

Paris, le 18 octobre 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017- 275

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le Code de l'action sociale et des familles,

Saisi par le collectif X d'une réclamation relative à des refus de domiciliation par le CCAS de Y opposés à plusieurs personnes roms vivant dans un bidonville installé sur la commune,

Décide de recommander à Monsieur Z, maire de Y, de rappeler le cadre légal et réglementaire du droit de la domiciliation à ses services,

Demande à Monsieur Z de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Faits et Instruction :

Le Défenseur des droits a été saisi courant octobre 2015 par les associations W et X, de réclamations relatives à la situation de précarité des occupants de deux bidonvilles installés sur des parcelles situées à Y qui depuis lors en ont été évacués.

D'après les informations qui ont été portées à la connaissance du Défenseur des droits, près de 680 personnes vivaient initialement sur ces campements dont 250 mineurs parmi lesquels 50 étaient scolarisés.

L'un de ces bidonvilles était installé sur les parcelles cadastrées section A n°115-117-123-125 et section B n°160, tandis que le second était installé sur les parcelles cadastrées section A n°143 et n°173.

Par un courrier en date du 17 juillet 2015, le maire de Y a souhaité appeler l'attention du Défenseur des droits et des associations œuvrant sur ces terrains en les invitant à « *prendre en charge toutes les nécessités dont les occupants du terrain ont comme besoins primaires* »

A ce titre, plusieurs associations dont X et W ont engagé un travail dans ces bidonvilles comprenant notamment un accompagnement pour la scolarisation des enfants mais également des ateliers d'éveil sur site.

Dans le courant du mois de décembre 2015, le Défenseur des droits a été saisi par le collectif X d'une nouvelle réclamation portant cette fois-ci sur des refus de domiciliation en CCAS opposés à sept personnes résidant sur ces terrains et que les services de la commune ont justifié par le fait que « *les ressortissants communautaires n'ont pas de droit au séjour mais un droit de circulation. Ils sont en situation irrégulière à partir de 3 mois de séjour s'ils ne travaillent pas ou n'ont pas de sécurité sociale et si leurs ressources sont insuffisantes* ».

Par courrier du 15 janvier 2016, le Défenseur des droits a souhaité appeler l'attention du maire de Y sur ces refus de domiciliation. Ce courrier est resté sans réponse.

Pourtant, dans le diagnostic social réalisé sur ces terrains par l'opérateur A à la demande des services de l'Etat, au cours du mois de décembre 2015, il est indiqué que « *le frein majeur aux démarches d'insertion des ménages réside dans les difficultés à accéder à une domiciliation administrative auprès des communes. Du fait des refus de domiciliation de la commune de Y, certains ménages, appuyés par les collectifs de soutien, ont entamé des démarches auprès des communes où sont scolarisés leurs enfants ou tentent de renouveler les domiciliations obtenues lors d'implantations antérieures et qui arrivaient à échéance en décembre 2015* ». Ce même diagnostic conclut que « *le frein majeur à l'insertion à laquelle pourraient prétendre les familles tient pour beaucoup aux refus de domiciliation, préalable nécessaire à toute démarche administrative* ».

Par courrier du 19 avril 2016, le Défenseur des droits adressait au maire de Y une note récapitulative de la présente affaire et lui indiquait qu'il pourrait conclure à l'existence d'une atteinte portée à un droit d'un usager d'un service public.

Le Défenseur des droits a également interrogé les services de la préfecture de B par courrier du 19 avril 2016 afin de recueillir leurs observations concernant cette affaire.

En réponse, le préfet de B indiquait avoir rappelé à la mairie de Y, le 5 janvier 2016, la réglementation applicable en matière de domiciliation et tout particulièrement l'obligation pesant sur les CCAS de procéder à celle-ci, dès lors qu'un lien avec la commune existe et que l'article R. 264-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que l'installation sur le territoire communal est constitutive d'un tel lien, et invitait le maire à réexaminer les demandes formulées en ce sens. Il lui était également précisé qu'il n'appartenait pas au CCAS de contrôler la régularité de l'occupation du terrain lors de l'instruction de la demande de domiciliation.

Sans réponse de sa part, le Défenseur des droits adressait un courrier de relance le 3 octobre 2016.

Par courrier du 18 octobre 2016, le maire indiquait ne pas comprendre le but de la démarche du Défenseur des droits étant donné qu'il n'y avait plus de demande de domiciliation ni même de campements illicites sur sa commune.

Le maire ajoutait que l'action de ses services s'inscrivait dans « *le cadre légal de la loi du 5 mars 2007, du Décret n° 2007-893 du 15 mai 2007, du Décret n° 2007-1124 du 20 juillet 2007 et de la circulaire du 25 février 2008* ».

