



UNE ADRESSE POUR EXISTER

Faire de la domiciliation un service public efficient

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) prévoit un droit à la domiciliation administrative pour les personnes sans domicile stable, quel que soit leur statut administratif et sans discrimination. Les trois décrets d'application de la loi ALUR du 19 mai 2016 ainsi qu'une instruction du 10 juin 2016, sont venus compléter ce nouveau dispositif.

Cette domiciliation permet d'accéder à son courrier de manière stable et confidentielle, et d'ouvrir et de garantir la continuité des droits auprès des services publics ou autres institutions (ex : ouverture d'un compte en banque, demande de logement, couverture maladie, demande de RSA, demande de titre de séjour...).

La domiciliation doit s'effectuer de droit auprès des communes et des CCAS pour les personnes justifiant d'un lien avec la commune. Or, **un grand nombre de CCAS et de CIAS n'appliquent pas cette loi et entravent l'accès des personnes à leurs droits**. Cette pratique peut s'expliquer par un manque de moyens mais aussi par une volonté politique des communes de ne pas ancrer sur leur

territoire des personnes précarisées et/ou habitant des lieux de vie informels.

Afin de répondre au besoin des personnes sans domicile stable n'arrivant pas à se faire domicilier auprès d'une commune, des associations agréées par la préfecture complètent le dispositif en proposant des services de domiciliation, le plus souvent assurés par des bénévoles.

Dans certains départements, ces besoins en domiciliation sont particulièrement difficiles à pourvoir. Les associations en Ile-de-France signalent une saturation des services et une inadéquation entre l'offre de domiciliation et la demande.

L'absence de service de domiciliation, les difficultés d'accès, l'appréciation restrictive des preuves de lien avec la commune et l'application de conditions illégales et/ou discriminatoires rendent particulièrement difficile l'ouverture de ce droit pour de très nombreuses personnes en situation de précarité. Par ailleurs, pour certaines personnes en situation de mobilité forcée sur le territoire, il est souvent compliqué de démontrer un lien avec une commune (vie à la rue, hôtels, changements de statut qui débouchent sur des pertes d'hébergement).

On observe aussi de manière récurrente la non-reconnaissance de la domiciliation administrative par différentes institutions (préfectures, CPAM etc.) ce qui a pour conséquence la non-ouverture ou la rupture des droits, notamment au droit au séjour ou à l'assurance maladie et plus largement à tous les droits sociaux (logement, AAH etc).

Les préfets de département sont garants du dispositif de domiciliation au travers de l'élaboration et l'animation des **schémas départementaux de la domiciliation**, en lien avec les collectivités territoriales et les acteurs associatifs concernés. Ces schémas sont des outils essentiels pour orienter durablement la politique d'accès aux droits civils, civiques et sociaux des personnes sans domicile stable, et permettre l'adéquation entre l'offre et les besoins de domiciliation.

Ces schémas départementaux ont été adoptés entre 2015 et 2017 (à l'exception de celui du Val-de-Marne qui n'a jamais été signé). **Tous sont arrivés à terme et leurs instances ne se sont pas réunies depuis parfois plusieurs années.** Enfin, leur contenu est aujourd'hui inadéquat aux enjeux rencontrés sur le terrain.

Seule la préfecture des Yvelines a, à ce jour, engagé un travail de renouvellement de son schéma.

Réunies en inter-associatif pour la promotion de l'accès à la domiciliation, nos associations et fédérations souhaitent, dans la suite du [travail de plaidoyer engagé en 2018](#), partager avec l'ensemble des parties prenantes une connaissance actualisée des difficultés relatives à la domiciliation par le biais d'une enquête réalisée en septembre 2021 à l'échelle de l'Ile-de-France.

LES RESULTATS DE L'ENQUETE DOMICILIATION EN ILE-DE-FRANCE

Septembre 2021

183 répondant-e-s de 82 associations différentes ont renseigné un questionnaire permettant d'identifier les problématiques les plus saillantes dans l'accès à une domiciliation et l'usage de celle-ci. Parmi les répondant-e-s, des représentant-e-s de 74 des 168 sites agréés en Ile-de-France pour la domiciliation administrative, ces sites domicilient actuellement plus de 40 000 personnes.

Un système de droit commun qui ne répond pas à ses obligations

Des difficultés permanentes ou récurrentes à obtenir une domiciliation auprès du CCAS ou de la commune ont été pointées par 77% des répondants (hors organismes agréés).

Ces derniers mettent en avant des difficultés multiples :

L'ABSENCE ENCORE FRÉQUENTE DE SERVICE DE DOMICILIATION

Alors que cette compétence relève en premier lieu des CCAS, **un quart des répondant-e-s font état de l'absence de service de domiciliation au sein du CCAS ou de la commune.** Cette absence importante de CCAS dans différentes communes nous interroge particulièrement. Dans certains cas, les refus systématiques de certains CCAS à domicilier les personnes sans domicile stable présentes sur leur territoire ont les mêmes effets que l'absence d'un service dédié. Ce questionnement peut être mis en lien avec les données issues de la dernière enquête DRIHL IDF de 2017 indiquant que seuls 25 % des CCAS en 2016 et 23 % en 2017 domicilient. Outre le nombre bas des services domiciliaires, ces données montrent également une réduction des

possibilités d'accéder à son droit à une adresse.

LES DÉLAIS ET MODALITÉS D'ACCÈS COMME MODE DE RÉGULATION DE LA DEMANDE

Au-delà de l'existence formelle d'un service et des procédures dématérialisées, **les délais anormalement longs d'accès à un rendez-vous sont cités par un quart des répondant-e-s. Les modalités d'accès** représentent également un frein pour les personnes sans domicile stable et/ou ne maîtrisant pas la langue française et/ou les outils numériques, et **sont citées par 39% des répondant-e-s.**

Face à l'urgence ou à l'impossibilité d'accéder de façon autonome à une domiciliation de droit commun, en CCAS, les personnes sans domicile stable sont amenées à solliciter le secteur associatif.

DES REFUS INFONDÉS, ILLÉGAUX, DISCRIMINATOIRES ET NON NOTIFIÉS

Alors que l'entretien préalable doit permettre d'évaluer avec la personne sollicitant une domiciliation son besoin et son lien avec la commune, **59% des répondant-e-s constatent que les personnes accompagnées se voient refuser la reconnaissance de ce droit en raison de critères discriminatoires** (situation administrative, origine réelle ou supposée, âge, nationalité, mode de vie, forme d'habitat précaire). **L'appréciation restrictive du lien avec la commune est**

également citée par 59% des répondant-e-s, la multiplication des demandes de pièces justificatives et l'existence d'un lien avec d'autres communes servant dès lors à rejeter des demandes pourtant légitimes.

L'absence de notification des refus, pourtant obligatoire, est constatée par 61% des répondant-e-s et vient limiter la possibilité des personnes d'exercer leur droit de recours.

Un accès aux droits qui repose sur des organismes agréés saturés et peu outillés

Face à la difficulté d'accès à une domiciliation de droit commun, **les organismes agréés (OA) portent 68% des domiciliations établies en Ile-de-France** (données issues de la synthèse régionale DRIHL des schémas départementaux 2018¹). Les OA peinent à donner suite à la demande : **64% des**

organismes agréés généralistes (sans restriction de public) **font le constat de la saturation de leur offre de domiciliation** et 72% des répondant-e-s non-domiciliataires considèrent que l'offre de domiciliation au sein de leur territoire est complètement saturée.

Une domiciliation de seconde zone pour les personnes exclues du droit commun

Alors qu'ils sont la seule porte d'entrée à un droit essentiel pour les personnes qui ne parviennent pas à accéder à une domiciliation en CCAS, **un tiers des OA constate le refus, par des organismes publics et privés, de reconnaître les attestations d'élection de domicile délivrées par leur établissement.** Les demandes abusives d'attestation de moins de trois mois sont constatées par 83% des

OA, faisant perdre aux personnes domiciliées un temps précieux dans leur parcours d'accès aux droits. **En cause : les préfectures (citées par 50 répondant-e-s), les banques, les CPAM, les CAF, et les services des impôts.**

La domiciliation au sein d'un OA ne donne souvent pas accès à un accompagnement social pourtant essentiel à l'ouverture des

¹ <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/premier-bilan-de-la-mise-en-oeuvre-des-schemas-a69.html>

droits et au parcours d'insertion des personnes sans domicile stable. Ainsi, **47% des OA indiquent que les personnes domiciliées par leur organisme ne parviennent pas à obtenir un accompagnement social auprès de la commune ou du département**, et qu'elles

ne bénéficient pas d'un accompagnement professionnel au sein de la structure.

Ajoutons que les personnes domiciliées auprès de CCAS n'arrivent pas non plus à obtenir un accompagnement social auprès de la commune ou du département.

L'absence d'articulation entre domiciliation asile et domiciliation de droit commun

Nous regrettons une faible participation à l'enquête des structures spécifiques à la domiciliation des personnes en demande d'asile soulignant la nécessité d'un travail d'étude plus approfondi sur l'articulation entre domiciliation asile et domiciliation de droit commun. Cependant, les associations ayant répondu à l'enquête confirment le constat plus général de la grande difficulté pour les personnes sortant du dispositif asile d'obtenir une domiciliation administrative.

La justification du lien avec une commune est souvent difficile puisque les personnes exilées vivent pour la plupart à la rue, dans des structures d'hébergement d'urgence ou précaires lors de leur demande d'asile. L'adresse de la structure de premier accueil (SPADA) est donc souvent le seul

point d'ancrage administratif pouvant être prouvé au terme de la demande d'asile. Quatre structures sur six ayant répondu à l'enquête indiquent que le CCAS de leur commune d'implantation refuse fréquemment de domicilier des personnes réfugiées ou déboutées précédemment accompagnées par la SPADA.

Au-delà de cette étude, **nos associations constatent des ruptures très fréquentes de domiciliation et donc de droits pour les personnes exilées arrivées au terme de l'obligation légale de domiciliation des SPADA**, un mois pour les personnes déboutées, et six mois pour les personnes ayant obtenu une protection internationale.

NOS RECOMMANDATIONS POUR UN ACCÈS AMÉLIORÉ À LA DOMICILIATION

Fortes des enseignements de cette enquête, nos associations formulent les recommandations suivantes pour un accès amélioré à la domiciliation et la garantie de son usage effectif comme porte d'accès aux droits.

ASSURER UN PILOTAGE EFFECTIF DE LA DOMICILIATION

Les précédents schémas de la domiciliation ont souffert d'un déficit de suivi limitant leur capacité à promouvoir le respect de ce droit. Afin d'impulser une réelle mobilisation de l'ensemble des parties prenantes, **nous appelons au renouvellement effectif des schémas dans l'ensemble des départements franciliens.**

Pour ce faire, les préfets de département et leurs services peuvent s'appuyer sur le guide méthodologique d'élaboration d'un schéma départemental de la domiciliation réalisé en 2014 par la DGCS².

Le renouvellement des schémas et le suivi des actions annoncées dans les nouveaux schémas devra associer l'ensemble des parties prenantes : personnes concernées, CCAS, organismes agréés, associations gestionnaires de SPADA, associations accompagnant les publics précarisés, représentants locaux du Défenseur des Droits, administrations publiques (CPAM, CAF, services préfectoraux, OFII...).

Au-delà de l'adoption de nouveaux schémas, **nous appelons à une animation, dans le temps, des instances de concertation des schémas départementaux permettant un réel suivi par action des engagements pris dans le cadre des schémas.** Des participants extérieurs pourraient être associés à des temps ponctuels (ex : établissements bancaires).

Enfin, il nous paraît indispensable que **la révision des schémas soit engagée en amont des campagnes de renouvellement des agréments ou de délivrance des nouveaux agréments**, ce afin d'assurer la cohérence entre le pilotage territorial de la domiciliation et l'évolution de l'offre associative.

² https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/guide_dgcs_elaboration_schema_domiciliation_-_juillet_2014.pdf

CRÉER UN ESPACE DE PILOTAGE RÉGIONAL DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX

La grande mobilité des personnes à l'échelle de la région Ile-de-France limite la capacité des instances départementales à élaborer des solutions pertinentes à certaines problématiques rencontrées, tout particulièrement à celles qui concernent les ménages dont l'ancrage peut être difficile à déterminer dans la durée :

- Ménages hébergés à l'hôtel
- Bénéficiaires de la protection internationale et personnes déboutées de leur demande d'asile au terme de leur domiciliation dans le dispositif national d'accueil (DNA)

Alors que la domiciliation de ces publics est une problématique identifiée dans plusieurs schémas, **l'échelle départementale nous paraît inadaptée à l'élaboration de solutions.** Nous sollicitons donc la mise en place d'un espace d'échange sur la domiciliation rassemblant les UD DRIHL et DRIETS, administrations, UD CCAS, OA et des associations accompagnant les publics en grande précarité afin d'établir un diagnostic des difficultés rencontrées par ces publics et de pouvoir élaborer collectivement des solutions pour y répondre.

ÉLABORER ET PUBLIER UN ÉTAT DES LIEUX DE LA DOMICILIATION AU SEIN DES CCAS ET AUDITIONNER CEUX QUI NE REMPLISSENT PAS LEURS OBLIGATIONS

Les enquêtes annuelles de la domiciliation réalisées par les UD DRIHL DRIETS offrent une connaissance fine de l'activité de domiciliation au sein des CCAS qui pourrait permettre l'identification des ceux ne se conformant pas à leurs obligations en la matière.

Nous demandons une publication des données par CCAS et l'audit des CCAS qui ne répondent pas à l'enquête ou réalisent un nombre insuffisant de domiciliations. Cela permettra aux services préfectoraux d'initier un dialogue avec les CCAS manquant à leurs obligations en vue d'une mise en conformité. Un partage de bonnes pratiques avec les CCAS qui réalisent pleinement leur mission pourrait être initié pour faciliter cette mise en conformité.

ASSURER LE RESPECT DU CADRE LÉGAL PAR LES CCAS ET GARANTIR L'OPPOSABILITÉ DU DROIT À LA DOMICILIATION

Le constat de l'application de critères illégaux voire discriminatoires dans l'évaluation des demandes auprès des CCAS et l'absence fréquente de notification des refus de domiciliation appellent à une réaction de l'Etat. Celle-ci peut se faire au travers d'un rappel du cadre légal déjà mis en place mais insuffisant en raison de son caractère non contraignant.

Nous appelons donc à une évolution législative permettant la création de leviers plus coercitifs tels que des sanctions financières ou la désignation par le Préfet d'une commune

pour la domiciliation de personnes qui ne parviennent pas à faire valoir leur droit, au même titre que pour la scolarisation³.

Afin de garantir la bonne application du droit, **nous appelons enfin à la formation des agents des CCAS** et son financement par la mobilisation des crédits d'Etat.

FINANCER UN SERVICE ESSENTIEL

Si la création d'une ligne budgétaire pour la domiciliation, de 15 millions d'euros (7.5 millions d'euros en 2021 et 7.5 millions d'euros en 2022) annoncé le 24 octobre 2020, dans le cadre du plan pauvreté, permet d'outiller les acteurs associatifs qui portent en grande majorité l'activité de domiciliation en Ile de France, elle ne répond pas au besoin de financement des CCAS, premiers responsables légaux de la réalisation de cette mission. **Nos associations demandent le financement des CCAS pour cette action et pour l'accompagnement social des personnes domiciliées.**

En complément du financement des CCAS, la **sanctuarisation des crédits pour la domiciliation ouverts aux organismes agréés** doit également être rapidement assurée pour ne pas fragiliser les actions engagées et risquer une réduction des capacités de domiciliation au terme des financements.

D'autre part, nous demandons une **amélioration du pilotage d'attribution des crédits fléchés sur les organismes agréés**. En effet, certaines associations ont alerté du retard, de la disparité et du manque de transparence de l'attribution des crédits alloués aux organismes agréés en région Ile de France pour l'année 2021.

GARANTIR UN ACCÈS FACILITÉ POUR TOUTES ET TOUS

Afin de faciliter la mobilisation du droit à la domiciliation par les personnes concernées, nous appelons à **l'information large des personnes sans domicile stable à travers l'adaptation des outils existants** (kit de communication de la DGCS nécessitant une traduction) et leur large diffusion.

Au-delà d'une connaissance de leurs droits, **les personnes concernées doivent se voir garantir l'ouverture de ceux-ci par un accès aux services adapté à leur situation** : supports faciles à lire et à comprendre, et traduits, possibilités de recourir à l'interprétariat.

Face à la dématérialisation croissante des démarches administratives qui vient priver de nombreuses personnes d'un accès autonome à leurs droits, il est indispensable de **garantir un accueil physique** plusieurs jours par semaine pour l'ensemble des démarches.

³ Article L 2122-34 du code général des collectivités territoriales

GARANTIR LA RECONNAISSANCE DE LA DOMICILIATION ET SON EFFECTIVITÉ POUR L'OUVERTURE DES DROITS

Afin de permettre une bonne connaissance de la législation en vigueur, et d'éviter les refus de domiciliation, il est nécessaire **d'élaborer un document officiel à destination des organismes privés et des administrations publiques, et en concertation avec elles, rappelant l'opposabilité du certificat d'élection de domicile et sa validité annuelle.**

Par ailleurs, pour que la domiciliation constitue bien une véritable porte d'entrée vers les droits, il est nécessaire de la lier à un accompagnement social dans des délais raisonnables.

Enfin, nous rappelons **la nécessaire présence d'écrivains publics et/ ou traducteurs dans les structures de domiciliation**, pour assurer en direct un appui à la lecture et à la compréhension des documents que les personnes reçoivent.

GARANTIR UNE ARTICULATION ENTRE DEMANDE D'ASILE ET DOMICILIATION DE DROIT COMMUN SANS RUPTURE DE DROITS

Afin que la **continuité de la domiciliation devienne une mission prioritaire des structures** de premier accueil des demandeurs d'asile il est nécessaire **d'allouer des moyens humains et financiers aux SPADA**, fléchés sur le besoin d'accompagnement des personnes exilées vers une domiciliation de droit commun, porte d'accès à l'effectivité de leurs droits fondamentaux.

Pour que cet accompagnement soit fructueux, une **répartition territoriale des demandes de domiciliation de l'ensemble des personnes sortantes du dispositif asile doit être prévue**, dans le respect de leur souhait et leur bassin de vie, sans rupture de droits.

Pour ce faire, **l'organisation de groupes de travail spécifiques avec l'ensemble des acteurs accompagnant des personnes exilées sur un territoire** semble indispensable pour penser une meilleure fluidité des parcours, prenant en compte les besoins spécifiques des personnes sortantes des SPADA.

Cimade Ile-de-France : Isabelle Enjalbert, Présidente de la Cimade Ile-de-France

CNDH Romeurope : Claire Sabah, Présidente du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

Dom'Asile : Jacques Mercier, Président

Fédération des Acteurs de la Solidarité Ile-de-France : Bruno Morel, Président

Fondation Abbé Pierre : Eric Constantin, Directeur de l'Agence régionale Ile de France

Ligue des droits de l'Homme : Jean-Luc Deryckx, Président de la fédération de Paris

Médecins du Monde, Délégation Île-de-France : Christophe Vavasseur, Coordinateur régional et Alain Planchais, Délégué régional

Médecins Sans Frontières : Corinne Torre, Cheffe de la mission France

Secours Catholique Caritas France : Valérie Hanotte, Présidente de la région Ile-de-France