RAPPORT D'ENQUÊTE

ACCÈS À LA DOMICILIATION DANS LES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE (CCAS) D'ÎLE-DE-FRANCE

Fédération des acteurs de la solidarité ÎLE DE FRANCE

SOLIDARITÉ JEAN MERLIN

MÉDECINS DU MONDE

Dom'Asile

Secours Catholique Caritas France

COLLECTIF NATIONAL DROITS DE L'HOMME ROMEUROPE

SOMMAIRE

AUX ORIGINES DE NOTRE ENQUÊTE **3**
- Qui sommes-nous ? 3
- La domiciliation administrative : de quoi parle-t-on ? 4

Focus. Domiciliation des demandeur·euses d'asile 4
- Résumé et recommandations principales 4
- En Île-de-France, une crise de la domiciliation administrative supportée par les organismes agréés 6

Focus. Les délégations de service public : une réalité plurielle 6

MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE **8**
- Un dispositif d'enquête inédit pour objectiver les difficultés d'accès à la domiciliation 8
- Un testing auprès des plus grandes villes des 8 départements franciliens 8
- Précautions quant à la réception des données 8

ACCÈS À LA DOMICILIATION EN ÎLE-DE-FRANCE : UN PARCOURS D'OBSTACLES **9**

1. Être informé·e et accompagné·e vers la domiciliation par les CCAS : un parcours semé d'embûches 9
   a. Pas ou peu d'informations sur la domiciliation en ligne 9
   b. Des services téléphoniques peu joignables à l'information incomplète 10
   c. Modalités d'accueil : des prises de rendez-vous obligatoires qui freinent l'accès effectif 10
2. Critères d'accès à la domiciliation : des pratiques restrictives 11
   a. Le travail et l'école, des attaches territoriales reconnues mais à justifier 11
   b. La double-peine des personnes sans-abri ou vivant en lieu de vie informel 12
   c. Se soigner dans la commune ne suffit généralement pas pour être domicilié·e 14
   d. Personnes hébergées chez un tiers ou à l'hôtel : une inflation de pièces à produire 15
   e. Un accès discriminatoire pour les personnes en situation administrative irrégulière 16
   f. Cumul ou ajout de critères non prévus par le droit 17

NOS RECOMMANDATIONS **18**

ANNEXES **20**

Annexe 1. Questionnaire 20

Annexe 2. Synthèse départementale 22
- Paris (75) 22
- Seine-et-Marne (77) 22
- Yvelines (78) 23
- Essonne (91) 23
- Hauts-de-Seine (92) 24
- Seine-Saint-Denis (93) 24
- Val-de-Marne (94) 25
- Val-d'Oise (95) 26

Annexe 3. Table des acronymes 27

AUX ORIGINES DE NOTRE ENQUÊTE

QUI SOMMES-NOUS ?

Depuis 2018, le **collectif Domiciliation Île-de-France** réunit plusieurs associations et fédérations d'associations (CNDH Romeurope, Dom'Asile, Fédération des Acteurs de la Solidarité Île-de-France, Médecins du Monde, Secours Catholique-Caritas France et Solidarité Jean Merlin), oeuvrant contre l'exclusion et pour l'accès aux droits fondamentaux des personnes en situation de précarité sur le territoire francilien. Engagé·es pour l'accès à la domiciliation administrative, tant dans un rôle d'accompagnement des personnes vers celle-ci ou en qualité d'organismes agréés (OA), nous tenons à faire connaître à travers cet espace de travail inter-associatif **les difficultés d'accès à la domiciliation des personnes sans domicile stable en Île-de-France et alerter les pouvoirs publics sur l'ineffectivité persistante de la mise en oeuvre de ce droit essentiel.** Enfin, nous souhaitons, à travers nos différentes actions d'interpellation et de plaidoyer, **contribuer au respect et à l'amélioration des pratiques en matière de domiciliation des centres communaux d'action sociale (CCAS) en Île-de-France et consolider le droit à la domiciliation par l'évolution du cadre législatif.**

Dans le cadre du renouvellement à venir des schémas départementaux de la domiciliation[1], notre collectif s'était réuni pour actualiser ses constats sur les difficultés relatives à l'accès à une domiciliation administrative pour les personnes sans domicile stable. Nous avions ainsi publié notre première enquête **« Une adresse pour exister »** en 2021, après un travail de recensement des difficultés auprès de plus de quatre-vingt-deux associations franciliennes, qui avait permis d'étayer les dysfonctionnements existants en matière d'accès à la domiciliation : refus infondés et illégaux de la part des CCAS de domicilier, délais importants d'accès à un rendez-vous, absence d'articulation entre domiciliation de droit commun et celle liée à l'asile, saturation des organismes agréés, etc.

Cette enquête a porté ses fruits : nous avons été reçu·es par la majorité des préfectures pour la présenter, et dans **de nombreux départements, les acteurs de l'État ont été particulièrement volontaristes** pour renouveler les schémas départementaux de domiciliation. Cependant, nous regrettons qu'en 2025, **certains départements ne soient toujours pas dotés de schémas départementaux de domiciliation à jour,** et que les CCAS soient les grands absents des réunions de travail ou des futures actions annoncées dans le cadre de ces schémas.

Face aux refus persistants de domiciliation opposés aux personnes sans domicile stable (dont le nombre à doublé depuis dix ans[2]) et en l'absence de données permettant d'objectiver ces refus, nous avons décidé de **réaliser une nouvelle enquête téléphonique de type « testing » auprès des plus grands CCAS[3] franciliens,** afin de recueillir des éléments illustrant la joignabilité et

1. Dans le cadre des objectifs du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, les schémas de la domiciliation pilotés par les services préfectoraux (UD DRIHL et les DEETS) ont pour objectifs de mieux connaître l'offre existante, de faciliter la réponse aux besoins des bénéficiaires, de prévenir les ruptures dans les parcours, et d'améliorer la couverture territoriale ainsi que la qualité du service rendu aux personnes domiciliées.
2. Rapport de la Fondation pour le logement des défavorisés (ex-FAP) sur le mal-logement, 2024.
3. Soit les CCAS des quinze communes les plus peuplées de chaque département francilien selon l'INSEE, 2022.

les modalités d'accès aux services de domiciliation, ainsi que la mise en place de conditions et critères extralégaux complexifiant l'accès à la domiciliation des personnes sans domicile stable (voir la partie Méthodologie de l'enquête).

LA DOMICILIATION ADMINISTRATIVE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Garantie par le code de l'action sociale et des familles (CASF), la domiciliation permet à **toute personne sans domicile stable de disposer gratuitement d'une adresse administrative où reçevoir son courrier de façon stable et confidentielle.** La notion de « sans domicile stable » est appréciée par la personne elle-même et renvoie aussi bien aux personnes hébergées de manière temporaire par des tiers ou à l'hôtel qu'aux personnes vivant à la rue, en bidonville ou en squat.

Le droit à la domiciliation administrative, renforcé par la loi ALUR du 24 mars 2014, doit être mis en œuvre pour toutes les personnes sans domicile stable sans discriminations, et en particulier quel que soit le mode d'habitat ou encore la situation administrative de la personne. **Élément essentiel de la lutte contre le non-recours aux droits,** l'obtention d'une adresse conditionne la mise en oeuvre de nombreux droits : demande d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport, exercice d'une activité commerciale, bénéfice des prestations sociales, demande d'aide médicale d'État, bénéfice de l'aide juridictionnelle, ou encore accès à un compte bancaire.

Le guide juridique sur la domiciliation actualisé par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en 2024 rappelle avec précision que *« la domiciliation administrative est une mission de service public qui relève de la compétence obligatoire des centres communaux (CCAS) ou intercommunaux d'action sociale (CIAS) ou des communes en l'absence de CCAS (commune de moins de 1500 habitants) »* pour les personnes sans hébergement stable ayant un lien avec leur territoire. Ainsi, un CCAS ne peut légalement refuser la domiciliation d'une personne sauf si cette dernière ne présente aucun lien avec la commune ou présente un domicile stable où elle peut reçevoir son courrier. Tous les autres motifs invoqués pour rejeter une demande de domiciliation, telle que la saturation de la capacité de domiciliation du CCAS, sont de fait illégaux.

Les organismes agréés par le préfet du département, comme les associations, les services sociaux départementaux ou encore les établissements de santé, peuvent également exercer une activité de domiciliation administrative, en sus de la compétence obligatoire des CCAS.

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

En 2024, nous, collectif inter-associatif domiciliation IDF, avons conduit une enquête inédite auprès des principaux centres communaux d'action sociale (CCAS) de la région francilienne. Cette étude vise à évaluer l'accès à la domiciliation administrative auprès des CCAS pour les personnes sans domicile stable.

Les résultats mettent en évidence plusieurs problématiques majeures liées à l'application de ce droit fondamental, qui se retrouvent sur l'ensemble du territoire francilien.

L'enquête révèle tout d'abord **des difficultés significatives régionales dans l'accès à l'information sur la domiciliation.** Les sites internet des CCAS offrent généralement peu ou pas de renseignements sur ce service. Cette situation constitue un premier obstacle pour les personnes cherchant à faire valoir leur droit à la domiciliation. Les modalités d'accueil représentent un autre frein important, de nombreux CCAS imposant une prise de rendez-vous obligatoire avant que les personnes puissent présenter leurs situations, ce qui retarde considérablement l'accès effectif à la domiciliation. Cette situation est particulièrement problématique pour les personnes que nous accompagnons, en situation de grande précarité.

L'enquête révèle également que **de nombreux CCAS appliquent des critères restrictifs et illégaux** : refus de reconnaître certains liens comme suffisants pour établir un rattachement à la commune, demandes abusives de pièces justificatives ou ajout de conditions extralégales, etc. Ces pratiques **pénalisent particulièrement les personnes sans domicile fixe,** vivant dans la rue ou dans des lieux de vie informels tels que les squats et bidonvilles. Par ailleurs, l'étude met en évidence **des comportements discriminatoires** à l'égard des personnes en situation administrative irrégulière, rendant l'accès à la domiciliation encore plus complexe.

Le désengagement de certains CCAS dans cette mission[4] peut s'expliquer par la volonté d'éviter d'officialiser la présence sur leur territoire de personnes considérées comme indésirables, souvent des personnes perçues comme précaires et/ou vivant dans des lieux de vie informels. Cependant, nous rappelons avant tout **qu'il est crucial que l'État renforce son soutien financier aux CCAS dans leur mission de domiciliation.** En effet, la domiciliation ne fait l'objet d'aucune ligne de financement en propre de la part de l'État, certains CCAS réaffectent donc des moyens d'autres services de la mairie à la domiciliation : des agents de l'état civil, des services sociaux ou culturels assument ponctuellement la mission de remise du courrier par exemple. Nous notons en ce sens un besoin important de formation du personnel à l'accueil.

L'accès à la domiciliation implique la collaboration de divers·es acteur·rices, opérant à différents niveaux et dans des contextes variés. Afin de permettre l'amélioration de ce service fondamental, il est impératif que chaque partie prenante intervienne de manière concrète et coordonnée. Pour cela, nous formulons plusieurs recommandations :

1. Renforcer le soutien financier de l'État aux CCAS dans leur mission de domiciliation.
2. Assurer, pour l'État, son rôle de pilotage de la domiciliation : renouvellement et animation des schémas de domiciliation, rappel du cadre légal aux CCAS ne remplissant pas leurs obligations légales, etc.

4. Le dispositif de domiciliation est très majoritairement porté par les OA qui concentrent 73 % de l'activité en 2023, contre 27 % assurés par les CCAS qui sont pourtant les acteurs habilités de plein droit pour assurer l'activité de domiciliation. DRIHL, *Porter à connaissance* relatif à l'activité de domiciliation en IDF, PAC, janvier 2025.

FOCUS

DOMICILIATION DES DEMANDEUR·EUSES D'ASILE

Par dérogation au droit commun, la domiciliation des personnes qui sollicitent l'asile en France s'effectue, durant le temps de l'instruction de leur procédure, par les structures d'hébergement du Dispositif National d'Asile (DNA) qui les hébergent de manière stable, ou en l'absence d'hébergement stable par les Structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) conventionnées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui ont l'obligation de procéder à une domiciliation à l'issue de l'enregistrement de leur demande au guichet unique.

Pour ces personnes en demande d'asile, 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 est donc souvent le seul point d'ancrage administratif pouvant être prouvé au terme de la demande d'asile. Pourtant, **ce suivi social au sein d'une SPADA, constitutif d'un lien avec la commune, n'est que très peu reconnu par les communes franciliennes pour domicilier les personnes par la suite. 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.**

L'orientation de la totalité des personnes domiciliées au sein ...

... d'une SPADA vers la commune où se trouve celle-ci peut entraîner une charge importante pour cette dernière. Pour éviter qu'une commune se retrouve avec l'ensemble des demandes à porter, une réflexion avait été envisagée au niveau régional par la préfecture d'Île-de-France (PRIF) pour élaborer une **répartition territoriale des demandes de domiciliation de l'ensemble des personnes sortantes du dispositif asile,** dans le respect de leur souhait et de leur bassin de vie. Malheureusement, cette réflexion est au point mort depuis quelques années.

Certaines préfectures essaient cependant de trouver des solutions, c'est le cas de celle des Hauts-de-Seine, qui a décidé de financer une association pour domicilier les personnes sortantes de SPADA, bénéficiaires de la protection internationale. Si nous saluons la volonté des pouvoirs publics de trouver des solutions pour maintenir une continuité dans la domiciliation de ce public, **nous regrettons que cette expérimentation soit limitée aux personnes ayant obtenu le bénéfice de la protection internationale** (BPI).

Cette discontinuité de la domiciliation nous semble d'autant plus problématique au regard des critères d'entrée dans le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR) en cours de déploiement. Ce dernier prévoit en effet pour l'entrée dans le programme la nécessité d'être domicilié·e dans le département. **Les personnes réfugiées sortantes de SPADA peinant à trouver une domiciliation ne pourront donc pas bénéficier d'un accompagnement essentiel vers l'emploi et le logement.** ∎

3. Soutenir la formation des agent·es des CCAS sur le cadre légal de la domiciliation et les bonnes pratiques associées.
4. Améliorer l'accessibilité de l'information sur la domiciliation : faire mention du service de domiciliation sur les sites Internet des Mairies - y compris pour les CCAS ayant délégué leur mission de domiciliation - avec des précisions sur l'accès au service (horaires d'ouverture, adresse, contact, sur/sans rdv, etc.), et via des affichages en mairie / CCAS et dans les services publics de la commune.
5. Prévoir un accès à une information claire et dans des langues adaptées aux publics concernés sur les conditions d'accès à la domiciliation et les démarches à suivre pour faire une demande (brochure dédiée disponible sur place et consultable en ligne, etc.).
6. Privilégier l'accès sans rendez-vous au service de domiciliation.
7. Développer des solutions de continuité pour la domiciliation des personnes sortantes du dispositif d'asile, en collaboration avec les différent·es acteur·rices concerné·es.

EN ÎLE-DE-FRANCE, UNE CRISE DE LA DOMICILIATION ADMINISTRATIVE SUPPORTÉE PAR LES ORGANISMES AGRÉÉS

Depuis 2021, **le renforcement de l'accès à la domiciliation administrative fait partie intégrante de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté** et a donné lieu à des groupes de travail spécifiques pour améliorer l'accès à ce dispositif. Cela s'est traduit en 2021 par une hausse des moyens financiers accordés par l'État aux organismes agréés, et, en 2023[5], dans le cadre d'une expérimentation auprès d'une quarantaine de CCAS rencontrant des difficultés à répondre aux demandes de domiciliation. Toutefois, force est de constater que malgré le déblocage de ces crédits, la demande en matière de domiciliation administrative, en constante augmentation depuis plusieurs années selon les données de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), et principalement concentrée en Île-de-France, **reste mise en œuvre de manière très inégale et portée majoritairement par les organismes agréés** qui font régulièrement état de leur saturation.

Ainsi, au 31/12/2023, sur la délivrance des 183 155 attestations de domiciliation recensées sur l'ensemble de l'Île-de-France, 73 % étaient délivrées par des organismes agréés contre 27 % par les CCAS, acteurs pourtant habilités de plein droit pour assurer l'activité de domiciliation[6]. De même, le principal motif de refus de domiciliation déclaré par les CCAS est l'absence de lien de rattachement avec la commune[7]. Des chiffres éloquents qui traduisent des difficultés persistantes des personnes sans domicile stable à obtenir une domiciliation administrative au sein des CCAS et soulignent l'importance de créer des conditions favorables à une meilleure implication de ces derniers, notamment en augmentant les financements dédiés et en développant la formation.

5. En 2023, le Pacte des Solidarités prend la suite de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.
6. DRIHL, *Porter à connaissance* relatif à l'activité de domiciliation en IDF, PAC, janvier 2025.
7. Pour les CCAS, 42% des refus sont notifiés au motif de l'absence de lien de rattachement avec la commune. DRIHL, *Porter à connaissance* relatif à l'activité de domiciliation en IDF, PAC, janvier 2025.

FOCUS

LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC : UNE RÉALITÉ PLURIELLE

Qu'est-ce qu'une convention de délégation ?

La circulaire du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable vient préciser la possibilité pour les CCAS de déléguer, *via* une convention, tout ou partie de l'activité de domiciliation (réception du courrier, gestion, distribution, public spécifique, etc.).

D'une durée d'un an en général, cette activité est soumise à une contrepartie financière basée sur une évaluation du coût par l'organisme concerné visant à couvrir les frais de personnel et de gestion.

En Île-de-France, ces délégations entre CCAS et organismes agréés (OA) représentent au maximum 4 % de l'activité : 10 CCAS ont délégué leur activité de domiciliation à un OA dans les départements de Seine-et-Marne (77), les Yvelines (78), les Hauts-de-Seine (92) et le Val-de-Marne (94)[8]. Leur fonctionnement est rappelé et précisé dans le corps des schémas départementaux de la domiciliation des territoires concernés. L'UD DRIHL de Seine-et-Marne propose en complément un modèle de convention de délégation[9].

Quel périmètre d'activité ?

Pour confier la gestion de la domiciliation à un organisme, celui-ci doit détenir un agrément à la domiciliation des personnes sans domicile stable délivré par la préfecture de département. Au sein d'un agrément préfectoral, le périmètre d'activité d'un organisme agréé est précisé ; outre le quota, il peut concerner un public spécifique ou plus rarement une zone géographique délimitée.

Les conventions de délégation d'activité de CCAS viennent s'ajouter à ces modalités préalables et parfois se confondre.

Certains organismes agréés passent une convention avec une seule commune, et domicilient uniquement les personnes ayant un lien avec celle-ci : c'est le cas d'Assol à Nanterre (92), en convention avec le CCAS de la commune. D'autres reçoivent une délégation de plusieurs communes : L'Étape Ivryenne (Emmaüs Solidarité) à Ivry-sur-Seine (94) qui hérite de la compétence des CCAS d'Ivry-sur-Seine, du Kremlin-Bicêtre et de Villejuif. Les personnes peuvent donc justifier d'un lien avec la commune du Kremlin-Bicêtre ou de Villejuif, et être domiciliées à Ivry-sur-Seine.

De nombreuses autres modalités existent, et le fonctionnement de la délégation peut également varier. Ainsi dans certains cas, la convention prévoit que l'instruction des dossiers reste dans les mains du CCAS, alors que dans d'autres, cette compétence est également déléguée à l'association.

Quelles limites ?

Les limites du fonctionnement par délégation peuvent être de plusieurs ordres.

Tout d'abord, les modèles sont divers et les obligations liées à la convention ou à l'agrément préfectoral se confondent, cela rend le système peu lisible pour les personnes cherchant à élire un domicile auprès des ... associations. Il est ainsi peu compréhensible pour une personne de savoir si l'association refuse l'élection de domicile parce qu'elle n'a pas de lien avec la commune dont le service a été délégué ou au titre d'une saturation liée au plafond présent dans l'agrément préfectoral de l'association.

De surcroît, l'accès à l'information relative à ces conventions est insuffisant. En effet, le travail de recensement en ligne a démontré qu'hormis dans un cas (Fontenay-sous-Bois), aucune mention de délégation n'était faite sur les sites des CCAS concernés. Par ailleurs, l'existence et le contour des conventions ne sont pas toujours correctement précisés dans le listing des OA en Île-de-France communiqué par la Préfecture de région (exemple de l'association Assol, indiquée comme domiciliant *Tout public* sans restriction). L'accès à certains dispositifs conventionnés est aussi parfois conditionné à une orientation du CCAS référent.

D'autre part, certaines associations ayant passé une convention avec une mairie refusent des personnes présentant pourtant un lien avec la commune, au prétexte qu'elles ont atteint le quota défini au sein de leur agrément. Pourtant, dans le cadre d'une délégation de service public, l'association, au même titre que la mairie, ne devrait pas pouvoir refuser la domiciliation d'une personne ayant bien un lien avec une commune sur ce motif. Les collectivités territoriales, en vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics. **Cependant, la délégation de service public ne peut limiter ce dernier.**

Par conséquent, si la délégation de service public avec un OA est limitée en nombre de personnes, alors la délégation n'est que partielle et le CCAS doit assurer la domiciliation des personnes supplémentaires. C'est ce que fait par exemple le CCAS d'Ivry-sur-Seine, qui a fait le choix de déléguer partiellement cette activité et prend ainsi en charge des usager·es en vue de leur domiciliation, une fois le quota (fixé avec l'Etape Ivryenne) atteint.
Si la convention est une délégation de service public totale, les mêmes règles que pour les CCAS devraient s'appliquer et **seul le motif de l'absence de lien avec la commune est recevable en cas de refus.**

Enfin, il est important de noter un phénomène connexe : la délégation d'activité tacite citée dans certains schémas départementaux. Celle-ci prend la forme de réorientations systématiques par des CCAS vers les OA pour certaines situations, sous prétexte que la prise en charge d'un public spécifique incombe aux associations, **mais ce en l'absence de toute convention.**

Les données récoltées lors de notre enquête pointent une récurrence de ce mécanisme pour deux types de publics : les personnes en situation administrative irrégulière et les personnes en situation de rue ou d'habitat précaire (squat, bidonville). ■

8. *Porter à connaissance*, Domiciliation, DRIHL 2023.
9. Annexe 6, un modèle de convention de délégation, schéma de la domiciliation du département de Seine-et-Marne 2020-2025

MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE

UN DISPOSITIF D'ENQUÊTE INÉDIT POUR OBJECTIVER LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS À LA DOMICILIATION

Si les équipes de terrain font le constat général de refus de la part de nombreux CCAS de domicilier des personnes qui présentent pourtant un lien avec la commune, pour des raisons notamment politiques, organisationnelles ou financières, il n'a pas encore été produit de données permettant d'objectiver cette situation.

Jusqu'à présent, aucune donnée n'avait permis de documenter la manière dont les CCAS interprètent et appliquent la notion de lien de rattachement à une commune, ni de vérifier si cette application respecte le cadre juridique en vigueur. Dans le document *Porter à connaissance* 2024 de la DRIHL, les CCAS indiquent simplement que le motif principal de refus de domiciliation est l'absence de lien de rattachement avec leur commune. Cette enquête permet donc de donner une première estimation des CCAS respectant ou non le cadre légal de la domiciliation, et surtout d'examiner la façon dont ces derniers appliquent la notion de lien avec la commune.

UN TESTING AUPRÈS DES PLUS GRANDES VILLES DES 8 DÉPARTEMENTS FRANCILIENS

L'enquête ciblait au départ **106 CCAS, représentant les plus grandes villes[10] de chacun des 8 départements franciliens.**
L'enquête téléphonique de type « testing » que nous avons réalisée auprès des CCAS franciliens dans cet objectif a été séquencée en deux temps :

- Un recueil d'informations préalable, en ligne, sur le site internet des CCAS. Celui-ci visait à vérifier la mention d'un service de domiciliation et les informations communiquées à son sujet.
- Une collecte de données via un questionnaire (cf. Annexe 1) administré au téléphone, par des enquêteur·rices salarié·es et bénévoles de nos associations, aux standards des CCAS sélectionnés. Son contenu permettait de confirmer dans un premier temps l'existence d'un service de domiciliation, puis d'en étudier les critères d'éligibilité et les modalités de dépôt des demandes.

La collecte des données a été réalisée du 3 au 19 avril 2024. Parmi les 106 communes ciblées au départ, 10 CCAS[11] ont délégué leur mission de domiciliation des personnes sans domicile stable à un organisme agréé dans le cadre de l'externalisation de la gestion de l'activité de domiciliation (voir le Focus sur Les délégations de service public). Pour ces 10 CCAS, seul le recueil d'informations préalable en ligne, sur le site internet des CCAS, a été réalisé, afin de vérifier l'information disponible sur le service de domiciliation. Le questionnaire par téléphone sur les critères d'accès à une domiciliation n'a pas été administré, l'activité étant déléguée et mise en œuvre par une autre structure.

Le présent rapport intègre par ailleurs des éléments qualitatifs, comme des témoignages de personnes accompagnées recueillis par nos associations, qui nous semblent essentiels pour mettre en avant les difficultés à trouver une domiciliation et les conséquences de celles-ci sur l'accès aux droits.

PRÉCAUTIONS QUANT À LA RÉCEPTION DES DONNÉES

Il convient de souligner que ces chiffres **ne représentent que des estimations *a minima*** des difficultés d'accès à la domiciliation pour les publics les plus précaires. Le profil des enquêteur·ices appelant·es, salarié·es ou bénévoles de nos associations maîtrisant le cadre légal de la domiciliation avec précision, parlant parfaitement le français et posant des questions orientées, a probablement conduit à minorer les difficultés d'accès à l'information par téléphone auxquelles peuvent être confrontés des publics allophones ou en situation d'illectronisme. Même dans ce cadre, il a été pour certains items particulièrement compliqué d'obtenir une réponse claire de nos interlocuteur·ices.

Le dispositif d'enquête sur une base déclarative par téléphone conduit lui aussi à une probable sous-estimation du phénomène : les déclarations des CCAS ne sont pas toujours en phase avec la réalité de leurs pratiques. Ainsi, nous avons pu constater que certains CCAS délivrent des informations en contradiction avec les pratiques que les salarié·es et les bénévoles de terrain observent au quotidien.

10. Soit les 15 CCAS des communes les plus peuplées de leur département, selon les données 2022 de l'INSEE.
11. Soit les CCAS de Meaux (77), Chatou (78), Sartrouville (78), Nanterre (92), Vitry-sur-Seine (94), Créteil (94), Ivry-sur-Seine (94), Villejuif (94), Fontenay-sous-Bois (94) et Vincennes (94).

ACCÈS À LA DOMICILIATION EN ÎLE-DE-FRANCE : UN PARCOURS D'OBSTACLES

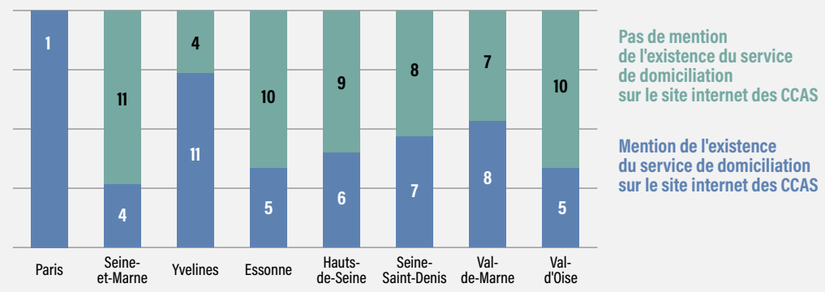
L'enquête permet de mettre en évidence un cumul de difficultés dans l'accès à la domiciliation. Une première série d'obstacles réside dans le manque d'accès à l'information, en ligne ou par téléphone, et dans la disparité de l'organisation des services de domiciliation (1). Viennent ensuite des pratiques restrictives de certains CCAS dans l'appréciation des critères d'accès (2).

1. ÊTRE INFORMÉ·E ET ACCOMPAGNÉ·E VERS LA DOMICILIATION PAR LES CCAS : UN PARCOURS SEMÉ D'EMBÛCHES

A. PAS OU PEU D'INFORMATIONS SUR LA DOMICILIATION EN LIGNE

Tout d'abord, l'accès à l'information au moyen du site internet des CCAS est limité : **seulement 44 % des CCAS ciblés mentionnent l'existence d'un service de domiciliation sur leur site internet,** soit 47 CCAS sur 106.

Fig. 1 MENTION DU SERVICE DE DOMICILIATION SUR LE SITE INTERNET DES CCAS



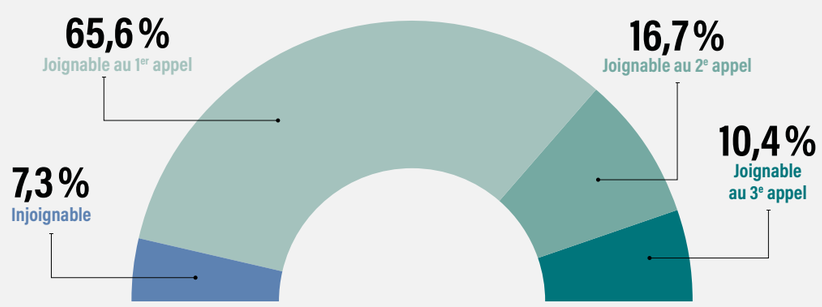
Champ : ensemble des CCAS ciblés (N=106)
Lecture : dans le Val-d'Oise, 10 CCAS sur 15 ne mentionnent pas l'existence du service de domiciliation sur leur site internet.

Lorsque le CCAS fait mention de la domiciliation sur son site internet, l'information – disponible uniquement en langue française – est souvent difficile à trouver et requiert une recherche avancée. Les précisions sur les conditions d'éligibilité et les démarches à effectuer pour obtenir une domiciliation sont rarement détaillées en ligne.

B. DES SERVICES TÉLÉPHONIQUES PEU JOIGNABLES À L'INFORMATION INCOMPLÈTE

De plus, **l'accès à l'information via le standard téléphonique des CCAS est insuffisant : 27% des CCAS ne sont joignables qu'à l'issue de deux ou trois essais.** À cette difficulté s'ajoutent parfois des temps d'attente assez longs avant d'avoir un·e interlocuteur·rice, ou le fait que le numéro de téléphone renvoie vers un serveur vocal interactif ne mentionnant pas directement le service de domiciliation. Au total, **7 CCAS sont restés injoignables après trois tentatives.**

Fig. 2 JOIGNABILITÉ DU STANDARD TÉLÉPHONIQUE DU CCAS



Champ : ensemble des appels passés (N=96)
Lecture : 65,6 % des CCAS appelés ont décroché à la première tentative.

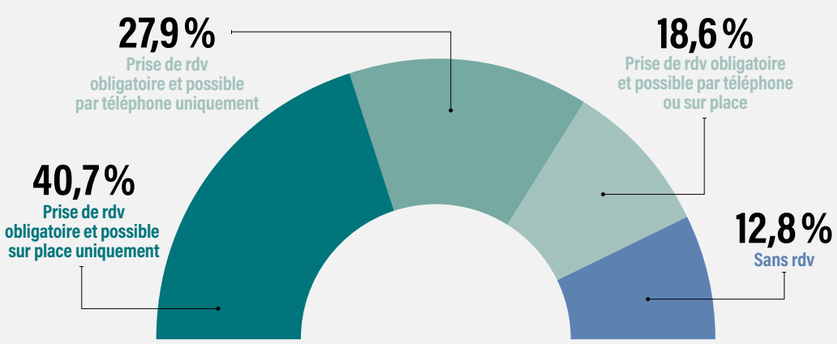
La totalité des CCAS joignables a affirmé avoir un service de domiciliation. Toutefois les interlocuteur·ices n'avaient pas toujours d'informations précises à fournir sur les conditions d'accès au service. Dans certains cas, l'appel a été renvoyé vers d'autres interlocuteur·ices spécialisé·es au sein du CCAS.

C. MODALITÉS D'ACCUEIL : DES PRISES DE RENDEZ-VOUS OBLIGATOIRES QUI FREINENT L'ACCÈS EFFECTIF

Par ailleurs, les conditions d'accès physique au service de domiciliation sont variables selon les CCAS, **87,2 % des CCAS interrogés ont indiqué imposer une prise de rendez-vous préalable pour déposer une demande de domiciliation,** soit 75 CCAS sur les 86 ayant répondu à la question.

La pratique de prise de rendez-vous obligatoire, mise en œuvre par une majorité de CCAS, apparaît d'autant plus problématique que selon les observations recueillies quotidiennement par nos organisations, elle ne prend pas la forme de l'entretien obligatoire prévu à l'article D.264-2 du CASF qui doit permettre d'informer l'intéressé·e sur le droit à la

Fig. 3 ACCÈS AVEC OU SANS RDV AU SERVICE DE DOMICILIATION



Champ : ensemble des CCAS ayant décroché le téléphone et répondu à la question (N=86).
Lecture : 40,7 % des CCAS joints ont mentionné l'obligation d'une prise de rendez-vous pour l'accès au service de domiciliation, à réaliser sur place uniquement.

domiciliation, de sensibiliser à l'importance de retirer son courrier régulièrement ou encore d'identifier les droits auxquels la personne pourrait avoir accès, voir d'engager un accompagnement social.

Ainsi, l'accès à l'information par téléphone ou via internet est souvent inadapté aux personnes concernées par la domiciliation administrative, qui peuvent par exemple avoir des difficultés d'accès au numérique ou de compréhension du français.[12]

La disparité des modalités d'organisation des services de domiciliation sur le territoire se double également de conditions d'accueil plus ou moins satisfaisantes des usager·es comme le manifeste le témoignage ci-dessous.

« Je suis arrivée à la mairie et la mairie m'a directement orientée dans un bureau qui s'occupe de la domiciliation. L'accueil n'était pas vraiment ça. Parce que je suis arrivée et on m'a directement reçue debout. Ils n'ont même pas pris le temps de voir mon dossier. Ils m'ont directement posé des questions. Ils m'ont pris juste un rendez-vous. L'entretien ne s'est pas bien passé pour moi. Je n'ai pas été bien reçue ! »

Témoignage d'une personne reçue au CEDRE

2. CRITÈRES D'ACCÈS À LA DOMICILIATION : DES PRATIQUES RESTRICTIVES

Les données récoltées sur les critères d'accès à la domiciliation concernent 89 CCAS, 7 CCAS étant restés injoignables après 3 tentatives d'appel sans réponse. Les 10 CCAS déléguant leur service de domiciliation à des associations ont également été écartés. Dans la présentation des résultats d'enquête, les non-réponses et les réponses incomplètes ont été retirées de l'assiette de calcul.

A. LE TRAVAIL ET L'ÉCOLE, DES ATTACHES TERRITORIALES RECONNUES MAIS NÉCESSITANT D'ÊTRE JUSTIFIÉES

Selon les réponses des CCAS, certains critères liés à l'insertion des personnes ou de leurs enfants, tels que le travail ou la scolarisation, sont ceux qui permettent le mieux d'accéder à une domiciliation au niveau régional.

Plus de 96 % des CCAS interrogés ont indiqué domicilier les personnes dont l'enfant est scolarisé·e sur leur commune, soit 84 CCAS sur les 87 ayant répondu à la question.

94 % des CCAS interrogés ont indiqué domicilier les personnes ayant un travail dans la commune, soit 79 CCAS sur les 84 ayant répondu à la question.

Fig. 4 ACCÈS À LA DOMICILIATION SELON LE CRITÈRE DE LA SCOLARISATION DES ENFANTS DANS LA COMMUNE

Champ : ensemble des CCAS ayant décroché le téléphone et répondu à la question (N=87).
Lecture : 96,6 % des CCAS ont déclaré accepter les demandes de domiciliation pour les personnes dont les enfants sont scolarisé·es dans la commune.

12. Cette observation rejoint les constats du rapport du Défenseur des Droits ainsi que du Secours Catholique sur la dématérialisation des services publics : *« ¼ des usager·es renoncent définitivement à une démarche parce qu'en ligne »*, Dématérialisation des services publics : l'exclusion 2.0.

Fig. 5 ACCÈS À LA DOMICILIATION SELON LE CRITÈRE DU TRAVAIL DANS LA COMMUNE

Champ : ensemble des CCAS ayant décroché le téléphone et répondu à la question (N=84).
Lecture : 94 % des CCAS ont déclaré accepter les demandes de domiciliation pour les personnes travaillant dans la commune.

Ces deux critères sont également parmi ceux pour lesquels nous avons obtenu le plus facilement une réponse claire de la part de nos interlocuteur·rices. Ainsi, un CCAS des Hauts-de-Seine (92) nous indiquait que *« la scolarité est le lien officiel privilégié »*. Les personnes concernées doivent tout de même fournir des pièces justificatives pour être domiciliées par les CCAS qui sollicitent des justificatifs tels qu'un contrat de travail ou un certificat de scolarité.

Nos associations observent que des difficultés persistent concernant la domiciliation des personnes ayant ce type de lien avec la commune. En effet, **de nombreux CCAS maintiennent une approche cumulative des critères de domiciliation,** exigeant, par exemple, que les personnes aient un·e enfant scolarisé·e dans la commune et y résident également. Par ailleurs, nous notons aussi des difficultés pour les personnes **ayant des liens avec plusieurs communes** dans le cadre de leur activité professionnelle. C'est le cas des personnes avec un contrat de travail précaire mentionnant des lieux d'activité multiples, conduisant certains à CCAS à se renvoyer la responsabilité de l'élection de domicile.

Par ailleurs, même s'il s'agit d'une minorité, **2 CCAS de l'Essonne (sur 15 répondants) et un CCAS du Val-d'Oise (sur 12 répondants) indiquent refuser de domicilier les personnes ayant un·e enfant scolarisé·e dans leur commune, et 2 CCAS du Val-d'Oise et de l'Essonne déclarent aussi refuser de domicilier les personnes travaillant dans leur commune.**

Interrogé par une représentante d'un collectif de familles à la rue sur les preuves d'attache à la commune, un élu d'une mairie de Seine-Saint-Denis précise que « La scolarisation d'un enfant sur la commune ne suffit pas à elle-seule à prouver l'attache sur le territoire et n'est pas suffisante pour obtenir une domiciliation sur la ville. »
Propos tenus en présence de Médecins du Monde

B. LA DOUBLE-PEINE DES PERSONNES SANS-ABRI OU VIVANT EN LIEU DE VIE INFORMEL

Selon les réponses des CCAS, il est difficile pour les personnes dont l'habitat est très précaire (squats, bidonvilles) ou survivant à la rue de pouvoir se faire domicilier.

46 % des CCAS interrogés ont indiqué refuser de domicilier des personnes qui vivent dans leur commune en bidonville, soit 27 sur 59 des CCAS ayant répondu à la question.

54 % des CCAS interrogés ont affirmé refuser de domicilier des personnes qui vivent dans leur commune en squat, soit 35 sur 64 des CCAS ayant répondu à la question.

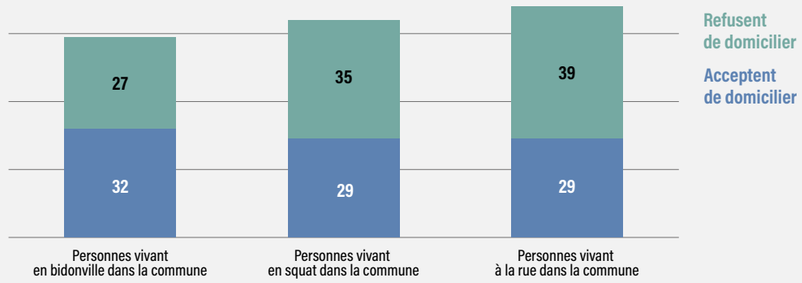
Dans l'Essonne, 8 CCAS déclarent refuser de domicilier les personnes vivant en squat (sur 8 répondants) et 7 CCAS les personnes habitant en bidonville dans leur commune (sur 7 répondants).

7 CCAS de Seine-et-Marne affirment refuser les personnes vivant en squat (sur 12 répondants) et 6 CCAS les personnes habitant en bidonville (sur 11 répondants).

57 % des CCAS interrogés ont déclaré refuser de domicilier des personnes qui vivent à la rue dans leur commune, soit 39 sur 68 des CCAS ayant répondu à la question.

8 CCAS des Yvelines (sur 9 répondants) et de Seine-et-Marne (sur 13 répondants) déclarent refuser de domicilier les personnes vivant à la rue dans leur commune.
En Seine-Saint-Denis, 7 CCAS affirment aussi refuser les personnes dans cette situation (sur 12 répondants).

Fig. 6 ACCÈS À LA DOMICILIATION DES PERSONNES SANS-ABRI OU VIVANT EN LIEU DE VIE INFORMEL



Champ : ensemble des CCAS ayant décroché le téléphone et répondu aux questions spécifiques à l'habitat (bidonville : N=59, squat : N=64, à la rue : N=68).
Lecture : 32 CCAS ont déclaré refuser les demandes de domiciliation des personnes vivant en bidonville dans la commune.

C'est souvent le caractère « illégal » de l'habitat qui est mis en avant par les communes pour refuser de domicilier des personnes qui, selon elles, ne devraient pas se trouver sur la commune. Pourtant, en vertu du code de l'action sociale et des familles (CASF), **le lien avec la commune est établi dès lors que le territoire de la commune constitue le lieu de séjour de la personne sollicitant la domiciliation, indépendamment du statut ou du mode de résidence.** Ainsi, le caractère illégal de la résidence du/de la demandeur·euse est sans effet sur l'établissement de la domiciliation. Il ne revient pas aux organismes domiciliataires d'apprécier le caractère licite ou illicite de l'occupation du territoire communal.

De surcroît, ce type de refus fondé sur le caractère illégal de l'habitation est susceptible de constituer une discrimination fondée sur le lieu de résidence ou sur la particulière vulnérabilité économique des intéressé·es, comme le souligne le Défenseur des droits dans une décision datant de 2020.[13]

Alors même que la domiciliation est par hypothèse pensée pour les personnes sans domicile stable, **le caractère temporaire du lieu d'habitation est pourtant encore invoqué par les communes pour refuser une élection de domicile.** Pourtant, il appartient bien à chaque personne de se considérer comme étant sans domicile stable. Ainsi, l'opportunité ou la nécessité d'élire domicile auprès d'un organisme domiciliataire est appréciée par la personne elle-même.[14] Seule l'absence de lien avec la commune peut justifier un refus de domiciliation, et sous réserve, toutefois, que la décision de refus soit motivée.

De plus, dans leurs réponses orales, les communes font également valoir l'impossibilité pour les personnes vivant à la rue ou en habitat précaire de produire des pièces justificatives de leur situation. Ainsi, un CCAS en Seine-et-Marne (77) nous indiquait qu'il était impossible pour une personne qui vivait en squat ou en bidonville de fournir uniquement une

13. Défenseur des droits, décision n° 2020-237 du 15 décembre 2020.
14. *Guide juridique de la domiciliation des personnes sans domicile stable*, Ministère du travail, de la santé et des solidarités, 2024.

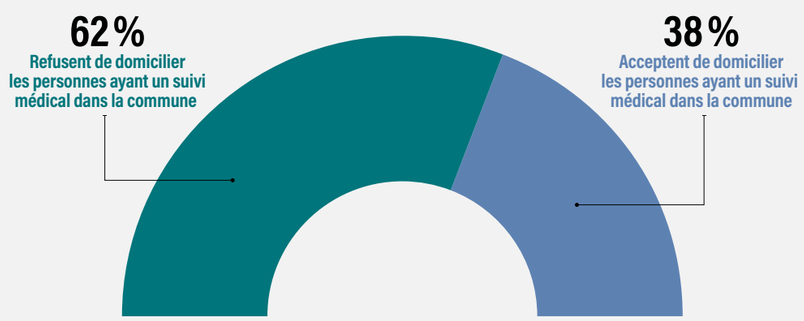
attestation sur l'honneur, car *« tout le monde peut faire une attestation »*. Un autre CCAS dans le Val-de-Marne (94) indiquait la nécessité pour les personnes en squat d'avoir *« une attestation de la police municipale »*, et un·e interlocuteur·rice d'un CCAS des Hauts-de-Seine (92) nous indiquait que pour les personnes en bidonville, il fallait qu'elles *« appellent le 115 pour qu'une maraude puisse attester de leur présence sur la commune »*.

Qu'elles résultent d'une méconnaissance du droit ou d'une politique d'exclusion assumée de certaines catégories de population jugées indésirables, ces pratiques sont illégales et constituent une double peine pour les personnes sans domicile stable - car comment espérer sortir de la rue ou d'un lieu de vie informel si les portes de l'accès aux droits se ferment à raison même de cette situation résidentielle ?

C. SE SOIGNER DANS LA COMMUNE NE SUFFIT GÉNÉRALEMENT PAS POUR ÊTRE DOMICILIÉ·E

62 % des CCAS interrogés ont affirmé refuser de domicilier les personnes ayant un suivi médical dans leur commune, soit 44 CCAS sur les 71 ayant répondu à la question.

Fig. 7 ACCÈS À LA DOMICILIATION DES PERSONNES AYANT UN SUIVI MÉDICAL DANS LA COMMUNE



Champ : ensemble des CCAS ayant décroché le téléphone et répondu à la question (N=71).
Lecture : 57,7 % des CCAS ont déclaré refuser les demandes de domiciliation pour les personnes ayant un suivi médical dans la commune.

Une majorité des CCAS interrogés a déclaré refuser de domicilier les personnes ayant un suivi médical sur leur commune et ceux qui ont affirmé accepter ce lien le font sur des critères précis, en demandant par exemple de prouver que le suivi médical est réalisé auprès d'une structure spécifique de la commune (protection maternelle et infantile PMI, centre médico-psychologique CMP ou hôpital local) et que ce suivi soit de long terme. Ce critère de rattachement est donc très peu pris en compte par les CCAS qui semblent méconnaître le cadre légal. À titre d'exemple, un·e interlocuteur·rice d'un CCAS de Seine-et-Marne (77) affirme qu'un suivi médical ne suffit pas et qu'il faut un suivi médico-social. Un·e agent·e d'un CCAS des Hauts-de-Seine (92) indique refuser ce critère *« car il faut respecter le secret médical »*. Un CCAS des Yvelines (78), nous indique également que s'il domiciliait les personnes avec un suivi médical, ce serait *« la porte ouverte à tout »*.

En Seine-Saint-Denis, 10 CCAS déclarent refuser de domicilier les personnes ayant un suivi médical dans leur commune (sur 12 répondants).

Largement répandus, ces refus de domiciliation ont des **conséquences très concrètes sur l'accès aux soins et aux droits de santé des personnes malades.** Ils sont particulièrement préjudiciables aux personnes les plus vulnérables, par exemple celles qui souhaitent demander l'aide médicale d'État, dont la situation est pourtant expressément prévue par la réglementation sur la domiciliation[15]. Au-delà des retards de soins que peuvent engendrer les refus de domiciliation au motif de l'insuffisance d'un suivi médical régulier dans la commune, ils alimentent également le phénomène très important de non-recours aux droits pour les personnes en situation de grande précarité.

15. Il convient de préciser que la réglementation en vigueur n'impose pas la production d'un justificatif de domicile à l'appui d'une demande d'AME. La seule indication de l'adresse sur le formulaire de demande AME devrait donc suffire, cependant la pratique d'une majorité de CPAM est d'exiger un justificatif de domicile.

Le guide juridique de la domiciliation publié en 2024 prévoit qu'à défaut de séjour, le lien avec la commune peut également être établi par l'un des éléments suivants (art. R. 264-4 alinéa 2 du CASF) : le bénéfice d'une action d'insertion ou d'un suivi social, médico-social ou professionnel sur le territoire de cette commune auprès d'une structure institutionnelle, associative, de l'économie sociale et solidaire et notamment des structures de l'insertion par l'activité économique (droits ouverts sur la commune, attestation de soins, attestation PMI, démarches Pôle Emploi, chantier IAE, carte d'accès à une structure d'aide alimentaire, certificat médical non descriptif etc). Ainsi, l'appréciation du lien avec la commune telle que prévue par le cadre légal est large mais les CCAS en font une lecture restrictive, en demandant un suivi médical particulier et en excluant d'autres.

« Ça me bloque énormément pour l'aide médicale d'État (AME). Non seulement pour l'AME mais ça me bloque aussi pour ma réduction transport ! Parce que grâce à l'AME, j'avais le droit aussi à la réduction de transport. »
Témoignage d'une personne reçue au CEDRE

« Malgré mon suivi médical dans un centre de santé sur la ville, le CCAS a refusé ma domiciliation après deux mois d'attente. Pendant toute cette période, je n'ai pas pu déposer mon aide médicale à l'Assurance Maladie alors que je remplissais les autres conditions depuis plusieurs mois. C'est finalement Médecins du Monde qui m'a ouvert la domiciliation et avec ça, j'ai pu enfin déposer ma demande d'AME. »
Témoignage d'une personne accompagnée et domiciliée par Médecins du Monde en 2024

D. PERSONNES HÉBERGÉES CHEZ UN TIERS OU À L'HÔTEL : UNE INFLATION DE PIÈCES À PRODUIRE

89 % des CCAS interrogés ont déclaré accepter de domicilier les personnes hébergées chez un tiers dans la commune, soit 76 CCAS sur les 85 ayant répondu à la question.

3 CCAS de Seine-Saint-Denis (sur 11 répondants) et 2 CCAS dans l'Essonne (sur 15 répondants) indiquent refuser de domicilier les personnes hébergées chez un tiers.

Toutefois, si la majorité des CCAS affirme accepter de domicilier les personnes hébergées chez un tiers dans la commune, ces derniers le font à condition qu'elles fournissent des documents pour justifier de cet hébergement, telles que la pièce d'identité de la personne qui héberge ou une attestation d'hébergement précisant expressément que la personne ne peut pas recevoir son courrier à cette adresse. Fournir ces justificatifs est souvent impossible pour les personnes concernées et contrevient au cadre juridique de la domiciliation : *« La preuve du lien avec la commune peut se faire par le seul moyen déclaratif de la personne, sans nécessité de fournir des justificatifs. La fourniture de documents par les demandeurs est volontaire et facultative, afin de renseigner plus facilement leurs informations d'état-civil. »*[16]

« La dame [du CCAS] m'appelle et me demande quelle est ma situation. Elle me dit qu'on ne peut pas me prendre parce qu'il [le CCAS] ne domicilie que les gens qui sont dans la rue. J'ai dit que moi, par exemple, c'est comme si j'étais dans la rue parce que je suis chez quelqu'un, quelqu'un qui m'aide mais j'ai pas d'adresse. Mais ils m'ont dit non, si j'habite chez quelqu'un, il faut que je demande à la personne qui m'héberge de me fournir une adresse. »
Témoignage d'une personne reçue au CEDRE

Les personnes hébergées à l'hôtel, notamment *via* le dispositif d'hébergement d'urgence du 115, rencontrent également des difficultés particulières pour accéder à la domiciliation de droit commun.

4 CCAS de Seine-et-Marne (sur 9 répondants) et de l'Essonne (sur 10 répondants) déclarent refuser de domicilier les personnes hébergées à l'hôtel.

16. *Guide juridique de la domiciliation des personnes sans domicile stable*, Ministère du travail, de la santé et des solidarités, 2024.

S'il ressort de notre enquête que 81 % des CCAS interrogés déclarent accepter de domicilier les personnes hébergées à l'hôtel dans leurs communes, là encore des justificatifs multiples sont exigés et des critères cumulatifs de liens avec la commune sont appliqués.

Dans son *Porter à connaissance* relatif à l'activité de domiciliation en Île-de-France publié en janvier 2025, la DRIHL précise que ***« fin 2023, sur 15 000 ménages hébergés à l'hôtel par l'État, entre 1 600 et 2 900 ne disposaient pas de domiciliation et ne pouvaient donc pas faire valoir leurs droits ».*** À ce titre, elle rappelle que *« garantir et améliorer l'accès à la domiciliation administrative des personnes hébergées à l'hôtel, au plus près de leur bassin de vie, demeure toujours un enjeu prioritaire pour la DRIHL.[17] »*

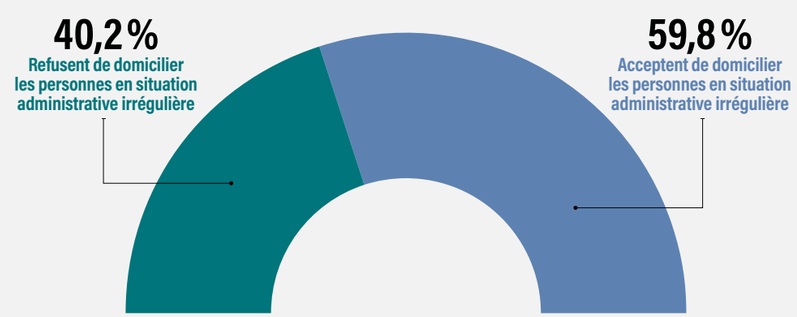
« Je me rends au CCAS de la commune où je suis hébergée à l'hôtel par le 115 avec mon mari et mon bébé pour demander un suivi social et une domiciliation. La première fois, on me renvoie en me disant que c'est fermé. Je retourne une deuxième fois, la dame me dit à que la mairie domicilie pas les sans-papiers et les gens qui n'ont pas de passeport. On fait un premier courrier avec Médecins du Monde pour dire que l'hébergement du 115 autorise la domiciliation à la mairie. On finit par enregistrer la demande, et un mois et demi après, on obtient un refus injustifié alors qu'on a fourni le certificat d'hébergement 115. Finalement, on fait un recours contre la décision avec un avocat et juste avant l'audience, on obtient enfin la domiciliation. »

Témoignage d'une personne accompagnée par Médecins du Monde en 2024

E. UN ACCÈS DISCRIMINATOIRE POUR LES PERSONNES EN SITUATION ADMINISTRATIVE IRRÉGULIÈRE

40 % des CCAS interrogés ont affirmé refuser les personnes en situation administrative irrégulière ayant besoin d'une domiciliation, soit 33 CCAS sur les 82 ayant répondu à la question.

Fig. 8 ACCÈS À LA DOMICILIATION DES PERSONNES EN SITUATION ADMINISTRATIVE IRRÉGULIÈRE



Champ : ensemble des CCAS ayant décroché le téléphone et répondu à la question (N=82).
Lecture : 40 % des CCAS ont déclaré refuser les demandes de domiciliation des personnes étant en situation administrative irrégulière dans la commune.

Ce refus va à l'encontre du droit précisant que les ressortissant·es étranger·es dépourvu·es d'un titre de séjour en cours de validité peuvent accéder au dispositif de domiciliation de droit commun pour le bénéfice de certains droits et prestations auxquels ils/elles souhaitent prétendre (art. 264-2 alinéa 3 du CASF).

Le guide juridique de la domiciliation des personnes sans domicile stable de 2024 rappelle que *« les organismes domiciliataires ne peuvent exercer aucun contrôle sur la régularité du séjour des personnes qui s'adressent à eux, ni sur la finalité de leur démarche de domiciliation. Ainsi, la domiciliation est indépendante de la situation administrative de l'intéressé.[18] »*

17. DRIHL, *Porter à connaissance* relatif à l'activité de domiciliation en IDF, PAC, janvier 2025.
18. *Guide juridique de la domiciliation des personnes sans domicile stable,* Ministère du travail, de la santé et des solidarités, 2024.

Pourtant de nombreux CCAS affirment ouvertement le contraire. À titre d'exemple, en Seine-et-Marne (77), un·e interlocuteur·rice d'un CCAS indique refuser les personnes en situation irrégulière au prétexte que *« c'est illégal ».* Un·e autre que *« la mairie ne domicilie pas les sans-papiers parce qu'ils n'ont pas à être sur le territoire, mais s'ils font une demande d'AME, on leur donnera une domiciliation, uniquement pour l'AME ».* Un·e autre encore indique *« si la personne est sans papiers, le dossier n'est pas examiné et refusé au dépôt à l'oral ».*

7 CCAS de Seine-et-Marne (sur 14 répondants) et 6 CCAS du Val-d'Oise (sur 13 répondants) déclarent refuser les personnes en situation administrative irrégulière.

Dans les Yvelines (78), un·e interlocuteur·ice d'un des CCAS répondants indique que *« la commune domicilie les personnes avec un titre d'identité valide (français, européen, titre de séjour ou récépissé), c'est la Croix-Rouge française qui prend en charge les sans-papiers depuis toujours et partout en France ».* Un·e agent·e de CCAS dans l'Essonne (91) déclare que *« normalement pour la commission il faut avoir des papiers »*, et un·e autre dans le Val-d'Oise (95) qu'il n'y a aucune possibilité d'être domicilié·e en situation irrégulière, *« le maire ne signera pas l'accord s'il n'y a pas de titre de séjour ».*

F. CUMUL OU AJOUT DE CRITÈRES NON PRÉVUS PAR LE DROIT

41 % des CCAS interrogés exigent un cumul de critères pour accepter de domicilier une personne sur la commune, soit 30 CCAS sur les 76 ayant répondu à la question.

En pratique, la majorité des CCAS invite les personnes sans domicile stable à constituer un dossier prouvant de multiples liens avec la commune.

Le guide juridique de la domiciliation des personnes sans domicile stable publié en 2024 précise que si un·e usager·e détient **un ou plusieurs** liens […] avec la commune ou le groupement de commune à la date de la demande d'élection de domicile, alors le CCAS **est dans l'obligation de le domicilier.**
L'exigence du cumul de critères est illégale. Un seul critère suffit pour bénéficier d'une domiciliation par un CCAS. Ces derniers ne peuvent refuser de domicilier en raison de l'insuffisance de liens pluriels avec la commune.

De la même manière, **57 % des CCAS interrogés affirment exiger une durée minimale de présence sur la commune pour domicilier,** durée pouvant varier de plusieurs mois à plusieurs années. Ainsi, une mairie en Seine-Saint-Denis (93) nous indique qu'il faut *« un ou deux ans »* de présence sur la commune pour espérer y être domicilié·e. Une pratique totalement abusive alors que le cadre juridique rappelle *« qu'aucune durée minimale de présence sur la commune ou le groupement de communes ne peut être imposée »*[19]. Cette exigence paraît d'autant plus problématique au regard de la mobilité géographique souvent imposée qui caractérise les publics en situation de précarité en région francilienne.

Par ailleurs, de nombreux CCAS nous indiquent ne pas pouvoir répondre à nos questions et nous précisent que la commission ou l'élu·e restent seuls décisionnaire sur l'élection de domicile des personnes. Ainsi, une mairie de l'Essonne (91) nous indique *« que le maire est décisionnaire, et qu'il vaut mieux par conséquent cumuler plusieurs liens avec la commune pour obtenir une chance d'être domicilié ».*

« Ils m'ont demandé un justificatif datant de trois mois, soit une ordonnance ou un reçu d'achat ou de paiement téléphonique. Mais moi je n'en ai pas puisque j'ai une carte lycamobile et je la recharge directement au tabac. »

Témoignage d'une personne reçue au CEDRE

Concernant les points mentionnés ci-dessus, il est important de souligner une pratique récurrente de nombreux CCAS : l'exigence de pièces justificatives restrictives pour que les personnes justifient de leur lien avec la commune. Il est essentiel de rappeler que le lien avec la commune peut être constaté par tout moyen : témoignages, présence notoire de la personne sur la commune, attestation sur l'honneur de la personne concernée déclarant qu'elle est bien présente sur le territoire de la commune, etc. Ainsi, comme le rappelle le guide juridique sur la domiciliation, **la preuve du lien avec la commune peut se faire par le seul moyen déclaratif de la personne, sans nécessité de fournir de justificatifs.[20]**

19. *Guide juridique de la domiciliation des personnes sans domicile stable,* Ministère du travail, de la santé et des solidarités, 2025.
20. id.

NOS RECOMMANDATIONS

L'accès à la domiciliation implique la collaboration de divers·es acteur·ices, opérant à différents niveaux et dans des contextes variés. Afin de permettre l'amélioration de ce service fondamental, il est impératif que chaque partie prenante intervienne de manière concrète et coordonnée.

ÉTAT :

- **Il est crucial de renforcer le soutien financier de l'État aux CCAS dans leur mission de domiciliation,** activité primordiale pour l'accès aux droits des personnes. Actuellement, la domiciliation ne fait l'objet d'aucune ligne de financement en propre de la part de l'État. Ce financement pourrait permettre notamment le recrutement et la formation de personnel dédié à la domiciliation. À ce titre, nous saluons le financement expérimental lancé en 2023 auprès d'une petite quarantaine de CCAS volontaires, et espérons qu'il pourra être pérennisé et élargi.
- **Intégrer le sujet de la domiciliation aux stratégies territoriales de lutte contre le non-recours** en cours d'expérimentation.

PRÉFECTURE D'ÎLE-DE-FRANCE (PRIF) :

- **Mettre en place un véritable espace de pilotage et de concertation régional** réunissant régulièrement les différents acteur·ices de la domiciliation : UD DRIHL et DRIEETS, administrations, UD CCAS, OA et des associations accompagnant les publics en grande précarité. La grande mobilité des personnes à l'échelle de la région Île-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.
- Il est primordial que la PRIF entreprenne une réflexion approfondie sur la **question des délégations de service public,** afin de définir des repères communs clairs sur lesquels s'appuyer. De plus, il convient de rappeler les principes et le cadre juridique dans lesquels ces délégations doivent impérativement s'inscrire.
- Il est nécessaire que soit relancée par la PRIF la réflexion concernant **une répartition territoriale des demandes de domiciliation de l'ensemble des personnes sortantes du dispositif asile,** dans le respect de leur souhait et de leur bassin de vie, sans rupture de droits. Pour ce faire, l'organisation de groupes de travail spécifiques avec l'ensemble des acteur·ices 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.

PRÉFECTURES DÉPARTEMENTALES :

- Dans certains départements, les travaux de renouvellement des schémas de domiciliations n'ont pas été relancés, ces derniers sont pourtant **arrivés à échéance depuis plusieurs années.** Ces schémas sont absolument essentiels pour assurer la cohérence du pilotage territorial de la domiciliation. Il est nécessaire que les préfectures de l'Essonne, de Seine-Saint-Denis, et du Val-d'Oise **relancent cette dynamique essentielle et que de nouveaux schémas de domiciliation soient enfin publiés.**
- **Assurer un pilotage effectif de la domiciliation.** Au-delà des travaux de renouvellement des schémas, il est nécessaire qu'une fois publiés, les services préfectoraux animent ces schémas. Ainsi, nous appelons à une animation, dans la durée, des instances de concertation des schémas départementaux permettant un réel suivi par action des engagements pris dans le cadre des schémas.
- **Les travaux de renouvellement et l'animation des schémas doivent associer l'ensemble des parties prenantes :** personnes concernées, CCAS, organismes agréés, associations gestionnaires de SPADA, associations accompagnant les publics précarisés, représentant·es locaux·ales du Défenseur des Droits, administrations publiques (CPAM, CAF, services préfectoraux, OFII…).
- **Un rappel du cadre légal, de la part des préfectures ou des communes à leurs services,** est nécessaire sur plusieurs points, et notamment :
  - l'obligation légale de domicilier les personnes en situation administrative irrégulière pour le bénéfice de certains droits et prestations ;
  - le fait qu'un seul lien avec une commune suffit pour y être domicilié·e ;
  - le fait que le lien avec la commune peut être constaté par tout moyen, notamment des attestations sur l'honneur, et qu'il ne peut être demandé des pièces justificatives précises comme cela a été fait par de nombreux CCAS pour les personnes vivant en habitats précaires, chez un tiers, ou ayant un suivi médical.

MAIRIES – UDCCAS :

- **Améliorer la visibilité du service de domiciliation des CCAS :** faire mention du service de domiciliation sur leurs sites Internet - y compris pour les CCAS ayant délégué leur mission de domiciliation - avec des précisions sur l'accès au service (horaires d'ouverture, adresse, contact, sur/sans rdv, etc.), et *via* des affichages en mairie / CCAS et dans les services publics de la commune.
- **Renforcer l'accès à une information claire et dans des langues adaptées aux publics** concernés sur les conditions d'accès à la domiciliation et les démarches à suivre pour faire une demande (brochure dédiée disponible sur place et consultable en ligne, etc.).
- **Privilégier l'accès sans rendez-vous au service de domiciliation.**
- **Améliorer la formation du personnel présent en CCAS sur les questions de domiciliation.** De multiples réponses apportées témoignent d'une méconnaissance du cadre légal de la domiciliation, et nous semblent constitutives d'un manque de formation du personnel.
- Pour les personnes ayant des attaches dans plusieurs territoires, **il convient de permettre à chaque personne de choisir librement son lieu de domiciliation,** dès lors qu'il existe un lien avec la commune choisie, conformément aux indications du guide juridique de la DGCS.

ANNEXES

ANNEXE 1

GRILLE DE RECUEIL D'INFORMATIONS UTILISÉE POUR LE TESTING

Inscrire les réponses apportées dans le champ correspondant (non grisé) : cocher oui/non/non renseigné (NR) pour les questions fermées et inscrire la réponse demandée pour les autres questions (date, département, ville, nombre de jours, etc.)

Au fil de l'échange, noter dans la dernière colonne des éventuelles réactions de votre interlocuteur·rice qui vous paraissent inappropriées : propos discriminatoires, questions intrusives, marques de jugements, suspicion de fraude, etc. Ils seront à reporter à la fin du questionnaire en ligne (champ libre question 13).

DÉROULÉ	INDICATEURS	INFORMATIONS RECUEILLIES				
		Oui	Non	NR	Réponse quand champ libre ou menu déroulant	Commentaires/ citation de phrases/ conseils donnés
Avant l'appel 1. Je vérifie les données du tableau domiciliation (LIEN) 2. Je me connecte sur le site internet de la commune du CCAS concerné	**1. Initiales de l'appelant·e** (AM pour Alice Martin)					
	2. Numéro de département du CCAS appelé (75, 77, 78, 91, 92, 93, 94, 95)					
	3. Ville du CCAS appelé (Montreuil, Cergy, etc.)					
	4. Date de l'appel (JJ/MM/AAAA)					
	5. Mention de l'existence d'un service de domiciliation sur le site de la commune (oui/non)	☐	☐			
Je compose le numéro d'appel	**6. Joignabilité du service**					
	6a. Le standard ne décroche pas Je n'enregistre pas les données, et je rappelle un autre jour, dans la limite de 3 appels. Si au bout de la 3e tentative, le standard ne répond pas je coche la case « standard injoignable »				☐ standard injoignable	
	6b. Le standard décroche Je coche la case correspondante au rang du nombre d'appel nécessaire pour joindre le standard, dans la limite de 3 tentatives				☐ standard joint au 1er appel ☐ standard joint au 2e appel ☐ standard joint au 3e appel	
Si un·e interlocuteur·rice décroche : « Je travaille dans une permanence d'accueil et j'accompagne plusieurs personnes pour la domiciliation, j'ai quelques questions. »						
« Pouvez-vous m'indiquer si la commune dispose d'un service de domiciliation ? »	**7. La commune dispose d'un service de domiciliation**	☐	☐	☐		

DÉROULÉ	INDICATEURS	INFORMATIONS RECUEILLIES				
		Oui	Non	NR	Réponse quand champ libre ou menu déroulant	Commentaires/ citation de phrases/ conseils donnés
« J'accompagne des personnes dans le cadre d'une permanence d'accueil dans leurs démarches de domiciliation. Faut-il remplir des conditions particulières pour déposer sa demande auprès du CCAS ? » => Si non mentionnées directement, faire des relances ciblées	**8. Ajout de critères illégaux ou refus de critères pourtant inscrits dans la loi pour attester du lien avec la commune**	☐	☐	☐		
« Est-ce qu'on peut obtenir une domiciliation si on a des enfants scolarisés sur la commune ? »	8b. Les personnes avec enfants scolarisés sur la commune peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Est-ce qu'on peut obtenir une domiciliation si on travaille sur la commune ? » **Mémo :** faire préciser les preuves demandées.	8c. Les personnes qui travaillent sur la commune peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Si on remplit le critère de lien avec la commune, peut-on obtenir une domiciliation même si on ne vit pas effectivement sur la commune ? »	8d. Les personnes qui ont un lien sur la commune mais n'y vivent pas peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Est-ce qu'on peut obtenir une domiciliation si on vit à la rue sur la commune ? »	8e. Les personnes qui vivent à la rue dans la commune peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Est-ce qu'on peut obtenir une domiciliation si on vit dans un squat sur la commune ? »	8f. Les personnes en squat sur la commune peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Est-ce qu'on peut obtenir une domiciliation si on vit dans un bidonville sur la commune ? »	8g. Les personnes qui vivent dans un bidonville sur la commune peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Est-ce qu'on peut obtenir une domiciliation si on est hébergé dans un hôtel social sur la commune ? »	8h. Les personnes qui sont hébergées à l'hôtel sur la commune peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Est-ce qu'on peut obtenir une domiciliation si on est hébergé chez un tiers ? »	8I. Les personnes qui sont hébergées chez un tiers sur la commune peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Est-ce qu'on peut obtenir une domiciliation si on n'a pas de papiers ? »	8j. Les personnes sans papiers peuvent être domiciliées	☐	☐	☐		
« Des critères sont-ils cumulatifs ? »	**9. Certains critères mentionnés sont-ils cumulatifs ?** Par ex. : suivi médical accepté que si la personne vit effectivement sur la commune	☐	☐	☐		
« Y a-t-il une durée minimum de présence sur le territoire de la commune pour obtenir une domiciliation ? »	**10. Durée de présence minimum sur le territoire (en jours)** Indiquer 0 si absence de durée minimum					
« Comment faut-il s'y prendre pour déposer sa demande ? »	**11. Prise de rendez-vous préalable pour déposer sa demande ?**	☐	☐	☐	Si oui : ☐ Prise de rdv par téléphone ☐ Prise de rdv en présentiel	
« Je vous remercie pour ces informations, au revoir », puis **je raccroche**	**12. Eléments complémentaires** (reporter ici les éléments recueillis dans la dernière colonne sur le formulaire en ligne)					
J'indique d'éventuels éléments complémentaires : délais de traitement des demandes, refus écrits…						

ANNEXE 2

SYNTHÈSE DÉPARTEMENTALE

Point méthodologique : les effectifs par département sont peu élevés, d'autant plus que tous les CCAS n'ont pas répondu à l'ensemble des questions. Aussi, la réponse est indiquée en % lorsque l'ensemble des CCAS contactés ont répondu à la question. Si ce n'est pas le cas, il est fait mention du nombre de CCAS ayant répondu à chacune des questions par rapport à la proportion de répondants. Exemple : si 15 CCAS ont été contactés par téléphone, si les 15 ont répondu à une question le résultat pourra être mentionné en %. À l'inverse si seulement 12 CCAS sur les 15 contactés ont répondu à une question, la proportion sera indiquée ainsi : « 10 CCAS sur 12 ayant répondu à la question, affirment que… »

PARIS (75)

Le service de domiciliation du Centre d'Action sociale de la Ville de Paris (CASVP) est délégué à *Paris Adresse.*

L'accès à l'information *via* le site internet du CASVP est satisfaisant, la page mentionne les modalités et les conditions d'accès au service (horaires, adresse, sur/sans rendez-vous, liste des justificatifs). Il est par ailleurs possible de prendre rendez-vous en ligne.

Le standard téléphonique de *Paris Adresse* est resté injoignable malgré plusieurs tentatives, l'accès à l'information par ce moyen est donc limité. De fait, nous n'avons pas pu poser nos questions sur la prise en compte des différents liens de rattachement d'une personne à la commune.

Nos organisations constatent sur le terrain qu'il est difficile d'accéder au service de *Paris Adresse*, dans un contexte où l'offre de domiciliation parisienne – par ailleurs largement insuffisante au regard des besoins et de la saturation des différents organismes de domiciliation – est assurée à 85 % par des organismes agréés et à 15 % par *Paris Adresse*.[21]

En 2024, *Paris Adresse* communiquait sur la **saturation de son service de domiciliation** qui aurait atteint sa capacité maximale et précisait ne plus être en mesure d'assurer la réception des personnes physiques pour des premières demandes sans rendez-vous. L'instruction des demandes est donc limitée, en dehors des orientations effectuées par les partenaires institutionnels et associatifs qui restent possibles. Par ailleurs, il existe peu de créneaux pour prendre rendez-vous et des délais importants sont souvent constatés pour les premières demandes (plus d'un mois).

Paris Adresse, contrairement à d'autres CCAS, met à disposition un document listant les pièces justificatives à fournir pour être domicilié·e. Si ce document donne *a minima* une information claire sur les justificatifs acceptés, la liste reste cependant restrictive puisqu'elle ne couvre pas tous les liens possibles de rattachement à une commune prévus par le droit. Par exemple, aucun document présent dans la liste de *Paris Adresse* ne permet aux personnes qui séjournent à Paris en bidonville de prouver leur lien avec la commune. Les personnes concernées sont fortement encouragées à fournir les justificatifs listés par *Paris Adresse*, qui peut refuser d'autres types de justificatifs, contrairement à ce que préconise le cadre juridique, à savoir que le lien avec la commune peut être constaté par tout moyen (témoignages, présence notoire de la personne sur la commune, attestation de la personne concernée qu'elle est bien présente sur le territoire, etc).

21. DRIHL, *Porter à connaissance* relatif à l'activité de domiciliation en IDF, PAC, janvier 2025.

SEINE-ET-MARNE (77)

Liste des CCAS ciblés par l'enquête :
Bussy-Saint-Georges, Champs-sur-Marne, Chelles, Combs-la-Ville, Dammarie-les-Lys, Lagny-sur-Marne, Meaux, Melun, Montereau-Fault-Yonne, Ozoir-la-Ferrière, Pontault-Combault, Roissy-en-Brie, Savigny-le-Temple, Torcy, Villeparisis.

UN ACCÈS DIFFICILE À L'INFORMATION ET AU SERVICE

73 % des 15 CCAS ciblés ne font pas mention d'un service de domiciliation sur leur site (soit 11 sur 15 CCAS).

14 CCAS ont été appelés, le CCAS de Meaux a été écarté, ayant délégué sa compétence à une structure associative.
- **14 CCAS ont décroché le téléphone,** mais seuls 29 % dès la première tentative (soit 4 sur 14).
- Les 14 CCAS répondants ont affirmé assurer un service de domiciliation.

Les modalités pour demander une domiciliation varient d'un CCAS à l'autre, mais **57 % demandent aux personnes de prendre rendez-vous uniquement par téléphone** (soit 8 sur 14), ce qui représente un frein évident à l'accès au service, étant donné la difficulté à joindre certains CCAS.
De surcroît, **aucun CCAS ne laisse la possibilité de déposer une demande de domiciliation sans rendez-vous.**

UNE MAJORITÉ DE CCAS APPLIQUENT DES CRITÈRES ILLÉGAUX

13 CCAS sur 14 ne respectent pas le cadre légal pour domicilier les personnes sans domicile fixe dans leur commune :
- 6 CCAS sur 9 ayant répondu à la question déclarent refuser le **suivi médical** comme preuve du lien avec leur commune.
- 4 CCAS sur 9 ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier des **personnes hébergées à l'hôtel.**
- 8 CCAS sur 13 ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier des **personnes vivant à la rue** sur la commune, tandis que plus de la moitié déclarent refuser des **personnes vivant en squat** (soit 7 sur 12) ou **en bidonville** (soit 6 sur 11) sur la commune.
- La moitié des CCAS répondants déclare refuser de domicilier des **personnes en situation administrative irrégulière.**

D'autres liens sont plus largement admis et favorisent la domiciliation auprès des CCAS :
- La totalité des CCAS répondants (soit 14) déclare accepter **la scolarisation** des enfants comme lien avec la commune.
- **Le travail** sur la commune est aussi un lien largement accepté, 13 des CCAS répondants déclarent accepter ce lien (l'information manque pour 1 CCAS).

- Pour les **personnes hébergées chez un tiers,** l'acceptation de ce critère comme preuve du lien avec la commune est presque unanime à l'exception d'un CCAS qui refuse la domiciliation pour des personnes dans cette situation.

Pour les personnes pouvant prouver un lien avec la commune mais **n'habitant pas effectivement sur la commune,** l'appréciation diffère d'un CCAS à l'autre : 7 CCAS sur 10 ayant répondu à la question déclarent accepter de domicilier, tandis que 3 refusent.

4 CCAS sur 10 ayant répondu à la question affirment que **les preuves du lien d'attache sont cumulatives.**

Par ailleurs, 5 CCAS sur 12 ayant répondu à la question déclarent imposer une **durée de présence minimale sur le territoire** de la commune, or ce critère ne doit pas faire partie de l'examen d'une demande de domiciliation.

YVELINES (78)

Liste des CCAS ciblés par l'enquête :
Chatou, Conflans-Sainte-Honorine, Guyancourt, Houilles, Le Chesnay-Rocquencourt, Les Mureaux, Mantes-la-Jolie, Montigny-le-Bretonneux, Plaisir, Poissy, Rambouillet, Saint-Germain-en-Laye, Sartrouville, Trappes, Versailles.

UN ACCÈS DIFFICILE À L'INFORMATION ET AU SERVICE

27 % des 15 CCAS ciblés ne font pas mention d'un service de domiciliation sur leur site (soit 4 CCAS).

13 CCAS ont été appelés, les CCAS de Chatou et de Sartrouville ont été écartés, ils n'ont pas délégué formellement leur mission de domiciliation mais renvoient vers la Croix-Rouge.
- **12 CCAS ont décroché le téléphone** dès la première tentative, 1 CCAS (Houilles) est resté injoignable après trois tentatives.
- Les 12 CCAS répondants ont affirmé assurer un service de domiciliation.

Les modalités pour demander une domiciliation varient d'un CCAS à l'autre : **25 % demandent aux personnes de prendre rendez-vous uniquement par téléphone** (soit 3 sur 12), 50 % de venir en présentiel (soit 6 sur 12) et 25 % proposent les deux options (soit 3 sur 12).
De surcroît, **aucun CCAS ne laisse la possibilité de déposer une demande de domiciliation sans rendez-vous.**

TROP DE CCAS APPLIQUENT DES CRITÈRES ILLÉGAUX

5 CCAS sur 12 ne respectent pas le cadre légal pour domicilier les personnes sans domicile fixe dans leur commune :
- 4 CCAS sur 10 ayant répondu à la question déclarent refuser le **suivi médical** comme preuve du lien avec leur commune.
- 8 CCAS sur 9 ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier des **personnes vivant à la rue** sur la commune, 4 sur 8 déclarent refuser des **personnes vivant en squat** et 6 sur 8 déclarent refuser ceux vivant **en bidonville** sur la commune.
- 4 CCAS sur 10 ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier des **personnes en situation administrative irrégulière.**

D'autres critères sont plus largement admis et favorisent la domiciliation auprès des CCAS :
- La totalité des CCAS répondants (soit 12) déclarent accepter **la scolarisation** des enfants comme lien avec la commune.
- **Le travail** sur la commune est un lien majoritairement accepté, 10 CCAS sur 12 ayant répondu à la question déclarent accepter ce lien.
- Pour les **personnes hébergées chez un tiers,** l'acceptation de ce critère comme preuve du lien à la commune est unanime (soit 12 sur 12).
- Pour les **personnes hébergées à l'hôtel,** 91% des CCAS déclarent accepter ce critère comme preuve du lien avec la commune (soit 11 sur 12).
- Pour les personnes pouvant prouver un lien avec la commune mais **n'habitant pas effectivement sur la commune,** 9 CCAS sur 10 CCAS ayant répondu à la question déclarent accepter de domicilier.

8 CCAS sur 12 ayant répondu à la question déclarent que **les preuves du lien d'attache sont cumulatives.**

Par ailleurs, 3 CCAS sur 7 ayant répondu à la question déclarent imposer une **durée de présence minimale sur le territoire** de la commune, or ce critère ne doit pas faire partie de l'examen d'une demande de domiciliation.

ESSONNE (91)

Liste des CCAS ciblés par l'enquête :
Athis-Mons, Brétigny-sur-Orge, Corbeil-Essonnes, Draveil, Étampes, Évry-Courcouronnes, Grigny, Massy, Palaiseau, Ris-Orangis, Sainte-Geneviève-des-Bois, Savigny-sur-Orge, Vigneux-sur-Seine, Viry-Châtillon, Yerres.

UN ACCÈS DIFFICILE À L'INFORMATION ET AU SERVICE

71 % des 15 CCAS ciblés ne font pas mention d'un service de domiciliation sur leur site (soit 10 CCAS).

15 CCAS ont été appelés, parmi eux aucun ne délègue la compétence de la domiciliation à une structure associative, comme cela peut se voir dans d'autres départements.
- **15 CCAS ont décroché le téléphone,** 73 % des CCAS ont répondu au téléphone dès la première tentative (soit 11 sur 15).
- Les 15 CCAS répondants ont affirmé assurer un service de domiciliation.

Les modalités pour demander une domiciliation varient d'un CCAS à l'autre. **42 % demandent aux personnes de prendre rendez-vous par téléphone** (soit 6 sur 15), ce qui représente un frein à l'accès au service, notamment pour les personnes parlant peu ou mal le français.

Seulement 2 des 14 CCAS ayant répondu à la question indiquent qu'il est possible de se présenter et d'être reçu·e pour une première entrevue sans prise de rendez-vous.

UNE MAJORITÉ DE CCAS APPLIQUENT DES CRITÈRES ILLÉGAUX

11 CCAS sur 15, soit 78 %, ne respectent pas le cadre légal pour domicilier les personnes sans domicile fixe dans leur commune :
- 6 CCAS sur 14 ayant répondu à la question déclarent refuser le **suivi médical** comme preuve du lien avec leur commune.
- 6 CCAS sur 8 ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier des **personnes vivant à la rue** sur la commune, tandis que 8 sur 9 des CCAS ayant répondu à la question déclarent refuser des **personnes vivant en squat** et pour les personnes habitant **en bidonville** c'est 7 sur 9 des CCAS ayant répondu à la question qui déclarent refuser de les domicilier.
- 6 CCAS sur 13 ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier des **personnes en situation administrative irrégulière.**

D'autres critères sont plus largement admis et favorisent la domiciliation auprès des CCAS :
- **La scolarisation** des enfants est acceptée par 13 CCAS comme preuve du lien avec la commune.
- **Le travail** sur la commune est aussi un lien largement accepté comme preuve du lien avec la commune, 12 CCAS sur 13 ayant répondu à la question déclarent accepter ce critère (l'information manque pour 1 CCAS).
- Pour les **personnes hébergées chez un tiers**, 12 CCAS sur 14 ayant répondu à la question déclarent accepter ce critère comme preuve du lien avec la commune.

Pour les personnes pouvant prouver d'un lien avec la commune mais **n'habitant pas effectivement sur la commune,** l'appréciation diffère d'un CCAS à l'autre : 6 CCAS sur 12 ayant répondu à la question déclarent accepter de domicilier, tandis que 6 refusent (l'information manque pour 2 CCAS).

9 CCAS sur 12 ayant répondu à la question affirment que les **preuves du lien d'attache sont cumulatives.**

Par ailleurs, 8 CCAS sur les 12 ayant répondu imposent une **durée de présence minimale sur le territoire** de la commune, or ce critère ne doit pas faire partie de l'examen d'une demande de domiciliation.

HAUTS-DE-SEINE (92)

Liste des CCAS ciblés par l'enquête :
Antony, Asnières-sur-Seine, Boulogne-Billancourt, Clamart, Clichy, Colombes, Courbevoie, Gennevilliers, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Montrouge, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Rueil-Malmaison, Suresnes.

UN ACCÈS DIFFICILE À L'INFORMATION ET AU SERVICE

60 % des 15 CCAS ciblés ne font pas mention de l'existence d'un service de domiciliation sur leur site internet (soit 9 CCAS sur 15) .

14 CCAS ont été appelés, le CCAS de Nanterre a été écarté, ayant délégué sa compétence à une structure associative.
- **13 CCAS ont décroché le téléphone,** 1 CCAS (Courbevoie) est resté injoignable après trois tentatives.
- Les 13 CCAS répondants ont affirmé assurer un service de domiciliation.

Les modalités pour demander une domiciliation varient d'un CCAS à l'autre : **6 sur 12 des CCAS ayant répondu à la question demandent aux personnes de prendre rendez-vous uniquement par téléphone,** 4 sur 12 de venir en présentiel pour prendre rendez-vous et 2 sur 12 proposent les deux options (l'information n'est pas précisée pour 1 CCAS).

Concernant les CCAS pour lesquels il faut venir en présentiel, les délais d'attente peuvent être très longs. Pour le CCAS d'Antony, il y a 4 semaines de délai, et 2 mois pour celui de Boulogne. Le rendez-vous peut être simplement pour le dépôt de la demande, cela ne veut pas dire que la personne sera domiciliée. Les délais sont donc beaucoup plus longs en réalité.

UNE MAJORITÉ DE CCAS APPLIQUENT DES CRITÈRES ILLÉGAUX

13 CCAS sur 13 ne respectent pas le cadre légal pour domicilier les personnes sans domicile fixe dans leur commune :
- 7 CCAS sur 10 ayant répondu à la question déclarent refuser le **suivi médical** comme preuve du lien avec leur commune.
- 3 CCAS sur 13 refusent de domicilier des **personnes en situation administrative irrégulière.**

D'autres liens sont plus largement admis et favorisent la domiciliation auprès des CCAS :
- **La scolarisation** des enfants est un lien largement accepté, 12 des CCAS répondants déclarent accepter ce lien (l'information manque pour un 1 CCAS).
- **Le travail** sur la commune est un lien unanimement accepté par les 13 des CCAS répondants.
- Pour les **personnes hébergées à l'hôtel,** 11 CCAS sur 13 déclarent accepter ce lien comme preuve du rattachement à la commune (l'information manque pour 2 CCAS).

Concernant les personnes vivant à la rue, en squat ou en bidonville, les réponses sont plus variables, et il est souvent difficile d'avoir une réponse claire. Pour beaucoup de CCAS l'information n'a pas été précisée.
- Si 7 CCAS sur 10 ayant répondu à la question ont affirmé accepter les **personnes vivant à la rue** sur la commune, 3 CCAS n'ont pas précisé l'information.
- 5 CCAS sur 8 ayant répondu à la question ont affirmé accepter les **personnes vivant en squat,** 2 ont affirmé le contraire, mais l'information n'a pas été précisée pour 6 CCAS.
- 4 CCAS sur 7 ayant répondu à la question ont affirmé accepter les **personnes vivant en bidonville**, 2 ont affirmé le contraire, et l'information n'a pas été précisée pour 6 CCAS soit presque la moitié des CCAS joints par téléphone.

11 CCAS sur 12 ayant répondu à la question affirment que **les preuves du lien d'attache ne sont pas cumulatives.**

Par ailleurs, 2 CCAS sur 7 ayant répondu à la question imposent une **durée de présence minimale sur le territoire** de la commune, or ce critère ne doit pas faire partie de l'examen d'une demande de domiciliation. Cette donnée est incomplète étant donné que l'information manque pour 6 des 13 CCAS joints par téléphone.

SEINE-SAINT-DENIS (93)

Liste des CCAS ciblés par l'enquête :
Aubervilliers, Aulnay-sous-Bois, Bobigny, Bondy, Drancy, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, Le Blanc-Mesnil, Livry-Gargan, Montreuil, Noisy-le-Grand, Pantin, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Sevran.

UN ACCÈS DIFFICILE À L'INFORMATION ET AU SERVICE

53 % des 15 CCAS ciblés ne font pas mention d'un service de domiciliation sur leur site (soit 8 CCAS).

15 CCAS ont été appelés, sur les quinze ciblés, aucun ne délègue la compétence de la domiciliation à une structure associative, comme cela peut se voir dans d'autres départements.
- **13 CCAS ont décroché le téléphone,** dont 77 % dès la première tentative (soit 10 sur 13), 2 CCAS (Saint-Denis et Saint-Ouen-sur-Seine) sont restés injoignables après trois tentatives.
- Les 13 CCAS répondants ont affirmé assurer un service de domiciliation.

Les modalités pour demander une domiciliation varient d'un CCAS à l'autre : **31 % des CCAS répondants demandent aux personnes de prendre rendez-vous uniquement en présentiel** et 15 % proposent de prendre rendez-vous par téléphone ou en présentiel. 54 % des CCAS répondants laissent la possibilité de déposer une demande de domiciliation sans rendez-vous.

UNE MAJORITÉ DE CCAS APPLIQUENT DES CRITÈRES ILLÉGAUX ET CUMULATIFS

13 CCAS sur 13 ne respectent pas le cadre légal pour domicilier les personnes sans domicile fixe dans leur commune :
- 10 CCAS sur 12 ayant répondu à la question déclarent refuser le **suivi médical** comme preuve du lien avec leur commune.
- 7 CCAs sur 12 ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier les **personnes vivants à la rue** sur la commune, tandis que presque la moitié des CCAS ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier les **personnes vivants en squat** (soit 5 sur 11), ou **en bidonville** (soit 4 sur 10) sur la commune.
- 4 CCAS sur 10 ayant répondu à la question déclarent refuser de domicilier des **personnes en situation administrative irrégulière.**

D'autres critères sont plus largement admis et favorisent la domiciliation auprès des CCAS :
- **La scolarisation** des enfants est acceptée par les 13 CCAS répondants.
- **Le travail** sur la commune est aussi un lien largement accepté, 11 CCAS sur 12 ayant répondu à la question déclarent accepter ce critère tandis qu'un CCAS le refuse.

Pour les **personnes hébergées à l'hôtel ou hébergées chez un tiers,** ces critères sont plus communément admis, même si l'information manque pour plusieurs CCAS. 9 CCAS sur 10 ayant répondu à la question déclarent accepter de domicilier les personnes hébergées à l'hôtel et 8 CCAS sur 11 ayant répondu à la question déclarent accepter la domiciliation des personnes hébergées chez un tiers.

Pour les personnes pouvant prouver un lien avec la commune mais n'y habitant pas de manière effective, l'appréciation diffère d'un CCAS à l'autre : 5 CCAS sur 11 ayant répondu à cette question déclarent accepter la domiciliation, tandis que 6 refusent.

7 CCAS sur 12 ayant répondu à la question affirment que **les preuves du lien d'attache sont cumulatives.**

Par ailleurs, la majorité des CCAS, c'est-à-dire 12 sur les 13 joints par téléphone, **impose une durée de présence minimale sur le territoire** de la commune, or ce critère ne doit pas faire partie de l'examen d'une demande de domiciliation.

VAL-DE-MARNE (94)

Liste des CCAS ciblés par l'enquête :
Alfortville, Champigny-sur-Marne, Choisy-le-Roi, Créteil, Fontenay-sous-Bois, Ivry-sur-Seine, La-Haye-Les-Roses, Le Perreux-sur-Marne, Maisons-Alfort, Nogent-sur-Marne, Saint-Maur-des-Fossés, Villejuif, Villeneuve-Saint-Georges, Vincennes, Vitry-sur-Seine.

UN ACCÈS RELATIF À L'INFORMATION ET AU SERVICE

46 % des 15 CCAS ciblés et contactés ne font pas mention d'un service de domiciliation sur leur site (soit 7 CCAS).

9 CCAS ont été appelés, les CCAS de Créteil, Fontenay-sous-Bois, Ivry-sur-Seine, Villejuif, Vincennes et Vitry-sur-Seine ont été écartés, ayant délégué leurs compétences à une structure associative.
- **9 CCAS ont décroché le téléphone,** un seul CCAS n'a pas répondu au téléphone dès la première tentative.
- Les 9 CCAS répondants ont affirmé assurer un service de domiciliation.

Les modalités pour demander une domiciliation varient d'un CCAS à l'autre, mais 67% demandent aux personnes de se présenter pour prendre rendez-vous (soit 6 sur 9). Deux autres CCAS mentionnent l'obligation de prendre rendez-vous par téléphone ou en présentiel (soit 2 sur 9). Il est également demandé, **dès la première présentation, de justifier de sa situation.**

En outre, **aucun CCAS ne laisse la possibilité de déposer une demande de domiciliation sans rendez-vous.**

UNE MAJORITÉ DE CCAS APPLIQUENT DES CRITÈRES ILLÉGAUX ET CUMULATIFS

Plusieurs CCAS appliquent un ou plusieurs critères illégaux. Outre la mention de lien avec la commune, le détail des critères est difficile à obtenir. Un CCAS a notamment pour "consigne" en interne de ne pas expliciter les critères par téléphone.

6 CCAS sur 9 ne respectent pas le cadre légal pour domicilier les personnes sans domicile fixe dans leur commune :
- 4 CCAS sur 5 ayant répondu à la question indiquent refuser les **personnes à la rue** de se domicilier. Les autres CCAS ne renseignent pas cette information ou mentionnent le fait qu'ils orientent vers des organismes agréés (notamment vers la Croix-Rouge ou le Secours Catholique).
- 5 CCAS sur 6 ayant répondu à la question déclarent refuser les **personnes vivant en squat,** 2 CCAS sur 3 ayant répondu à la question indique refuser les **personnes vivant en bidonville,** l'information n'est pas renseignée pour les autres CCAS.
- 1 CCAS sur 4 ayant répondu à la question déclarent refuser **les personnes hébergées à l'hôtel** sur la commune, l'information n'est pas renseignée pour les autres CCAS.
- 2 CCAS sur 5 ayant répondu à la question refusent le **suivi médical** comme lien de rattachement pour domicilier (l'information manque pour 4 CCAS). Le suivi médical comme lien de rattachement pour la domiciliation semble complexe mais peut être envisagé dans certains cas par le suivi PMI (Protection Maternelle et Infantile) permettant l'accès à un service social ou l' attestation d'un médecin.
- 3 CCAS sur 6 ayant répondu à la question déclarent refuser les **personnes en situation administrative irrégulière** (l'information n'est pas renseignée pour les 3 autres CCAS). Un CCAS indique orienter systématiquement les personnes sans-papiers vers les organismes agréés.

À l'inverse, certains liens avec la commune sont plus largement admis et favorisent la domiciliation auprès des CCAS :
- La totalité des CCAS acceptent **la scolarisation** des enfants et **le travail** comme lien de rattachement à la commun pour la domiciliation (soit 9 CCAS sur 9).
- Pour les **personnes hébergées chez un tiers,** 7 CCAS sur 8 ayant répondu à la question affirment accepter ce lien à la commune et un seul indique refuser la domiciliation pour des personnes dans cette situation (l'information manque pour 1 CCAS).

Pour les personnes pouvant prouver d'un lien avec la commune mais **n'habitant pas effectivement sur la commune,** 4 CCAS sur 5 ayant répondu à la question déclarent accepter de domicilier tandis qu'un refuse (l'information manque pour 4 CCAS).

1 CCAS sur 3 ayant répondu à la question affirme que les **preuves du lien d'attache sont cumulatives,** l'information manque pour les 6 autres CCAS.

Par ailleurs, 4 CCAS sur 8 ayant répondu à la question déclarent imposer **une durée de présence minimale sur le territoire** de la commune (l'information manque pour 1 CCAS). Il est fait mention de l'appréciation au cas par cas en fonction de la situation et du lien concerné. Par exemple, un CCAS réduit le délai de présence minimum de 3 mois à 1 mois si une personne est employée sur la commune.

VAL-D'OISE (95)

Liste des CCAS ciblés par l'enquête :
Argenteuil, Bezons, Cergy, Cormeilles-en-Parisis, Ermont, Franconville, Garges-les-Gonesses, Gonesse, Goussainville, Herblay-sur-Seine, Pontoise, Sannois, Sarcelles, Taverny, Villiers-le-Bel.

UN ACCÈS DIFFICILE À L'INFORMATION ET AU SERVICE

67 % des 15 CCAS ciblés ne font pas mention d'un service de domiciliation sur leur site (soit 10 CCAS).

15 CCAS ont été appelés, sur les quinze ciblés, aucun ne délègue la compétence de la domiciliation à une structure associative, comme cela peut se voir sur dans d'autres départements.
- **13 CCAS ont décroché le téléphone** dont 8 dès la première tentative, 2 CCAS (Garges-les-Gonesses et Goussainville) sont restés injoignables après trois tentatives.
- Les 13 CCAS répondants ont affirmé assurer un service de domiciliation.

Les modalités pour demander une domiciliation varient d'un CCAS à l'autre. 2 CCAS sur 13 demandent aux personnes de prendre rendez-vous par téléphone, ce qui représente un frein à l'accès au service, notamment pour les personnes parlant peu ou mal le français. Un peu plus de la moitié des CCAS (soit 7 sur 13) demandent aux personnes de prendre un premier rendez-vous physiquement. Pour 2 CCAS, les deux modalités (téléphone ou présentiel) sont possibles pour prendre rendez-vous. 2 CCAS sur 13 indiquent qu'il est possible de se présenter et d'être reçu·e pour une première entrevue, sans prise de rendez-vous.

UNE MAJORITÉ DE CCAS APPLIQUENT DES CRITÈRES ILLÉGAUX

11 CCAS sur 12 ne respectent pas le cadre légal pour domicilier les personnes sans domicile fixe dans leur commune :
- 8 CCAS sur 10 pour lesquels l'information est précisée, refusent le **suivi médical** comme preuve du lien avec leur commune.
- 4 CCAS sur 12 ayant répondu à la question indiquent refuser de domicilier des **personnes vivant à la rue** sur la commune, tandis que 3 CCAS sur 10 pour lesquels l'information est précisée, refusent de domicilier les **personnes vivant en squat et en bidonville.**
- 46 % des CCAS interrogés (soit 6 sur 13) indiquent refuser de domicilier des **personnes en situation irrégulière.**

D'autres critères sont plus largement admis et favorisent la domiciliation auprès des CCAS :
- 11 CCAS sur 12 ayant répondu à la question indiquent accepter **la scolarisation** des enfants preuve du lien avec la commune.
- **Le travail** sur la commune est aussi un lien largement accepté comme preuve de rattachement à la commune puisque 10 CCAS sur 12 ayant répondu à la question indiquent y être favorables.
- Pour les **personnes hébergées chez un tiers,** 12 CCAS sur 13 acceptent ce lien comme preuve du rattachement à la commune.

7 CCAS sur 11 ayant répondu à la question affirment que les **preuves du lien d'attache sont cumulatives.**

Par ailleurs, 7 CCAS sur 11 ayant répondu à la question imposent une **durée de présence minimale sur le territoire** de la commune, or ce critère ne doit pas faire partie de l'examen d'une demande de domiciliation.

ANNEXE 3

TABLE DES ACRONYMES

- **AME :** Aide médicale d'Etat
- **BPI :** Bénéficiaire de la Protection Internationale
- **CCAS :** Centre Communal d'Action Sociale
- **CASF :** Code de l'Action Sociale et des Familles
- **CMP :** Centre médico-psychologique
- **CIAS :** Centre Intercommunal d'Action Sociale
- **CASVP :** Centre d'Action sociale de la Ville de Paris
- **CPAM :** Caisse Primaire d'Assurance Maladie
- **DDETS :** Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
- **DNA :** Dispositif National d'Asile
- **DRIEETS :** Direction régionale interdépartementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
- **DRIHL :** Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
- **IAE :** Insertion par l'Activité Economique
- **OA :** Organisme agréé
- **OFII :** Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
- **PMI :** Protection Maternelle et Infantile
- **Programme AGIR :** Programme d'Accompagnement Global et Individualisé des Réfugiés
- **PRIF :** Préfecture d'Île-de-France
- **SPADA :** Structure de Premier Accueil des Demandeurs d'Asile
- **UD CCAS :** Union Départementale des CCAS
- **UD DRIHL :** Unité Départementale de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

Fédération
des acteurs de
la solidarité
ÎLE DE FRANCE

SOLIDARITÉ
JEAN MERLIN

MÉDECINS
DU MONDE

Dom'Asile

Secours
Catholique
Caritas France

COLLECTIF
NATIONAL DROITS DE L'HOMME
ROMEUROPE