Analyse juridique :

L'article L. 264-1 du CASF dispose que : « *Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet* ».

L'article L. 264-4 de ce même code prévoit que « *lorsque les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale refusent l'élection de domicile des personnes sans domicile stable qui en font la demande, parce qu'elles ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes, ils doivent motiver leur décision* ».

Trois décrets du 19 mai 2016, antérieurs à votre réponse du 18 octobre 2016, sont venus modifier la réglementation applicable en matière de domiciliation. Il s'agit du décret n°2016-633 relatif aux demandes d'élection de domicile pour l'aide médicale de l'Etat (AME), du décret n° 2016-641 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable et du décret n° 2016-632 relatif au lien avec la commune pour la domiciliation.

Ce dernier décret a élargi la définition du lien avec la commune en modifiant l'article R. 264-4 du CASF, lequel précise désormais que « *Sont considérées comme ayant un lien avec la commune ou le groupement de communes au sens de l'article L. 264-4 les personnes dont le lieu de séjour est le territoire de la commune ou du groupement de communes à la date de demande d'élection de domicile, indépendamment du statut ou du mode de résidence. Les personnes qui ne remplissent pas la condition énoncée à l'alinéa précédent sont également considérées comme ayant un lien avec la commune ou le groupement de communes, au sens de l'article L. 264-4, dès lors qu'elles satisfont à l'une des conditions suivantes : - y*

exercer une activité professionnelle ; - y bénéficier d'une action d'insertion ou d'un suivi social, médico-social ou professionnel ou avoir entrepris des démarches à cet effet ; - présenter des liens familiaux avec une personne vivant dans la commune ; - exercer l'autorité parentale sur un enfant mineur qui y est scolarisé ».

En application de ces dispositions, il existe un droit à la domiciliation par le CCAS pour toute personne sans domicile stable ayant un lien avec la commune. Seule l'absence d'un tel lien peut justifier un refus de domiciliation, sous réserve toutefois que la décision de refus soit motivée.

Si le décret n° 2016-632 a élargi la définition du lien avec la commune, il importe de souligner que le cadre juridique préexistant permettait également de caractériser l'existence de ce lien pour les personnes installées sur son territoire. En effet, l'article R. 264-4 du CASF dans sa version antérieure à ce décret précisait expressément que : « *Sont considérées comme ayant un lien avec la commune ou le groupement de communes au sens de l'article L.264-4 les personnes qui sont installées sur son territoire (...)* ».

Or, il ressort du diagnostic social susmentionné que le bidonville situé sur un des deux sites était implanté sur la commune de Y depuis près de deux ans et un peu moins longtemps pour le second site dont la population s'est fortement accrue au cours de l'été 2015. Sur l'ensemble de ces campements, ont été dénombrés en décembre 2015, 108 espaces de vie abritant 238 personnes dont seulement 79 bénéficiaient d'une adresse administrative.

Ainsi, le lien avec la commune de Y de ces familles, installées sur ces terrains depuis plusieurs mois voire plusieurs années, paraît suffisamment démontré.

De plus, il convient de rappeler que l'attestation d'élection de domicile ne peut être refusée à un ressortissant de l'Union Européenne au motif qu'il serait en situation irrégulière conformément à l'alinéa 3 de l'article L.264-2 du CASF.

Le Défenseur des droits prend acte de ce que les personnes concernées par cette réclamation ont finalement quitté le territoire de la commune et qu'il n'y a plus, selon les informations transmises par le Maire, de campements illicites dans la commune.

L'instruction du présent dossier par les services du Défenseur des droits a révélé qu'il convenait cependant de rappeler aux services de la ville de Y le cadre légal et réglementaire du droit de la domiciliation, afin de s'assurer qu'aucun refus de domiciliation ne puisse à l'avenir être opposé au motif que le demandeur vivrait dans un bidonville ou autre mode d'habitat précaire, dès lors qu'il démontre un lien avec la commune conformément à l'article R. 264-4 du CASF.

Enfin, le Défenseur des droits souhaite appeler tout particulièrement l'attention du Maire sur le fait que les articles 225-1 et 225-2 du code pénal prohibent la discrimination lorsqu'elle consiste à refuser ou à subordonner la fourniture d'un bien, d'un service ou d'un droit à une condition fondée notamment sur le lieu de résidence ou la particulière vulnérabilité économique.

Compte tenu de ce qui précède, le Défenseur des droits décide de recommander à Monsieur Z, maire de Y, de rappeler le cadre légal et réglementaire du droit de la domiciliation à ses services et lui demande de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON