement avait mis la domiciliation au cœur de sa feuille de route 2015-2017 du Plan pluriannuel contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, Ségolène Neuville, l'a réaffirmé le 7 avril devant l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (CCAS), en préconisant la publication des textes d'application de ce droit, l'amélioration de la coordination entre les acteurs afin « *d'apporter une réponse systématique aux demandes de domiciliation et mieux objectiver la notion de lien avec la commune* ».

### Manque de visibilité, de moyens

Car si l'application de ce droit premier de la citoyenneté tend à se concrétiser, des problèmes juridiques, administratifs et techniques la freinent. En Seine-Saint-Denis, les demandes de domiciliation se concentrent dans certaines villes qui mènent une politique volontariste à partir d'une définition large du lien avec la commune, alors que d'autres villes refusent de domicilier.

Les services de l'État qui coordonnent le dispositif manquent de visibilité sur les refus souvent non justifiés, alors que la loi du 5 mars 2007 fixe l'obligation aux centres communaux de justifier les refus en précisant qu'une personne justifie d'un lien avec la commune si elle y travaille, ou y réalise des démarches d'insertion, ou y exerce l'autorité

parentale sur ses enfants scolarisés dans la commune, ou si elle a des liens amicaux ou des parents dans la commune.

La gestion du dispositif reste complexe en dépit de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) du 24 mars 2014. Celle-ci avait regroupé trois procédures antérieures (pour les demandeurs d'asile, pour l'aide médicale d'État, pour le droit commun). Mais le manque de moyens alloués au dispositif, le flou juridique sur la définition du lien avec la commune, les réticences à domicilier une population en demande d'aide sociale sont encore des freins qui suscitent des questions : le souhait de M<sup>me</sup> Neuville va-t-il se concrétiser ?

Les acteurs vont-ils relever le défi d'une réforme ambitieuse, non pas seulement en délivrant une attestation de domicile, mais aussi en accompagnant les demandeurs ? La loi prévoit un entretien systématique avec les demandeurs, la mise en œuvre d'un schéma départemental de la domiciliation, bref une politique volontariste.

## « J'ai eu mes salaires »

La domiciliation est bien un levier de l'inclusion. La recherche que nous avons menée fin 2014 dans une ville de Seine-Saint-Denis confirme l'attractivité de ce droit, visible devant le CCAS par l'énorme file d'attente des demandeurs qui disent que la domiciliation, « *c'est tout* ».

Premier point d'entrée pour faire valoir ses droits, la domiciliation à la mairie confère une certaine reconnaissance sociale, plus de sécurité, une réassurance essentielle lorsque le mode de vie éclaté parfois entre deux ou trois villes oblige à faire garder les enfants dans l'une, travailler dans l'autre, être hébergé dans une troisième. La domiciliation amortit les risques sanitaires et sociaux de la vie en errance, à l'issue parfois dramatique.

Les témoignages montrent une gamme de motivations : les uns se domicilient pour un suivi médical, d'autres pour recevoir leur courrier en sécurité - le courrier, « *c'est personnel, confidentiel, à la mairie je sais qu'il n'est pas ouvert, alors que ceux qui m'hébergent lisent mes lettres* ». Pour ce travailleur qui dort dans sa voiture, se faire domicilier est le seul moyen de recevoir le précieux courrier.

Les demandes affluent, les lettres s'empilent, les agents administratifs craignent d'être dépassés : « *Il ne faut pas perdre de temps, le courrier peut être une convocation pour une hospitalisation.* » Ils identifient toutes sortes de situations : « *On voit des personnes au chômage, mais aussi des travailleurs précaires qui veulent faire évoluer leur situation.* »

À l'instar de ce jeune, un des premiers domiciliés par la ville, qui témoigne d'un parcours réussi : « *A partir de la "dom", j'ai réglé mes problèmes, j'ai trouvé un emploi, j'ai eu mes salaires, maintenant on a notre logement avec ma "cop" !* » Tous n'en sont pas encore là. En attendant des jours meilleurs, la priorité est de rester en lien avec les administrations pour maintenir un contact et les droits sociaux acquis, car il s'agit de ne pas tout perdre.

# Couëron devra prêter sa boîte aux lettres aux Roms

Ouest France Publié le 02/04/2015 à 04:13

**Le camp est installé dans un champ loin de tout, boueux et misérable, que l'on gagne en enjambant trous, flaques et amoncellement de ferrailles. |**

Agnès CLERMONT  
et Véronique ESCOLANO.

Des familles migrantes, dont des malades, avaient besoin d'être domiciliées au centre communal d'action sociale pour pouvoir être soignées. Le tribunal vient de retoquer le refus municipal de fournir cette adresse.

Dès qu'elle se sera vu notifier l'obligation de prêter sa boîte aux lettres aux migrants qui campent à la lisière de la ville, Couëron devra s'exécuter. Sous peine d'une amende de 50 € par jour de retard. Ainsi en a décidé le juge des référés du tribunal administratif de Nantes, lundi. La juridiction avait été saisie par Loïc Bourgeois et Sylvie Bourjon, avocats de ces Roms, qui se heurtent depuis des mois au refus silencieux du Centre communal d'action sociale (CCAS) local.

Les familles séjournent depuis juin 2014 dans ce secteur des Hauts-de-Couëron. Un champ loin de tout (sauf des entreprises), boueux et misérable, que l'on gagne en enjambant trous, flaques et amoncellement de ferrailles, de télévisions, de vélos et autres bric-à-brac. Bidonville d'une quinzaine de caravanes où vivent une quarantaine de personnes, selon des pères de famille rencontrés hier matin. Occupation illicite dans des conditions sanitaires déplorable et dans un dédale de planches posées à même le sol détrempé, pour s'isoler le mieux possible de l'humidité stagnante.

## Expulsion

Ces sans domicile fixe n'avaient pas trouvé de terrain où ils auraient été autorisés à se poser. Sempiternelle impasse pour les caravanes errantes des Roms immigrés en France.

Sans droit ni titre, les occupants sont installés au bout de la rue des Entrepreneurs, contre la nationale. Ils sont frappés d'expulsion. Le juge de l'exécution a autorisé les pouvoirs publics à procéder à leur évacuation. Mais cela ne remet pas en cause l'obligation faite aux CCAS : celle de domicilier les errants fixés sur son territoire.

Ce prêt de boîte aux lettres publique a plusieurs vertus. La plus cruciale, celle qui a autorisé les avocats à saisir en urgence le juge des référés, reste qu'elle offre aux bénéficiaires de cette domiciliation l'accès à l'aide médicale gratuite. Pas du luxe en l'espèce, puisque parmi ceux

qui vivent sur les Hauts-de-Couëron, un grand-père et une fillette souffrent de pathologies qui nécessitent des soins hospitaliers.

Plus largement, l'aide médicale gratuite est dispensée aux sans-papiers qui résident en France depuis plus de trois mois, sous conditions de ressources, en particulier pour des raisons prophylactiques. En clair, il s'agit d'éviter que des épidémies ne se propagent dans l'Hexagone.

Pour les requérants, l'enjeu est aussi ailleurs. Car sans domiciliation, impossible de scolariser les enfants. La Ville, qui a fait le choix de s'engager auprès de six familles roms, en les hébergeant et en les accompagnant dans leurs projets d'intégration, ne souhaitait pas faire plus que ce qu'elle considérait comme relevant de ses capacités d'accueil.

## **L'affaire de tous dans l'agglomération**

Devant le tribunal administratif, Couëron a tenté d'arguer du fait que l'exigence de domiciliation prévue par le code de l'action sociale et de la famille ne concerne que les personnes sans domicile fixe. « **Ce qui n'est pas le cas, puisque les personnes en question occupent un terrain depuis plusieurs semaines** », a plaidé l'avocat devant le juge. Il a par ailleurs considéré que la demande était infondée, du fait de la demande d'expulsion en cours. Double argument contradictoire, ont eu beau jeu d'analyser maîtres Bourgeois et Bourjon.

Carole Grelaud, maire de Couëron, a pris la succession de Jean-Pierre Fougerat, décédé en février. Elle a également été élue au conseil général, dimanche : « **Jean-Pierre Fougerat voulait justement interpeller Nantes métropole, le conseil général et la préfecture pour que toutes les communes s'impliquent sur la question délicate de l'intégration des Roms dans l'agglomération. Il faut que tous les élus se mettent autour de la table, ce problème nous concerne tous, et toutes les communes.** » Pas seulement Couëron.

De fait, Carole Grelaud, qui se dit « **légaliste** », confirme que la Ville répondra à l'injonction du tribunal dès que sa décision lui sera notifiée. Mais la maire espère également que la loi sera respectée par tout le monde. Message sibyllin à l'adresse de ces occupants roms, sans droit ni titre.

## DOCUMENT 5

### Décision 2017-275 du 18 octobre 2017 relative à un refus de domiciliation en CCAS opposés à des habitants de bidonville.

Décision 2017-275 du 18 octobre 2017 relative à un refus de domiciliation en CCAS opposés à des habitants de bidonville.

Auteurs : Défenseur des Droits, Auteur ; Défenseur des droits, Droits fondamentaux des étrangers, Auteur

Type de document : Décisions

Année de publication : 18/10/2017

Numéro de décision ou d'affaire : 2017-275

Le Défenseur des droits a été saisi en décembre 2015 par une association, d'une réclamation relative aux refus de domiciliation opposés par le CCAS de la commune de X à plusieurs personnes résidant dans un bidonville installé sur celle-ci.

Début 2016, le Défenseur des droits a saisi les services de la commune de X au sujet de ces refus de domiciliation qui avaient été justifiés par le fait que « les ressortissants communautaires n'ont pas de droit au séjour mais un droit de circulation. Ils sont en situation irrégulière à partir de 3 mois de séjour s'ils ne travaillent pas ou n'ont pas de sécurité sociale et si leurs ressources sont insuffisantes ».

Résumé : Bien que les personnes concernées par cette réclamation aient depuis lors quitté le territoire de la commune, l'instruction menée dans ce dossier par les services du Défenseur des droits a révélé que la municipalité concernée méconnaissait la réglementation applicable.

C'est pourquoi, dans le but de prévenir la survenance de nouvelles difficultés, si des campements illicites venaient à se reformer sur le territoire de la commune de X, le Défenseur des droits décide de recommander au maire de celle-ci de rappeler à ses services le cadre légal et réglementaire du droit de la domiciliation et de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

# Un nouveau cadre réglementaire pour la domiciliation

10 octobre 2016. Actualités

Disposer d'une adresse est un critère indispensable pour accéder à ses droits (civils, civiques et sociaux). Pour les personnes sans domicile stable, la domiciliation constitue donc une étape essentielle dans leur parcours d'insertion.

Depuis 2013, la FNARS se mobilise aux côtés de plusieurs autres associations pour porter une réforme de la domiciliation visant à unifier les régimes de domiciliation, simplifier les procédures, garantir l'inconditionnalité de la domiciliation et assurer un pilotage territorial de cette activité. Cette réforme inscrite dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et déclinée par la loi ALUR, fait désormais l'objet d'une instruction permettant d'accompagner sa mise en œuvre sur les territoires.

(...)

## Position de la FNARS

### Les principales avancées de la réforme de la domiciliation

- **L'unification des régimes de domiciliation généraliste et de l'AME** qui simplifie le cadre de la domiciliation et les démarches.
- **L'utilisation d'un Cerfa unique** pour la demande d'élection de domicile, la décision relative à la demande et l'attestation d'élection de domicile.
- **L'affirmation de l'opposabilité de la domiciliation.** Dès lors qu'une personne est titulaire d'une attestation en cours de validité, il ne peut lui être refusé l'exercice d'un droit ou d'une prestation au motif qu'elle ne dispose pas d'un domicile stable : démarches professionnelles, préfectorales, de scolarisation, etc.
- **Le rappel du principe déclaratif de l'adresse.** Il est ainsi précisé que les organismes payeurs ou les services fiscaux doivent respecter le principe déclaratif de l'adresse et n'ont pas à orienter des personnes vers le dispositif de domiciliation dès lors que celles-ci disposent d'une adresse pour l'ouverture de leurs droits.
- **L'extension de la domiciliation aux droits civils.** Le nouveau cadre réglementaire étend la domiciliation aux droits civils (mariage, décès, adoption, tutelle etc.). L'article L264-1 du CASF a ainsi étendu les droits pour lesquels une personne sans domicile stable doit justifier d'une domiciliation de droit commun auprès d'un organisme compétent. De même, l'article L264-2 alinéa 3 du CASF a élargi les motifs pour lesquels les citoyens non ressortissants de l'Union européenne (hors EEE et Suisse) en situation irrégulière peuvent accéder au dispositif de domiciliation de droit commun en y incluant dorénavant les démarches d'Aide médicale État, les demandes d'aide juridique et l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi.

- **La notion de séjour se substitue à celle d'installation sur le territoire** indépendamment du statut d'occupation. Le terme de séjour n'est pas réduit au seul fait d'être logé sur le territoire de la commune, il a une acceptation plus large qui recouvre des réalités diverses : logement fixe, résidence mobile et personnes sans logement vivant dans la rue ou un espace public du territoire communal.
- **La mise en œuvre d'un pilotage territorial du dispositif.** Le préfet de département doit réaliser et mettre en œuvre le schéma départemental de la domiciliation. Ce schéma doit être réalisé en concertation avec l'ensemble des acteurs du champ de la domiciliation dans l'objectif d'assurer la meilleure coordination entre les organismes domiciliaires et permettre de renforcer les liens avec les institutions et organismes qui délivrent les droits (CAF, services d'impôts, etc.).

### Les principales limites de la réforme de la domiciliation

- La logique de simplification et d'unification des régimes de la domiciliation n'a pas été appliquée jusqu'à son terme. **Alors que les régimes généraliste et de l'AME sont unifiés, il est maintenu un régime spécifique pour les demandeurs d'asile.**

La domiciliation des demandeurs d'asile doit être assurée par les structures qui hébergent de manière stable les demandeurs d'asile, les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) ou tout autre organisme conventionné au titre de l'asile en application de l'article L.744-1. Or aujourd'hui, beaucoup de demandeurs d'asile ne disposent pas d'hébergement stable et l'accès aux PADA reste difficile pour de nombreux demandeurs.

L'instruction précise par ailleurs, que dans l'objectif d'éviter une multi-domiciliation, il appartiendra à l'intéressé lui-même d'effectuer le changement de régime de domiciliation le cas échéant :

- **Si la personne est domiciliée sur le dispositif de droit commun avant le dépôt de sa demande d'asile**, elle doit une fois domiciliée au titre de l'asile, en informer l'organisme domiciliaire de droit commun pour qu'il procède à sa radiation.
- **Si la personne est reconnue réfugiée ou bénéficiaire d'une protection internationale**, elle restera domiciliée au titre de l'asile pour une période maximale de trois mois à compter de la notification de l'OFPRA ou de la CNDA. Il lui appartiendra à partir de ce moment de solliciter le bénéfice d'une domiciliation de droit commun.
- **Si la personne est déboutée du droit d'asile**, elle restera domiciliée au titre de l'asile pour une période maximale d'un mois à compter de la notification de l'OFPRA ou de la CNDA. Il lui appartiendra à partir de ce moment de solliciter le bénéfice d'une domiciliation de droit commun.

L'absence de coordination entre les organismes domiciliaires du régime de droit commun et ceux du régime relevant de la demande d'asile, risque de favoriser la rupture des droits des personnes.

- **La question du financement de la domiciliation est éludée par l'instruction.** La domiciliation ne peut être considérée uniquement comme une adresse postale, elle implique des actions d'accompagnement des personnes, des équipements adaptés (logiciel, locaux, etc.) et la formation des acteurs (bénévoles, partenaires, etc.). Il est donc indispensable que cette activité soit financée.
- Si la FNARS se félicite d'une intégration des schémas de la domiciliation au pilotage de l'ensemble des activités d'accueil, d'hébergement et de logement via leur inscription au sein des PDALHPD, elle sera vigilante à leur mise en œuvre effective et à ce que leur réalisation est associée l'ensemble des acteurs du champ de la domiciliation.

(...)

Le progrès Saint-Etienne

## **Saint-Étienne - Société**

# **Domiciliation des personnes sans domicile stable : « Des refus pour motifs discutables »**

**En septembre dernier, le Centre communal d'action sociale a pris le relais des associations pour étudier les demandes de domiciliation des personnes sans domicile stable. Depuis, « les refus se multiplient », déplore la Ligue des droits de l'Homme.**

« La domiciliation permet d'accéder à des droits et prestations fondamentaux tels que les minima sociaux, la couverture maladie, le logement social ou l'aide juridictionnelle, de recevoir du courrier et donc de garder un ancrage dans la vie sociale », souligne la Ligue des droits de l'Homme.

Quelques mois après s'être battue pour obtenir la suspension provisoire d'un article d'un arrêté municipal interdisant le chiffonnage (la fouille des poubelles), la section stéphanoise de la Ligue des droits de l'Homme (LDH) remonte au créneau, cette fois-ci sur la question de la domiciliation des personnes sans domicile stable.

### **Des refus contestés devant le tribunal administratif**

Se faire domicilier est un droit prévu par la loi. Jusqu'à présent, pour entreprendre cette démarche, les personnes concernées devaient s'adresser à l'un des organismes ou associations stéphanois agréés par la Préfecture.

Mais depuis septembre dernier, la municipalité a décidé que ce serait le Centre communal d'action sociale (CCAS), une structure gérée par la Mairie, qui s'occuperait désormais d'étudier les demandes de domiciliation (qui sont accordées pour un an et renouvelables de droit).

Or, depuis, la LDH a été informée que plusieurs demandes, « a priori entre dix et quinze », avaient été rejetées, pour des motifs qui sont, selon elle, « juridiquement discutables » : « On a répondu à une personne âgée qu'elle n'avait pas de lien avec la commune alors qu'elle habite à Saint-Étienne depuis quatre ans, avec ses enfants et ses petits-enfants, lesquels sont scolarisés. Nous avons plusieurs exemples comme celui-ci », assure Jean-Marie Fayol-Noireterre, président local de la LDH.

Une autre personne s'étant vu opposer un refus de domiciliation a décidé, avec le soutien de la LDH, de contester cette décision devant le tribunal administratif de Lyon. Le 25 mars dernier, ce dernier a demandé au CCAS de réexaminer le dossier. Ce qui n'a fait, néanmoins, que déboucher sur un nouveau refus. Alors que la personne en question avait précédemment été domiciliée par une association. « D'autres recours sont en instance », précise le président de la LDH.

## **« La domiciliation est une étape essentielle vers un processus d'insertion »**

Si le Code de l'action sociale et de la famille prévoit bien la possibilité d'un refus de domiciliation de la part du CCAS, il stipule que la décision doit être motivée par une absence de lien avec la commune et que le CCAS doit orienter la personne vers un autre organisme. Or, dans les dossiers dont elle a eu connaissance, la LDH assure que cela n'a pas été le cas.

L'association souligne que « la domiciliation est une étape essentielle vers un processus d'insertion : elle permet d'accéder à des droits et prestations fondamentaux tels que les minima sociaux, la couverture maladie, le logement social ou l'aide juridictionnelle, de recevoir du courrier et donc de garder des relations avec des proches et un ancrage dans la vie sociale. C'est aussi, pour les intervenants sociaux, l'occasion de créer ou maintenir un lien avec des personnes souvent isolées. »

« Parmi les refus dont nous avons eu connaissance, tous concernaient des personnes étrangères », affirme Jean-Marie Fayol-Noireterre. Et de conclure : « Après l'arrêté anti-mendicité, on a une nouvelle fois l'impression, malheureusement, qu'il y a de la part de la Mairie une volonté de faire de Saint-Étienne une ville "propre" en excluant certaines populations. »

3 000. C'est, selon la Ligue des droits de l'Homme, le nombre annuel approximatif de personnes qui ont été domiciliées à Saint-Étienne en 2013 et 2014. Depuis, ce chiffre serait en baisse.

Loïc Todesco

**Personnes  
sans domicile  
stable**

# La réforme de la domiciliation reste au milieu du gué

**(extraits)**

Peu connue, la domiciliation est pourtant, pour les personnes sans domicile stable, une porte d'entrée pour accéder aux droits. Simplifié par la loi « ALUR », le dispositif devrait gagner en cohérence avec la mise en place de schémas départementaux. Néanmoins, la réforme, engagée à moyens constants, ne permettra pas de désengorger les services, notamment en Ile-de-France.

**P**ermettre à des personnes sans domicile stable de recevoir du courrier et d'accéder à des droits et prestations qui nécessitent une adresse (minima sociaux, couverture maladie, logement social, inscription sur les listes électorales, aide médicale de l'Etat [AME], procédure d'asile...) : tels sont les deux principaux objectifs de la domiciliation. « C'est un droit fondamental dans la mesure où il permet d'instruire tous les autres droits », explique Françoise Mertz, directrice adjointe du pôle « urgence » à l'association Aurore, qui gère un service de domiciliation à Paris.

Ce service gratuit, mis en œuvre par des organismes agréés (principalement des associations) et par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS), est par ailleurs un moyen pour les intervenants sociaux de

créer ou de maintenir un lien avec des personnes souvent isolées. En offrant la possibilité d'établir ou de conserver un ancrage dans la vie sociale, la domiciliation marque, potentiellement, le début d'un parcours vers le droit commun dans le cadre d'un processus d'insertion ou de réinsertion. C'est aussi un acte de reconnaissance. « Quelqu'un qui n'a pas d'adresse n'est de nulle part. La domiciliation, c'est le rendre citoyen d'un endroit », avance Nora Ourrad, chef de service du pôle social au CCAS de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), qui remet plus de 20 000 courriers par an.

## PLUS QU'UNE BOÎTE AUX LETTRES

L'essentiel de l'activité de domiciliation est constitué par la réception et la mise à disposition du courrier. Des tâches plus complexes qu'il n'y paraît. La boutique Solidarité Emmaüs Créteil (Val-de-Marne), agréée pour domicilier 550 personnes, reçoit en moyenne 400 lettres par jour. « Il faut les réceptionner, les classer, puis effectuer la distribution dans des tranches horaires suffisamment larges pour que les personnes qui travaillent puissent récupérer leur courrier (de 8 heures à 19 heures selon les jours), noter les dates de passage, imprimer des attestations si besoin... », explique Vincent Trichet, responsable de la domiciliation. « Notre service est habilité pour 3 000 domiciliations. Autant dire que, chaque matin, c'est un

peu la cohue avec des personnes qui ne comprennent pas qu'un courrier attendu n'est pas arrivé, d'autres qui réagissent avec mécontentement à une lettre... », relève Françoise Mertz.

Dans de nombreux cas, le courrier suscite un besoin d'aide à la lecture et à la compréhension et des demandes de conseils concernant le remplissage de formulaires ou les démarches à suivre. « Sur les 95 personnes reçues en moyenne chaque jour, nous délivrons une quinzaine de mini-entretiens sociaux destinés à répondre aux questions liées à un courrier en provenance d'une institution – CAF, Pôle emploi... », précise Vincent Trichet. Dans son service, la demande d'explication est d'autant plus importante que les personnes sont souvent d'origine étrangère – 169 nationalités différentes s'y côtoient – et maîtrisent parfois mal le français et les codes de l'administration. Si la plupart des organismes orientent les personnes qui en ont besoin vers des partenaires extérieurs (en particulier les services sociaux des départements), ils sont plus rares à proposer un accompagnement social – à l'image du CCAS de Saint-Denis où deux assistantes sociales sont chargées d'accompagner les bénéficiaires lorsqu'ils n'ont pas d'autres référents sociaux sur le territoire.

En Ile-de-France, beaucoup d'associations n'ont pas la marge de manœuvre suffisante pour fournir des prestations au-delà de la simple boîte postale en raison de l'engorgement qui menace le dispositif. La boutique Solidarité Emmaüs Créteil doit faire face à 150 nouvelles demandes par mois. « Nous ne pouvons répondre qu'à moins de 10 % d'entre elles, si bien que notre liste d'attente compte 1 300 personnes, ce qui est malheureusement représentatif de la situation au plan régional », explique Vincent Trichet.

## En chiffres

Selon une enquête réalisée par la DGCS, à la fin 2013, les organismes domiciliaires se répartissaient comme suit :

- ▶ 2 259 CCAS-CIAS ;
  - ▶ 1 043 associations ;
  - ▶ 819 autres (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, centres d'accueil pour demandeurs d'asile, services sociaux de conseils généraux, services intégrés d'accueil et d'orientation...).
- Ils domiciliaient 214 564 personnes.

## **" on en vient à privilégier celles dont on estime que la domiciliation va constituer une première étape pour construire un projet »**

« Chez nous, le délai pour bénéficier d'une domiciliation est de quatre à six semaines », avance également Françoise Mertz. Effet pervers de cette embolie : une sélection des personnes domiciliées. « On en vient à privilégier celles dont on estime que la domiciliation va constituer une première étape pour construire un projet », déplore Françoise Mertz.

Face à une telle situation, les associations reprochent aux CCAS de ne pas suffisamment s'impliquer dans la domiciliation, qui fait pourtant partie de leurs missions : ils sont tenus légalement de procéder à une élection de domicile pour toute personne qui présente des liens avec leur commune. « Certains CCAS ne domicilient pas du tout, d'autres financent des associations chargées d'assurer la domiciliation à leur place ou réorientent vers elles sans les financer. Enfin, certains domicilient mais selon des critères de lien avec la commune très restrictifs. Au final, en Ile-de-France, les associations assurent entre 65 et 90 % des domiciliations », estime David Hedrich, coordinateur de l'association Dom'Asile, qui gère plusieurs centres de domiciliation en Ile-de-France. « A Paris, ajoute Françoise Mertz, les permanences sociales d'accueil gérées par la municipalité, qui ont en charge l'accueil et la domiciliation des personnes sans domicile fixe, écartent systématiquement certaines personnes, notamment les sans-papiers qui, du coup, n'ont d'autres choix que de se tourner vers les associations. Pourtant, ces dernières ne sont censées venir qu'en appoint d'un dispositif qui doit être mis en œuvre par les villes. »

" Selon les associations, les CCAS ne rempliraient pas leur obligation légale de peur d'attirer des personnes en situation précaire sur leur territoire, mais ce n'est pas le cas, conteste, de son côté, Benoît Calmels, délégué général de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas). Etant donné la charge de travail liée à la domiciliation - aménagement des locaux, réception du courrier, stockage, distribution, accompagnement des personnes pour le décryptage... - ainsi que l'accroissement de la demande et le faible nombre d'associations agréées, les CCAS font surtout du mieux qu'ils peuvent! » Et de citer l'exemple du CCAS

de Marseille qui domicilie 2400 personnes pour un coût global annuel de 228 000 €. « C'est loin d'être anodin dans un contexte où les collectivités sont appelées à réduire leur budget ! »

### **CONVAINCRE LES ÉLUS (...)**

Quelques acteurs volontaristes ne pallieront toutefois pas à eux seuls les lacunes du système. Sous la pression des associations, qui n'ont eu de cesse de plaider pour un meilleur pilotage et une simplification, une première réforme du régime de domiciliation a vu le jour en 2007 dans le cadre de la loi instituant le droit au logement opposable (DALO) (1). Jusque-là, les personnes devaient demander une attestation de domiciliation pour chacun des droits, ce qui était très complexe. « La loi DALO a constitué une avancée en ne prévoyant plus que trois types de domiciliation : l'une généraliste pour la plupart des droits, l'une relative à l'AME et une autre à l'asile. Mais cette simplification a été jugée insuffisante : la procédure restait très compliquée, en particulier pour les personnes étrangères, qui pouvaient avoir besoin des trois dispositifs - AME, asile et généraliste », explique Laura Charrie1, chargée de mission à la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS).

Les associations ont été de nouveau entendues dans le cadre du plan pluri-annuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013, qui comporte la mise en place de « schémas de la domiciliation » et une nouvelle simplification du dispositif.

(...)

Annexés au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) mis en place par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de mars 2014, ces nouveaux schémas, en cours de réalisation dans la plupart des régions, doivent se décliner en un état des lieux départemental de la domiciliation et un plan d'action.

(...)

## **" Beaucoup d'associations ne fonctionnent qu'avec des bénévoles, dans des locaux inadaptés et avec des méthodes archaïques »**

(...)

### **L'AVENIR EN QUESTION**

Quant à la simplification, déclinée dans la loi « ALUR » (2), elle met fin à la procédure spécifique de domiciliation pour les personnes demandant l'AME. Néanmoins, la procédure concernant l'asile est renvoyée à la réforme du droit d'asile, une déception pour les associations, qui revendiquaient une procédure unique.

(...)

Si, de l'avis des associations et des CCAS, la réforme va dans la bonne direction, la domiciliation ne bénéficie toujours pas de financement dédié. « On en est encore à l'âge de pierre, déplore Françoise Mertz. Un service de domiciliation devrait au moins pouvoir disposer d'une permanence d'écrivain public et d'un soutien approprié pour les personnes qui n'ont aucun suivi par ailleurs. Mais, faute de moyens, nous sommes dans l'incapacité de proposer ces prestations. Beaucoup d'associations ne fonctionnent qu'avec des bénévoles, dans des locaux inadaptés et avec des méthodes archaïques : comment être efficace et éviter les erreurs sans outil de gestion informatisé alors que certains matins, nous avons jusqu'à 600 lettres à trier ? Or l'Etat ne prévoit toujours pas de financer un logiciel informatique unifié pour tous les services de domiciliation. Quant à mettre en place une application informatique ou des bornes pour éviter aux personnes de se déplacer ou de faire la queue si elles n'ont pas reçu de courrier, on en est loin ! » « Sachant que nous devons répondre à deux obligations, un entretien de renouvellement annuel et une radiation en cas de non-passage pendant trois mois, le volet administratif lié à la gestion des flux est particulièrement complexe », renchérit Nora Ourrad. « Autant nous avons un bon dialogue

avec la DGCS et la plupart des ministères, autant dès que nous parlons d'argent, nos interlocuteurs bottent en touche. Aujourd'hui, les associations n'ont d'autres choix que de s'appuyer sur des bénévoles ou d'utiliser des fonds non destinés à cette activité», observe également David Hedrich.

(...)

Cependant, le financement n'est pas le seul point noir de la réforme. Les associations pointent également l'absence d'inconditionnalité et d'universalité de la domiciliation. « Toute personne qui juge avoir besoin d'une domiciliation devrait pouvoir y recourir. Or ce n'est toujours pas le cas : pour les personnes en situation irrégulière, la loi précise que le dispositif se limite à l'AME, à l'aide juridictionnelle et aux droits civils, explique Laura Charrier. C'est tout à fait illégal dans la mesure où le législateur leur reconnaît d'autres droits qu'elles ne pourront donc pas faire valoir. Cela amène en outre associations et CCAS à vérifier les situations administratives des personnes, ce qui n'est pas de leur ressort. » **Caroline Sédrati-Dinet**

(1) Réforme précisée par la circulaire du 25 février 2008 - Voir ASH n° 2549 du 14 03-08, p. 7.

(2) Voir ASH n° 2861 du 23-05-14, p. 41.

(3) Le groupe de travail comprend des services déconcentrés de l'Etat, la direction de la sécurité sociale, l'administration pénitentiaire, la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement et des associations. La Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage, qui y participe, milite pour que les gens du voyage bénéficient d'une domiciliation effective et adaptée sur l'ensemble du territoire.

(4) Outre des moyens, l'Unccas revendique une meilleure coordination territoriale et la précision des notions de lien avec la commune et de personnes sans domicile stable.

## Réforme de la domiciliation : qu'en pensent les CCAS ?

Avril 2017

Suite à la refonte des textes d'application de la loi ALUR encadrant le dispositif de domiciliation et à la publication sur les territoires de schémas départementaux de la domiciliation, l'UNCCAS a engagé un premier bilan de la mise en œuvre de la réforme sur le terrain pour mieux faire connaître les modalités d'implication, les difficultés rencontrées et les besoins des CCAS et des CIAS sur ce sujet.

### La mise en œuvre de la réforme par les CCAS/CIAS

L'année 2016 a été marquée par des **nouveautés en matière de domiciliation** des personnes sans domicile stable. Mais, malgré quelques éléments de clarification apportés par ces différents textes, l'UNCCAS déplore que leur refonte n'ait pas permis de progresser plus durablement sur de nombreux sujets. En effet, les **principales nouveautés du régime de la domiciliation** introduites par ces textes sont les suivants : le dispositif de domiciliation spécifique à l'aide médicale de l'Etat a été supprimé ; les motifs de domiciliation sont élargis à l'ensemble des droits civils ; la condition de lien avec la commune est élargie ; la création d'un formulaire de demande d'élection de domicile ; et l'intéressé n'a plus d'obligation de se présenter physiquement tous les trois mois au lieu où il est domicilié.

Dans ce contexte, **quelle est l'opinion des CCAS sur les nouveautés induites par ces textes ? Ces modifications ont-elles eu un impact (positif ou négatif) sur leur activité ? Quels questionnements demeurent ?**

### Les CCAS de plus en plus sollicités sur la domiciliation

**La réforme a contribué à accroître le nombre de demandes formulées aux CCAS.** Les CCAS sont nombreux à s'inquiéter de la **forte progression du nombre de domiciliations depuis plusieurs années et de l'alourdissement de leur charge de travail en la matière**, dans un contexte de baisse des dotations des collectivités et de réduction du nombre d'associations agréées. Ainsi, un tiers des répondants indique avoir connu une **augmentation importante ou très importante de leur file active** ces trois dernières années. Cette augmentation, et son intensité, varie fortement en fonction des besoins du territoire de manière plus ou moins forte : le CCAS de Vannes indique par exemple une augmentation de 31% de sa file active entre 2015 et 2016, le CIAS du Blaisois nous fait part de sa difficulté à gérer une telle augmentation (380 personnes en décembre 2015 à 550 en décembre 2016).

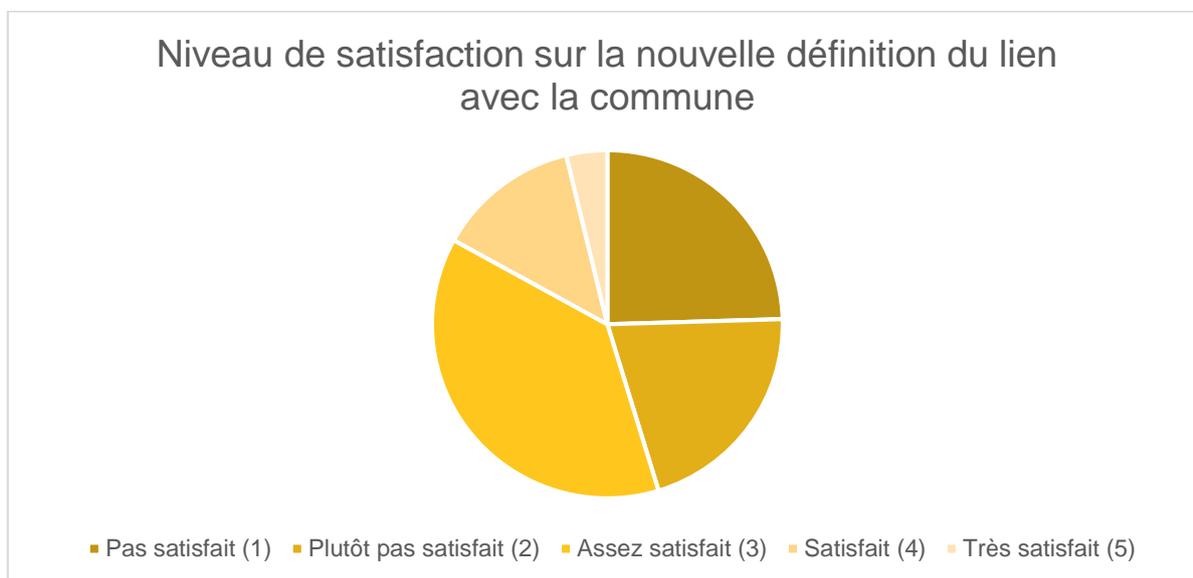
Si certains CCAS soulignent le peu d'impact qu'a eu la réforme sur leur activité (« *on a accouché d'une souris* »), celle-ci semble, selon la majorité des CCAS, avoir contribué à **accroître le nombre de domiciliations**. La moitié des répondants constate ainsi que la réforme a entraîné de nouvelles demandes liées à cette réforme : sont notamment cités **l'augmentation du public gens du voyage** suite à la suppression de la commune de rattachement par la loi Egalité et citoyenneté, d'autres citent l'augmentation des personnes en situation irrégulière depuis la loi ALUR ou encore l'augmentation constante des personnes hébergées chez des tiers.

**Des demandes nombreuses de personnes hébergées chez un tiers.** La définition du public concerné par la domiciliation n'a pas été éclaircie avec la réforme. Après la question du lien avec la commune, le principal sujet sur lequel nous questionnons les CCAS est celui de l'évaluation de la stabilité du domicile de la personne. En effet, les CCAS sont confrontés à de nombreuses demandes qui se trouvent à la limite de la définition de ce public cible. Un CCAS analyse ainsi : « *le grand flou concerne les personnes hébergées. La circulaire clarifie un peu les choses car elle ne mentionne pas l'attestation d'hébergement comme justificatif de lien avec la commune, que je considère pour ma part comme du déclaratif à l'écrit. Il faut donc un lien supplémentaire avec la commune pour bénéficier d'une domiciliation, ce qui, au passage, nous donne un moyen d'inviter les personnes à rencontrer un travailleur social pour engager des demandes d'hébergement (le suivi social faisant partie des liens avec la commune). Mais les textes ne résolvent pas la perte de sens du dispositif, car si l'on s'en tient aux textes, les CCAS continuent de domicilier les personnes qui sont hébergées de façon stable chez un tiers. Les CCAS constituent donc toujours un moyen de bricolage ad hoc que les usagers sollicitent face au mal-logement, et que la domiciliation vient pérenniser.* »

## L'évaluation du lien avec la commune reste difficile

**La condition de lien avec la commune est floue.** Elle a été élargie par les textes applicatifs de la loi Alur. Sans surprise, **45% des CCAS répondant s'estiment pas ou peu satisfaits de cette définition et 38% moyennement satisfaits**, dont ce CCAS : « *C'est une bonne chose pour l'ouverture des droits mais cela augmente la charge de travail.* ». Les CCAS/CIAS regrettent avant tout une définition « *trop large* » pour laquelle « *la possibilité d'interprétation du lien avec la commune est toujours aussi importante.* ».

**L'évaluation du lien reste complexe du fait de cette définition.** Un grand nombre de CCAS/CIAS nous ont interrogés sur l'impact de cette réforme sur leur activité : pour certains, la définition proposée n'est pas claire (« *qu'entend-on par lieu de séjour ?* ») et nombreuses sont les questions sur ce sujet. Les CCAS/CIAS se questionnent sur les différents liens lors de l'évaluation (où s'arrête le lien familial ? est-ce que tel acte est considéré comme un suivi ?), ce qui explique qu'un CCAS estime que la principale difficulté rencontrée est de « *parvenir à trouver le lien avec la commune dans le cadre de l'entretien.* ».



**La preuve du lien est facilitée dans les villes-centres.** L'évaluation de ce lien est d'autant plus difficile dans un contexte où les personnes peuvent avoir des liens avec plusieurs communes : « *En effet les gens se déplacent. Comment définir la commune la plus pertinente à assurer l'élection de domicile ?* » En général, c'est au sein de la ville-centre où se concentrent les services et les structures de lutte contre les exclusions que le lien avec la commune est le plus évident. Certains territoires et notamment les grandes agglomérations urbaines ou simplement les villes-centres, subissent une pression plus forte en termes de demandes de domiciliation : « *les communes sur lesquelles sont installées des structures d'insertion doivent domicilier les personnes qui bénéficient d'un suivi et qui parfois viennent des communes avoisinantes* ». Ou pour un autre CCAS : « *Etant identifié comme ville centre, beaucoup de services nous sollicitent pour faire élire domicile des personnes qui en réalité ne sont pas sur notre commune. Est-ce le résultat d'une réticence pour certaines communes d'assurer cette mission ? (avec la crainte que les personnes sollicitent des aides auprès de leur commune [sans forcément être en mesure d'y répondre]). Je dois souvent rappeler le cadre de la loi, les obligations de chacun et le sens de ce type de demandes pour les personnes.* »

**Des possibilités de refus très limitées et une réorientation qui reste difficile.** Enfin, des CCAS expliquent les difficultés rencontrées dans l'orientation de certains demandeurs lorsqu'il n'y a pas de lien avec la commune (« *les orientations vers des partenaires non institutionnels surchargés par les demandes lorsqu'il n'y a pas de lien réel et clairement établi avec la commune* ») ou quand, malgré le lien, d'autres acteurs semblent plus pertinents : « *Comment réorienter vers un autre organisme de domiciliation quand les partenaires savent que nous sommes dans l'obligation de domicilier. Pour certains profils, une association qui pourrait avoir un meilleur accompagnement serait préférable mais nous ne pouvons refuser* ».

## L'introduction de nouveaux formulaires CERFA

**Les nouveaux CERFA semblent plus complets.** Plus de 80% des CCAS répondants déclarent utiliser le nouveau CERFA de demande d'élection de domicile et le nouveau CERFA d'attestation de domiciliation. Malgré un grand nombre de questionnements, ils semblent globalement satisfaits de ces formulaires qui permettent une relative simplification et une meilleure lisibilité de la procédure. Dans leur ensemble, les CCAS semblent par ailleurs satisfaits de la possibilité de formaliser/enregistrer la demande d'élection de domicile : « *Le mérite du CERFA de demande de domiciliation pour l'usager est d'enregistrer sa demande et d'obtenir une réponse écrite avec orientation en cas de refus.* »

**Les nouvelles procédures d'instruction de la demande sont chronophages.** Toutefois, les CCAS sont nombreux à nous faire part de l'augmentation du travail administratif que demande le remplissage de ces nouvelles attestations : il est chronophage, voire « *fastidieux* » de remplir les différentes attestations, ce qui peut « *alourdir la procédure* » ; d'autant plus que ces attestations comportent des informations redondantes : « *Pas de possibilité de pré-remplissage avec nécessité de remplir des informations trop répétitives et sur trop de documents* »... avec la crainte que « *l'augmentation du temps administratif se fasse parfois au détriment de l'accompagnement.* ». Plusieurs CCAS nous parlent d'une mise en page peu claire (notamment pour la partie sur les ayants droits) et de l'absence de place laissée au demandeur pour signer sur la dernière page « *Il n'y a pas de place pour signer l'attestation de domiciliation. Or certains demandeurs ne viennent jamais chercher l'attestation. La signature, permettait de confirmer la volonté du demandeur d'être domicilié, une fois la demande accordée* », et l'absence de précisions sur les possibilités de recours gracieuses du demandeur. Enfin, de nombreux CCAS nous ont interrogés car ni les CERFA, ni la circulaire ne précisent à qui le formulaire doit être remis (la personne ou le foyer).

## Un dispositif qui continue à peser sur l'activité des CCAS

**Les CCAS sont obligés de mobiliser plus d'agents pour gérer l'augmentation de la masse de travail, de la demande à la gestion du courrier.** Plusieurs CCAS insistent sur l'importance du **temps de travail dédié par leurs équipes sur ce dispositif**, soit du fait des nouvelles contraintes apportées par la réforme du dispositif soit à cause de la diminution des acteurs habilités à domicilier sur leur territoire. Pour pouvoir prendre en charge cette augmentation, certains CCAS sont contraints d'augmenter le nombre d'ETP consacrés à ce dispositif, voire de « *réorganiser leurs services pour appliquer les nouveaux textes* ». Malheureusement, cela n'est pas possible pour certains CCAS, dont un qui précise : « *nos moyens humains ne suivent pas. Compte tenu des difficultés budgétaires, pour 2017 nous avons perdu 1 ETP. L'augmentation des personnes domiciliées crée une difficulté de gestion des files d'attente à l'accueil. Nos moyens humains et nos locaux ne nous permettent pas de consacrer une équipe spécialisée et un circuit dédié pour l'instruction et la distribution du courrier* »

**La question du financement de la mission de domiciliation reste fondamentale :** les moyens alloués à cette mission doivent correspondre aux besoins réels. Face à l'absence de moyens alloués à ce dispositif, les CCAS sont dans l'obligation de faire des choix et parfois de redéployer leur activité

pour faire face à cette obligation légale : « Une activité en forte croissance qui justifie d'y affecter des moyens humains supplémentaires. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, cette allocation de moyens s'opère par redéploiement d'agents affectés à d'autres missions facultatives telles que des permanences d'accueil social. En dehors de la gestion du courrier, les demandes de domiciliation mobilisent en effet 50% des rendez-vous du Pôle Accueil. [Et donc] : une crainte de voir les publics qui savaient pouvoir s'appuyer sur le CCAS en cas de difficultés ponctuelles, s'en détourner en raison notamment d'un délai de rendez-vous qui s'est fortement dégradé. »

## La suppression de l'obligation de passage

**La suppression de l'obligation de passage tous les trois mois contribue à la perte de sens du dispositif et complexifie les relations avec les administrés.** L'intéressé n'a plus d'obligation de se présenter physiquement tous les trois mois au lieu où il est domicilié. Cette obligation est remplacée par l'obligation pour l'intéressé de se manifester physiquement ou à défaut par téléphone tous les trois mois. Cette réforme pose de nombreuses questions aux CCAS/CIAS sur sa mise en application dans **le respect de la confidentialité**. Les CCAS doivent ainsi réfléchir et mettre en place des procédures pour gérer et tracer les appels téléphoniques des personnes domiciliées. Un CCAS indique : « *Le fait que la personne n'ait plus à chercher son courrier physiquement tous les trois mois, mais qu'un appel téléphonique suffise complique la gestion de la domiciliation et le référencement des appels.* » Et celui-ci va plus loin « *La réponse au téléphone n'est pas appliquée : comment concilier avec le secret professionnel ? La police, la gendarmerie et les huissiers ont du mal à comprendre qu'il ne suffit pas de venir à l'accueil du CCAS pour savoir qui est domicilié et qui ne l'est pas (et cela se passe souvent mal) ; je constate qu'il faudrait également faire un petit cours de droit pénal à l'administration centrale. C'est aussi méconnaître la réalité de terrain : par exemple, comment garantir la sécurité d'une femme victime de violence conjugale qui a quitté le foyer si son conjoint peut facilement savoir si elle est domiciliée ou non (et donc attendre Madame au CCAS) ? En plus d'un cours de droit pénal, un petit stage d'observation dans les CCAS ne serait pas superflu* ». Enfin, cela pose également la question du délai de conservation des courriers. Pour ce CCAS : « *le délai de conservation des courriers me semble aberrant - 3 mois, c'est beaucoup trop long et ne correspond pas à un suivi de la correspondance ; cela entraîne un problème pratico-pratique de place et d'achat de mobilier sécurisé pour la conservation des courriers* ».

## Conclusion

D'après les retours qualitatifs des CCAS, la loi ALUR et ses différents textes applicatifs **accroissent le champ de l'obligation légale** des CCAS/CIAS sur la domiciliation (définition restée large du lien avec la commune, élargissement des motifs de domiciliation...) et donc la charge de travail qui en découle **sans répondre aux principales problématiques de terrain rencontrées** par les organismes domiciliataires : manque de moyens, saturation des organismes, complexité du dispositif liés à un cadre juridique très général et sa perte de sens. Les schémas départementaux de la domiciliation, rédigés très rapidement, n'ont pas permis sur une majorité des territoires de produire des données diagnostiques suffisamment précises et de formaliser des objectifs suffisamment ambitieux pour répondre à ces problématiques.

Pour développer la capacité globale de domiciliation, il est évidemment dans l'intérêt de tous les acteurs en présence que chaque CCAS soit en mesure de participer au dispositif. Toutefois, il semble nécessaire d'accompagner cette injonction d'une **réflexion portée nationalement et localement par les services déconcentrés sur la complexité des situations posées par la domiciliation** (diversité des publics, importance des ressources mobilisées) mais aussi **sur les moyens qui peuvent être envisagés pour accompagner au mieux les CCAS dans cette tâche.**

## DOCUMENT 10

Article du « journal de Saint Denis »

### Domiciliation/ Une boîte aux lettres pour les sans adresse stable

Jeudi 19 octobre 2017

Linda Maziz



Le Centre communal d'action sociale de Saint-Denis a modernisé son service de domiciliation. Fini les longues files d'attente en mairie. Les 1 600 bénéficiaires sont désormais prévenus par SMS ou par mail s'ils ont reçu du courrier.

Au service de domiciliation du Centre communal d'action sociale de Saint-Denis

---

« Du courrier est à votre disposition au Centre communal d'action sociale de Saint-Denis. Merci de venir le récupérer. » Désormais Barry n'a plus à se déplacer au service domiciliation tant qu'il n'a pas reçu ce message sur son téléphone. « Avant, comme on ne savait pas s'ils avaient reçu des lettres pour nous, on était obligé de venir vérifier régulièrement. On perdait du temps. Il y avait beaucoup de monde et il fallait faire la queue longtemps. Et comme il n'y avait pas toujours du courrier à notre attention, on attendait souvent pour rien. » Depuis que le service a été informatisé, Barry a pu économiser beaucoup de déplacements au centre administratif, avec l'assurance aussi de ne plus repartir bredouille.

« C'est vraiment très pratique. Au niveau organisation, ça facilite énormément », explique ce père de deux grands garçons. Avec sa femme et ses enfants, il a dû se faire domicilier au CCAS, le centre d'action sociale de la mairie de Saint-Denis, après l'expulsion de leur logement il y a trois ans. Depuis, il dort « dans la voiture après le boulot », parfois à l'hôtel. « Quand on est hébergé à droite à gauche, c'est compliqué de se faire envoyer du courrier. Au moins, la domiciliation nous permet de garder une adresse stable. C'est un service indispensable », estime-t-il.

#### 4 621 personnes domiciliées depuis 2010

Comme lui, 1 600 personnes en bénéficient actuellement à Saint-Denis. Ce chiffre lui confère le statut de premier service domiciliataire du département. Il traduit aussi le volontarisme de la Ville dans l'exercice de cette mission, quand d'autres communes la refusent, en dépit de leurs obligations réglementaires. Selon les textes en vigueur - suivis à la lettre à Saint-Denis - pour y prétendre, il faut pouvoir justifier d'un lien avec la Ville (y avoir habité, y avoir de la famille, un travail, des enfants scolarisés, ou un suivi médical par exemple).

Ainsi, depuis l'ouverture en 2010 d'un service dédié, 4 621 personnes sans domicile personnel y ont eu recours à Saint-Denis, nécessitant le traitement et l'archivage d'autant de dossiers. D'aucuns se souviennent de cette époque du « tout papier » où compte tenu de ces flux croissants, le dispositif était saturé. Tout comme l'espace de réception du courrier ouvert au public trois demi-journées par semaine, souvent plein à craquer, avec une file d'attente qui pouvait déborder jusque dans la cage d'escalier. La Ville a donc décidé en 2014 de jouer la carte de l'innovation en informatisant la domiciliation et en devenant, après Paris, le premier CCAS de la région Île-de-France à se doter d'un tel outil.

## **De gros enjeux derrière chaque lettre**

Après deux années de travail, la mise en place de ce logiciel baptisé « DomVil » - financé par l'État à hauteur de 100 000 euros et pleinement opérationnel depuis cet été - a permis d'améliorer sensiblement le service rendu aux usagers. Ils sont donc informés par mail ou par texto de l'arrivée d'une nouvelle lettre sans avoir à se déplacer. Chacun bénéficie en outre d'une carte individuelle munie d'un code-barres qui permet également un suivi du courrier à la borne de lecture située à l'entrée.

Premier effet visible et non des moindres, la fluidité du service, avec des personnes qui se présentent au guichet au compte-gouttes et qui sont prises en charge sans délai. « Voyez vous-mêmes ! C'en est fini des files d'attente interminables, avec des gens qui sont forcément stressés parce que leur vie est parfois suspendue à la réception d'un courrier super important de la CAF, de la Sécu ou de Pôle Emploi. Pour ces personnes, derrière chaque lettre il y a souvent un très gros enjeu », précise Abdel Mehdal, qui exerce comme agent d'accueil.

« La domiciliation est le fondement de l'accès aux droits pour les personnes sans domicile stable », a ainsi rappelé le maire Laurent Russier, dans le discours qu'il a prononcé le 28 septembre lors de l'inauguration du logiciel, en présence notamment de la sous-préfète Nicole Isnard, partenaire de la Ville sur ce projet. « La domiciliation leur permet d'avoir accès à des prestations sociales et réglementaires et d'exercer leurs droits civils », a-t-il insisté, en faisant part du souhait de la Ville de « diffuser au maximum l'opportunité constituée par cette innovation », qui doit permettre « à tous les centres communaux d'action sociale du département de satisfaire à leurs obligations légales ».

## DOCUMENT 11



### Ministère des affaires sociales et de la santé

Direction Générale de la Cohésion Sociale  
Sous-direction de l'inclusion sociale,  
de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté  
Bureau de l'accès aux droits et de l'insertion

Personne chargée du dossier :  
Alexandra MENIS  
tél. : 01 40 56 44 57  
mél. : [alexandra.menis@sante.gouv.fr](mailto:alexandra.menis@sante.gouv.fr)

La ministre des affaires sociales et de la santé

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région  
Mesdames et Messieurs les préfets de département

Copie :

- Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- Mesdames et Messieurs les directeurs de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale outre-mer
- Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- Mesdames et Messieurs les directeurs des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi outre-mer
- Monsieur le directeur de la DRIHL
- Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale et de la protection des populations
- Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale

**INSTRUCTION** N° DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable

Date d'application : Immédiate

NOR : AFSA1616022J

Classement thématique : cette zone est à remplir par SDSGI/doc

**Examinée par le COMEX, le 24 juin 2016**

**Publiée au BO** : oui

**Déposée sur le site circulaire.legifrance.gouv.fr** : oui

<p><b>Résumé :</b> Dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et en particulier des mesures visant à lutter contre le non-recours aux droits, une simplification du dispositif de domiciliation a été engagée. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a permis dans son article 46 d'unifier les régimes de domiciliation généraliste d'une part et d'aide médicale de l'Etat d'autre part. Ces deux régimes de domiciliation sont désormais remplacés par un dispositif unique de domiciliation. Les modalités de ce nouveau régime ont été définies par voie réglementaire afin de simplifier le dispositif pour les personnes sans domicile stable et pour les organismes domiciliataires.</p> <p>La présente instruction a pour objet d'accompagner la mise en œuvre de cette réforme dans les territoires.</p>
<p><b>Mots-clés :</b> Domiciliation / Election de domicile / Sans domicile stable / Organismes domiciliataires / Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale / Non recours aux droits</p>
<p><b>Textes de référence :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové</li> <li>- Articles L. 252-1, L. 252-2, et L. 264-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles</li> <li>- Décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 modifié pris pour l'application de l'ensemble des dispositions du décret du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance</li> <li>- Décret n°2016-632 du 19 mai 2016 relatif au lien avec la commune pour la domiciliation</li> <li>- Décret n° 2016-633 du 19 mai 2016 relatif aux demandes d'élection de domicile pour l'aide médicale de l'Etat (AME)</li> <li>- Décret n° 2016-641 du 19 mai 2016 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable</li> </ul>
<p><b>Circulaire abrogée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Circulaire N°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable</li> </ul>
<p><b>Annexes :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 : Guide de la domiciliation</li> <li>2 : Cahier des charges type</li> <li>3 : Rapport d'activité de domiciliation des personnes sans domicile stable</li> <li>4 : Demande d'élection de domicile</li> <li>5 : Décision et attestation d'élection de domicile</li> </ol>
<p><b>Diffusion :</b> Les destinataires de l'instruction en assureront la diffusion auprès des centres communaux et intercommunaux d'action sociale et des organismes agréés, des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au 8° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, des organismes d'aide aux personnes âgées mentionnés à l'article L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles, des centres d'hébergement d'urgence relevant de l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles, des établissements de santé, des Conseils départementaux, des organismes de Sécurité sociale (CAF, MSA, CPAM) et de Pôle Emploi.</p>

La domiciliation permet à des personnes qui n'ont pas de domicile stable de disposer d'une adresse pour recevoir du courrier et surtout pour accéder à leurs droits et prestations ainsi que remplir certaines obligations.

La loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable (DALO) avait permis une première clarification du dispositif et l'institution d'un droit à la domiciliation. La coexistence de plusieurs procédures de domiciliation constituait cependant une source évidente de complexité. C'est pourquoi le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013 a prévu la simplification du dispositif de domiciliation afin de favoriser sa mise en œuvre, ainsi que son animation territoriale par l'élaboration de schémas départementaux de la domiciliation par les préfets de département sous la coordination des préfets de région.

Les nouvelles dispositions juridiques prévues aux articles 34 et 46 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) font suite à un large travail de concertation avec l'ensemble des acteurs de la domiciliation dans le cadre d'un groupe de travail porté par la Direction Générale de la Cohésion Sociale qui s'est réuni à partir de juin 2013.

Les décrets d'application de la loi sont désormais entrés en vigueur : décret en Conseil d'Etat n° 2016-632 du 19 mai 2016 relatif au lien avec la commune pour la domiciliation ; décret en Conseil d'Etat n° 2016-633 du 19 mai 2016 relatif aux demandes d'élection de domicile pour l'aide médicale de l'Etat (AME) et décret simple n°2016-6 41 du 19 mai 2016 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

La présente instruction est complétée par 5 annexes :

- Annexe 1 : Guide de la domiciliation ;
- Annexe 2 : Cahier des charges type ;
- Annexe 3 : Rapport d'activité type ;
- Annexe 4 : Demande d'élection de domicile ;
- Annexe 5 : Décision et attestation d'élection de domicile.

La domiciliation est un droit pour les personnes sans domicile stable et une obligation lorsqu'elles sollicitent le bénéfice de prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles et pour l'exercice des droits civils et civiques (article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles). Les organismes pouvant procéder à l'élection de domicile sont les centres communaux d'action sociale (CCAS) et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) ainsi que les organismes agréés à cet effet par le préfet de département.

En vertu de l'article L. 264-3 du code de l'action sociale et des familles, 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. Aussi, dès lors qu'une personne est titulaire d'une attestation de domiciliation en cours de validité, il ne peut lui être refusé l'exercice d'un droit ou l'accès à une prestation ou à un service essentiel, notamment en matière bancaire ou postale, au motif qu'elle ne dispose pas d'un domicile stable. Cette attestation permet donc à son titulaire et à ses ayants droit :

- d'avoir accès à l'ensemble des droits et prestations sociales sous réserve de remplir les conditions d'attribution propres à chacune de ces prestations ;
- d'avoir accès à la scolarisation ;
- d'accéder aux démarches professionnelles, notamment dans le cadre des dispositifs d'insertion sociale ;
- d'entamer des démarches fiscales ;
- d'effectuer des démarches en vue d'une admission ou d'un renouvellement d'admission au séjour ;
- d'avoir accès à un compte bancaire ou de souscrire une assurance légalement obligatoire.

Les principales nouveautés du régime de la domiciliation sont les suivantes :

- le dispositif de domiciliation spécifique à l'aide médicale de l'Etat est supprimé. Les régimes de domiciliation généraliste et d'aide médicale de l'Etat sont désormais unifiés ;
- la condition de lien avec la commune telle qu'elle résulte de l'article R. 264-4 du code de l'action sociale et des familles est précisée. La notion de séjour se substitue à la notion d'installation sur le territoire, indépendamment du statut d'occupation. La domiciliation par un CCAS ou CIAS est également de droit dans le cas d'un suivi social, médico-social, ou professionnel, de démarches entreprises à cet effet dans le territoire de la commune, d'existence de liens familiaux avec une personne vivant dans la commune ou de l'exercice de l'autorité parentale sur un enfant mineur scolarisé dans la commune ;
- l'article D. 264-1 du code de l'action sociale et des familles crée un formulaire de demande d'élection de domicile et l'attestation d'élection de domicile est actualisée pour tenir compte des changements de la loi ALUR. Le formulaire de demande et l'attestation d'élection de domicile (arrêté du 11 juillet 2016 fixant les modèles de formulaire de demande d'élection de domicile et d'attestation de domicile) précisent l'identité de la personne sans domicile stable et de ses ayants droit ;
- l'intéressé n'a plus d'obligation de se présenter physiquement tous les trois mois au lieu où il est domicilié ; cette obligation est remplacée par l'obligation pour l'intéressé de se manifester physiquement ou à défaut par téléphone tous les trois mois ;
- l'obligation pour les organismes agréés d'informer une fois par mois les départements et les organismes de Sécurité sociale des décisions d'attribution et de retrait des élections de domicile est supprimée ; elle est remplacée par l'obligation pour tous les organismes domiciliataires de communiquer aux départements et organismes de Sécurité sociale qui leur en font la demande, l'information selon laquelle une personne est bien domiciliée au sein de leur structure et cela dans un délai d'un mois. Ce délai est une nouveauté.

J'attire tout particulièrement votre attention sur :

- les nouveautés relatives à l'agrément des organismes domiciliataires ;
- le pilotage territorial du dispositif : le schéma départemental de la domiciliation ;
- les dispositions transitoires.

## **1. Les nouveautés relatives à l'agrément des organismes domiciliataires et au rapport d'activité des organismes domiciliataires**

### *1.1. Les organismes agréés (article D. 264-9 du code de l'action sociale et des familles)*

Désormais, les centres d'hébergement d'urgence relevant de l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles, les établissements de santé et les services sociaux départementaux peuvent être agréés à des fins de recevoir des déclarations d'élection de domicile, de même que les organismes à but non lucratif qui mènent des actions contre l'exclusion ou pour l'accès aux soins, les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au 8° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et les organismes dits d'aide aux personnes âgées mentionnés à l'article L. 232-13 du même code. Les centres d'accueil des demandeurs d'asile sont retirés de cette liste, compte tenu du régime propre aux règles de domiciliation dans le cadre du droit d'asile.

Il est important de noter que ces établissements n'ont pas à solliciter d'agrément pour leurs résidents dès lors qu'ils disposent d'un service de courrier (voir le principe de l'adresse déclarative, annexe 1). Ils doivent uniquement solliciter un agrément s'ils exercent une activité domiciliataire pour un public qu'ils n'hébergent pas ou seulement de manière occasionnelle.

### *1.2. Le cahier des charges (articles L. 264-7 et D. 264-5 du code de l'action sociale et des familles)*

Le cahier des charges des organismes (hors CCAS et CIAS) qui domicilient est arrêté par le préfet de département après avis du président du Conseil départemental. Il a vocation à définir les règles de procédure que les organismes agréés doivent obligatoirement mettre en place en vue d'assurer leur mission de domiciliation. Un modèle de cahier des charges est proposé en annexe 2. Il est indicatif et peut bien sûr être adapté en fonction du contexte local et des besoins en matière de domiciliation.

Le préfet doit s'assurer de la capacité de l'organisme à accomplir effectivement sa mission, dans les conditions prévues par la loi ALUR et ses décrets d'application. Les agréments permettant de domicilier pour l'accès à l'ensemble des prestations ne pourront être délivrés qu'après la publication du cahier des charges au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Le décret n° 2016-641 du 19 mai 2016 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable prévoit que le cahier des charges arrêté par le préfet de département après avis du président du Conseil départemental sera publié **au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2016**.

### *1.3. La durée de l'agrément (article D. 264-11 du code de l'action sociale et des familles)*

L'article D. 264-11 du code de l'action sociale et des familles prévoit que cet agrément est délivré pour une durée maximale de cinq ans contre trois ans auparavant.

### *1.4. La transmission de la liste des organismes agréés (article D. 264-12 du code de l'action sociale et des familles)*

Le préfet assure la publicité de la liste des organismes agréés dans le département, notamment via le site Internet de la préfecture, en précisant les coordonnées de ces organismes, les types de public accueilli et les horaires d'ouverture au public.

### *1.5. Le retrait ou le renouvellement de l'agrément (article D. 264-12 du code de l'action sociale et des familles)*

La demande de renouvellement doit être présentée par l'organisme agréé au plus tard trois mois avant l'expiration de l'agrément en cours. Pour ce faire, l'organisme doit présenter un bilan de son activité pour la période considérée ainsi que les perspectives envisagées pour l'exercice de la même activité. Si à cette occasion, le préfet constate un écart inexplicé entre l'activité exercée durant la période de validité de l'agrément et le cahier des charges ainsi que les services proposés, le renouvellement d'agrément peut être refusé.

En outre, le préfet peut mettre fin à l'agrément avant le terme prévu s'il constate un manquement grave aux engagements définis par le cahier des charges et l'agrément, ou encore, désormais, à la demande de l'organisme. Chaque retrait ne peut être effectué qu'après que l'organisme ait été à même de présenter ses observations. Les décisions de refus ou de retrait d'agrément doivent être motivées. S'agissant de décisions faisant grief, elles sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif.

Le préfet de département ayant procédé au retrait d'un agrément en raison du non-respect du cahier des charges doit désormais en informer les préfets des autres départements de la région.

En cas de retrait d'un agrément, le préfet, garant du dispositif de domiciliation, doit informer tous les autres organismes domiciliataires du territoire afin qu'ils puissent prévoir la montée en charge du dispositif.

### *1.6. Le rapport d'activité des organismes domiciliataires (article D. 264-8 du code de l'action sociale et des familles)*

Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les organismes agréés doivent transmettre chaque année au préfet un rapport succinct sur leur activité de domiciliation conformément à l'article D. 264-8 du code de l'action sociale et des familles. Désormais, ce rapport comporte notamment le nombre d'élections de domicile en cours de validité, le nombre de personnes domiciliées au 31 décembre de l'année écoulée, le nombre d'élections de domicile délivrées dans l'année ainsi que le nombre de radiations et de refus avec leurs principaux motifs, les jours et horaires d'ouverture ainsi que les moyens matériels et humains mis en œuvre par l'organisme. Un modèle de rapport d'activité est proposé en annexe 3.

## **2. Le pilotage territorial du dispositif : le schéma départemental de la domiciliation**

### *2.1. Objectifs*

Le préfet de département est animateur et garant du dispositif de domiciliation.

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, affiche des ambitions fortes en matière d'amélioration de l'accès aux droits. A ce titre, le Plan a prévu, en parallèle de la réforme législative du dispositif de domiciliation, que les préfets de départements, sous la coordination du préfet de région et en lien avec les collectivités territoriales et les acteurs associatifs concernés, établiront un schéma de la domiciliation. Ces schémas ont désormais une base réglementaire.

L'échéance de publication de l'ensemble des schémas est fixée **au 30 septembre 2016**.

### *2.2. Enjeux*

Les schémas de la domiciliation constituent un outil pour orienter durablement la politique d'accès aux droits civils, civiques et sociaux des personnes sans domicile stable.

Même si dans le champ de la politique de l'hébergement et du logement, le référentiel national des prestations (RNP), publié en juin 2011, a intégré la domiciliation, et si la loi ALUR leur confère le statut d'annexe au Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD), les schémas doivent en réalité faciliter l'accès à un ensemble de droits et prestations en vertu de l'article L. 264-3 du code de l'action sociale et des familles, notamment l'accès à une couverture santé (assurance maladie, CMU-C ou AME), aux droits civils ou encore à l'aide juridictionnelle.

Trois enjeux majeurs président à la réalisation des schémas.

Le premier enjeu concerne la concertation avec les acteurs du champ de la domiciliation pour assurer une couverture territoriale cohérente et une adéquation entre les besoins et l'offre.

Le service de la domiciliation est par nature un service de proximité. Il serait paradoxal que les personnes sans domicile stable, et pour lesquelles les déplacements peuvent être difficiles, soient contraintes à des déplacements importants pour procéder à une démarche qui conditionne l'accès à des droits vitaux, à l'exercice de la citoyenneté ou simplement à la vie sociale. En conséquence, il est nécessaire que l'ensemble des acteurs intervenant dans le parcours des bénéficiaires de la domiciliation soient associés à la démarche du schéma.

Le préfet de département a vocation à faciliter l'entrée de nouveaux organismes domiciliataires et notamment des Conseils départementaux et établissements de santé pour garantir la bonne répartition de l'activité de domiciliation et permettre à chacun d'être domicilié au sein de l'organisme qui assure son suivi social.

La bonne répartition des services de domiciliation sur le territoire, à laquelle doit aboutir le schéma, est en soi un élément crucial en faveur d'un bon fonctionnement d'ensemble du dispositif. Elle doit permettre d'éviter le phénomène souvent dénoncé de services se renvoyant les usagers au risque de les décourager, voire de leur interdire concrètement l'accès à leurs droits. A cet égard, il est

impératif que le schéma de la domiciliation intègre également la question de la domiciliation des demandeurs d'asile et en particulier prévoie la prise en charge des publics lorsqu'ils sont soit réfugiés soit déboutés du droit d'asile et sans domicile stable. Cela doit permettre de garantir un accès de ces populations à leurs droits notamment sociaux ou de santé (en particulier l'AME).

**Vous veillerez à informer la Direction Générale de la Cohésion Sociale de toute difficulté tenant à l'articulation entre la domiciliation dite généraliste et la domiciliation pour l'accès à la demande d'asile.**

La concertation avec les acteurs lors de l'élaboration des schémas doit favoriser la meilleure coordination entre organismes domiciliataires. Elle doit permettre également d'établir ou de renforcer les liens avec les institutions et organismes qui délivrent les droits (centre des impôts, services des préfectures, CAF, CPAM...).

Le deuxième enjeu concerne la qualité du service de domiciliation rendu aux usagers. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que des pratiques différentes, par exemple entre CCAS quant à l'appréciation du lien avec la commune, ou encore entre différents organismes en matière de suivi ou d'accès à certaines aides, induisent des effets de concurrence négative qui sont de nature à mettre en cause l'équilibre global du dispositif.

Le préfet de département doit favoriser les échanges de pratiques sur le territoire.

Dernier enjeu, le schéma doit permettre de mettre en œuvre une méthode harmonisée entre les départements sous la coordination des préfets de région pour mieux analyser l'offre et les besoins. Les schémas de la domiciliation participent à l'amélioration de l'observation sociale et territoriale partagée dont l'exploitation permettra d'éclairer les acteurs départementaux, régionaux et nationaux. La mise en place d'une coordination régionale permettra de mettre en cohérence les démarches départementales.

### *2.3. Contenu et modalités d'élaboration d'un schéma départemental de la domiciliation*

Le schéma départemental de la domiciliation doit permettre de réaliser les actions suivantes :

- analyser les caractéristiques du territoire ;
- analyser l'adéquation entre offre et besoins ;
- analyser la coordination des acteurs et des dispositifs ;
- prioriser des enjeux et faire des recommandations.

Le schéma départemental de la domiciliation définit les objectifs et la démarche. Ces objectifs et cette démarche font suite à une concertation avec l'ensemble des partenaires locaux dont la finalité est de partager les perspectives d'évolution, les éléments chiffrés, les recommandations et les prescriptions issus des diagnostics et de l'analyse du territoire.

Afin de faciliter l'élaboration et la révision des schémas, la Direction Générale de la Cohésion Sociale a rédigé un guide d'élaboration d'un schéma départemental de la domiciliation.

Ce guide est disponible sur le portail intranet du Ministère des affaires sociales et de la santé, ainsi que sur le site Internet du Ministère en vue d'une diffusion à l'ensemble des parties prenantes de la démarche.

Cet outil a vocation à apporter un appui méthodologique aux acteurs départementaux pour mettre en œuvre les schémas départementaux de la domiciliation et à proposer un socle commun de questions-clés à traiter par chaque département.

Le guide présente notamment la méthode d'élaboration et de mise en œuvre d'un schéma départemental de la domiciliation, ainsi que les structures de gouvernance proposée en vue de la mise en place d'un schéma. Ces items sont complétés par des annexes opérationnelles, notamment des fiches-actions relatives à des éléments de cadrage général et à des éléments sur la concertation, les ressources à mobiliser et les indicateurs.

### 3. Le dispositif transitoire

Le décret n° 2016-641 paru au Journal Officiel le 19 mai 2016, relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable, prévoit des mesures transitoires pour :

- les agréments qui ont été délivrés avant l'entrée en vigueur de la réforme ;
- les attestations d'élection de domicile délivrées avant cette date.

Tous les agréments délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme sont caducs au 1<sup>er</sup> mars 2017. Les organismes titulaires d'un agrément délivré avant l'entrée en vigueur de la réforme peuvent continuer à recueillir des demandes d'élection de domicile jusqu'à la date de caducité de leur agrément.

Toutefois, ils doivent désormais examiner les demandes de domiciliation conformément au nouveau dispositif mis en place (notamment obligation d'entretien, obligation de manifestation tous les trois mois, réorientation en cas de rejet, etc.).

Afin de garantir la continuité des droits des intéressés, les attestations délivrées avant l'entrée en vigueur de la réforme sont valables pour la durée qu'elles mentionnent.

Pour la ministre et par délégation,

Le directeur général de la cohésion sociale

*Signé*

Jean-Philippe VINQUANT

(...)