

Paris, le 15 décembre 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2020-237

---

**La Défenseure 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 ;

Vu les article 225-1 et 225-2 du code pénal ;

Vu l'article 432-7 du code pénal ;

Saisie par Madame X et Madame Y d'une réclamation relative au refus de domiciliation par la commune de Z qui leur a été opposé en raison de leur occupation illégale d'une aire d'accueil des gens du voyage, fermée ;

Décide de recommander au maire de la commune de Z, de procéder à la domiciliation des réclamantes et de faire respecter à l'avenir, par les services de la commune, le cadre légal et règlementaire du droit de la domiciliation ;

Demande au maire 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.

Claire HÉDON

---

## Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

---

### I.- Faits et Procédure

1. Madame X et Madame Y, qui ont toutes deux des enfants scolarisés dans la commune de Z, résident sur le territoire de cette même commune.
2. Elles ont de ce fait sollicité une domiciliation auprès des services de la commune.
3. Cependant, leurs demandes, réitérées par la déléguée du Défenseur des droits dans le département, n'ont pas abouti.
4. Le Défenseur des droits a alors saisi le maire de la commune de Z, par courrier en date du 28 février 2020, afin qu'il procède au réexamen des demandes de Madame X et Madame Y en application des dispositions du code de l'action sociale et des familles.
5. Cependant, par courrier en date du 25 mars 2020, le maire de Z a rejeté, une nouvelle fois, leur demande de domiciliation aux motifs que :

*« Ces personnes ne remplissent pas une des conditions énoncées par l'article L.264-4.*

*En effet, elles ont élu domicile sur une aire des gens du voyage fermée par arrêté municipal le 4 octobre 2007 et qui est donc occupée illégalement.*

*Huit procès-verbaux pour constructions illicites ont été dressés par la gendarmerie en avril 2013.*

*De plus, depuis la crue de la rivière en juin 2013, cet espace est classé en zone inondable ».*

6. Le Défenseur des droits, estimant ce refus illégal et de nature à laisser présumer l'existence d'une discrimination, a adressé, le 7 mai 2020, au maire de la Z une note récapitulative lui demandant de présenter tous les éléments nouveaux de nature à établir que sa décision n'était pas susceptible de constituer une discrimination.
7. Le maire de Z n'a pas fait suite à cette demande.

### II.- Analyse juridique

8. L'article L.264-1 du code de l'action sociale et des familles 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 ».*
9. 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 ».*

10. L'article R.264-4 précise 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 ».*

11. En application de ces dispositions, il existe un droit à la domiciliation par le CCAS de la commune pour toute personne sans domicile stable ayant un lien avec ladite commune. 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.

12. En l'espèce, le maire de la commune de Z considère que les conditions du code de l'action sociale et des familles ne sont pas réunies, les réclamantes occupant illégalement une aire des gens du voyage, non seulement fermée mais également située sur un espace classé en zone inondable.

13. Or, en vertu du code de l'action sociale et des familles, le lien avec la commune est établi dès lors que le territoire de la commune constitue le lieu de séjour de la personne qui sollicite la domiciliation, indépendamment du statut ou du mode de résidence.

14. Ainsi, le caractère illégal de la résidence du demandeur est sans effet sur l'établissement de ce lien, le terme de séjour pouvant recouvrir de multiples situations (logement fixe, foyer, mobil-home, bidonville, etc.).

15. À ce titre, il est précisé dans le guide de la domiciliation des personnes sans domicile stable du ministère des solidarités et de la santé, mis à jour par la note d'information n° DGCS/SD1B/2018/56 du 5 mars 2018 relative à l'instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable, que :

*« Doivent être notamment considérées comme ayant un lien avec la commune (pour les CCAS) ou du territoire de l'établissement public de coopération intercommunal (pour les CIAS) et devant être domiciliées, les personnes dont le lieu de séjour est le territoire de la commune (ou du groupement de communes), indépendamment du statut ou du mode de résidence.*

*Le terme de séjour doit être entendu de façon large, il ne saurait évidemment être réduit au seul fait d'habiter dans un logement sur le territoire de la commune. Il renvoie à des réalités diverses :*

*- le logement fixe sur le territoire communal : avec statut d'occupation (foyer, chambre meublée, etc.), avec statut d'occupation précaire ou inadéquat (mobil-*

- homes, voiture, habitat sous convention d'occupation précaire, etc.) ; sans statut d'occupation (squat, bidonville, etc.) ;*
- *le logement ou la résidence mobile sur le territoire communal : terrestre constituant l'habitat permanent, bénéficiant d'une autorisation d'installation de plus de 3 mois ou non ; fluvial ou maritime (bateliers) ;*
  - *sans logement : personnes vivant dans la rue ou dans un espace public sur le territoire communal.*

*Il ne revient pas aux organismes domiciliataires d'apprécier le caractère licite ou illicite de l'occupation du territoire communal. La délivrance d'une attestation de domiciliation ne préjuge pas des procédures spécifiques pouvant être conduites à ce sujet ».*

16. Dans la foire aux questions relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable du Ministère de la santé et des solidarités, il est également indiqué que :

*« Les éléments d'appréciation du lien avec la commune sont précisés aux articles L. 264-4 et R. 264-4 du code de l'action sociale et des familles et explicités par la note d'information du 5 mars 2018. Lorsque le lien avec la commune est avéré, la domiciliation ne peut pas être refusée.*

*Il ne peut pas être ajouté de critères supplémentaires au lien avec la commune, telle que la durée minimum de séjour sur la commune, l'obligation d'occuper de manière légale le territoire communal ou un justificatif obligatoire par exemple. Le lien avec la commune s'apprécie au cas par cas en fonction de la situation du demandeur et s'interprète de manière large et inclusive ».*

17. Le caractère inopérant de l'illégalité de la résidence pour rejeter l'existence d'un lien avec la commune et donc une demande de domiciliation est confirmé par la jurisprudence administrative.
18. En effet, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes, dans son ordonnance du 2 janvier 2020, a considéré que « *ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire ont entendu exclure les personnes situées sur un terrain ou un « campement illicite » de l'obligation de domiciliation auprès d'un centre communal d'action sociale* » (Ord. TA Nantes, 2 janvier 2020, n° 1913823).
19. Auparavant, dans une ordonnance du 30 mars 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes avait déjà précisé que l'engagement à l'encontre des demandeurs « *d'une procédure d'expulsion du terrain occupé ne fait pas davantage obstacle à leur domiciliation* » (Ord. TA Nantes, 30 mars 2015, n° 1502248).
20. Dès lors, le fait que Madame X et Madame Y résident « illégalement » sur le territoire de la commune n'est pas de nature à remettre en cause leur lien avec elle.
21. En tout état de cause, le fait que les enfants de Madame X et de Madame Y soient scolarisés sur le territoire de la commune suffit à établir leur lien avec cette dernière et justifie à lui seul de faire droit à leur demande de domiciliation.
22. Au vu de ces éléments, il apparaît que les réclamantes remplissent les conditions fixées par le code de l'action sociale et des familles pour bénéficier d'une domiciliation par la commune de Z.
23. Dès lors, le refus qui leur est opposé par la commune de les domicilier est illégal et porte de ce fait atteinte à leurs droits.

24. De surcroît, ce refus est susceptible de constituer une discrimination fondée sur le lieu de résidence ou sur la particulière vulnérabilité économique des intéressées.
25. L'article 225-1 du code pénal prévoit que « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement [...] de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, [...] de leur lieu de résidence* ».
26. L'article 225-2 du code pénal précise que « *la discrimination définie aux articles 225-1 à 225-1-2, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste : 1° À refuser la fourniture d'un bien ou d'un service (...)* ».
27. Or, la jurisprudence retient une définition large de la notion de « biens et services » en l'assimilant à « *toutes les choses susceptibles d'être l'objet d'un droit qui représente une valeur pécuniaire ou un avantage* » (CA. Paris, 12 novembre 1974, Dalloz 1975, p. 471).
28. La domiciliation auprès d'un organisme compétent, nonobstant le principe de l'adresse déclarative, conditionne l'exercice de nombreux droits tels que les prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, l'exercice des droits civils reconnus par la loi, la délivrance d'un titre national d'identité, l'inscription sur les listes électorales et l'aide juridictionnelle.
29. Dès lors, le refus de domiciliation, en privant les réclamantes de ces droits et des avantages qui y sont attachés, peut être assimilé à un refus de fourniture d'un bien ou d'un service et est ainsi susceptible de constituer une discrimination fondée sur le lieu de résidence ou la particulière vulnérabilité économique, au sens de l'article 225-2 du code pénal.
30. Par ailleurs, l'article 432-7 du code pénal, qui est d'application autonome vis-à-vis des dispositions de l'article 225-2 du code pénal, dispose que « *La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste : 1° A refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi (...)* ».
31. Ainsi une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public qui refuse le bénéfice d'un droit accordé par la loi en raison d'un des critères de discrimination définis à l'article 225-1 du code pénal commet une discrimination.
32. Or, en l'espèce, Madame X et Madame Y, dans la mesure où elles résident sur le territoire de la commune et où leurs enfants y sont scolarisés, ont un droit à domiciliation en vertu des dispositions du code de l'action sociale et des familles.
33. Dès lors, le fait de leur refuser le bénéfice de ce droit, sur le fondement injustifié du caractère illégal de leur résidence, est de nature à constituer une discrimination fondée sur le lieu de résidence ou la particulière vulnérabilité économique, au sens des dispositions des articles 432-7 du code pénal.
34. Compte tenu de ce qui précède, la Défenseure des droits décide de recommander au maire de Z de procéder à la domiciliation des réclamantes, conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles, et de faire respecter à l'avenir,

par les services de la commune, le cadre légal et réglementaire du droit de la domiciliation.

35. La Défenseure des droits lui demande également de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON