

Circulaire du 1er février 2013 relative à la domiciliation en établissement pénitentiaire
NOR : JUSK1240044C

La garde des sceaux, ministre de la justice,

Le ministre de l'intérieur,

Pour attribution à

Mesdames les directrices et messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires

Mesdames et messieurs les chefs et directeurs d'établissements pénitentiaires

Mesdames les directrices et messieurs les directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Pour information à

Mesdames et messieurs les préfets de département

Textes sources :

- Article 30 de la loi n° 2009 – 1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire
- Article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles
- Article L.122-2 et 122-3 du Code de l'action sociale et des familles
- Article L.264-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles
- Circulaire D10003303 du 1^{er} mars 2010, relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires
- Circulaire DGAS/MAS no 2008-70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable

Date d'application : immédiate

Le fait d'être domicilié est indispensable pour l'exercice des droits civiques et sociaux. En effet, en l'absence de domiciliation, il est impossible d'effectuer des démarches administratives nécessaires à l'inscription sur les listes électorales ou de figurer sur la liste des personnes éligibles à certains droits sociaux (aucune collectivité territoriale ne se reconnaît compétente). Le législateur a souhaité que toutes les personnes détenues puissent être domiciliées en leur permettant de se domicilier auprès de l'établissement pénitentiaire.

La loi n° 2009 – 1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire dispose, dans son article 30, que « les personnes détenues peuvent élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire :

1° Pour l'exercice de leurs droits civiques, lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile personnel. Avant chaque scrutin, le chef d'établissement organise avec l'autorité administrative compétente une procédure destinée à assurer l'exercice du vote par procuration ;

2° Pour prétendre au bénéfice des droits mentionnés à l'article L. 121-1¹ du code de l'action sociale et des familles, lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile de secours au moment de leur incarcération ou ne peuvent en justifier ;

3° Pour faciliter leurs démarches administratives. »

L'élection de domicile auprès de l'établissement pénitentiaire doit être utilisée à titre subsidiaire, quand aucune autre solution n'est possible:

- le « domicile de secours » reste le principe pour déterminer l'ouverture des droits ;
- lorsque la personne ne dispose pas d'un domicile de secours, on doit privilégier la domiciliation dans des organismes de droit commun (centres communaux d'action sociale, centres intercommunaux d'action sociale, associations domiciliataires agréés...) : elle constitue une solution plus durable et plus ancrée

¹ L'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles désigne les prestations légales d'aide sociale qui sont à la charge des Départements.

dans le territoire. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation doivent privilégier les relations partenariales avec les centres communaux d'action sociale, centres intercommunaux d'action sociale et les organismes domiciliataires et fixer par convention les modalités d'intervention de ces partenaires ;

- Lorsqu'une personne sans domicile de secours n'a pas pu être domiciliée au sein d'un organisme de droit commun, la domiciliation à l'établissement pénitentiaire est un droit, garanti par l'article 30 de la loi pénitentiaire. L'exercice de ce droit vaut pour le temps durant lequel la personne est détenue.

La présente circulaire précise les modalités d'application de l'article 30 de la loi du 24 novembre 2009. Elle décrit le public concerné et les démarches à opérer.

Il s'agit d'un droit, dont les modalités de mise en œuvre sont détaillées dans la présente circulaire.

I. PRINCIPES GENERAUX

A. Définitions

1. L'utilité de la domiciliation

De manière générale, la procédure de domiciliation permet aux personnes sans domicile stable :

- d'avoir une adresse administrative pour faire valoir leurs droits civils, civiques et sociaux ;
- de regrouper à une même adresse le suivi des différents droits sociaux.

L'article 30 de la loi du 24 novembre 2009 permet aux personnes détenues qui ne disposent pas d'un domicile de secours de se domicilier auprès de l'établissement pénitentiaire.

2. Éléments de définition préalables

- *Le domicile*

Le domicile est une notion juridique, totalement indépendante du titre d'occupation, définie par le code civil (articles 102 et suivants) comme le lieu où la personne a son principal établissement. Pour définir un lieu comme étant le domicile de la personne, les éléments pris en considération doivent démontrer l'intention de résidence stable. De nombreux éléments vont être pris en considération pour déterminer le domicile : les meubles nécessaires à l'habitation, l'activité professionnelle, les attaches familiales, le lieu d'inscription sur les listes électorales, la domiciliation fiscale, l'adresse de réception du courrier... Une chambre louée dans un hôtel, une tente, une caravane, un squat sont autant de lieux reconnus comme des domiciles et protégés par les dispositions pénales. Une personne ne peut avoir qu'un seul domicile, qui est généralement assimilé à la résidence principale.

- *La résidence*

Cette notion est distincte du domicile et reconnue comme une notion de fait.

- *La domiciliation administrative / l'adresse*

Ce sont des notions administratives : il s'agit du lieu où les personnes peuvent recevoir leur courrier. Chaque personne a besoin d'une adresse ou d'une domiciliation stable afin d'accéder à certains droits sociaux.

- *Le domicile de secours*

Le domicile de secours n'est pas un logement, mais une définition administrative du lieu en France où se trouve la personne. C'est une notion conçue et utilisée uniquement pour des raisons administratives d'imputation des dépenses : il ne s'agit nullement d'un lieu de réception du courrier. Cette notion permet avant tout de déterminer le département débiteur d'une prestation légale d'aide sociale. L'acquisition du domicile de secours est une notion concrète et conditionnée, selon l'article 122-2 du Code de l'action sociale et des familles, par une résidence habituelle et ininterrompue de trois mois dans le département.

La perte du domicile de secours est régie par l'article L. 122-3 du Code de l'action sociale et des familles et dispose que « le domicile de secours se perd :

- Par une absence ininterrompue de trois mois postérieurement à la majorité ou à l'émancipation, sauf si celle-ci est motivée par un séjour dans un établissement sanitaire ou social ou au domicile d'un particulier agréé ou dans un placement familial, organisé en application des articles L 441-1, L 442-1 et L 442-3 précités ;
- Par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

Si l'absence résulte de circonstances excluant toute liberté de choix du lieu de séjour ou d'un traitement dans un établissement de santé situé hors du département où réside habituellement le bénéficiaire de l'aide sociale, le délai de trois mois ne commence à courir que du jour où ces circonstances n'existent plus»

Par ailleurs, certaines personnes ne disposent pas ou ne sont pas en mesure d'obtenir la reconnaissance d'un domicile de secours. Pour ces personnes, un acte volontaire de domiciliation est nécessaire.

B. La domiciliation

Si l'administration pénitentiaire constate l'absence de domicile de secours, deux solutions sont possibles pour répondre à la personne détenue :

1. le recours au droit commun

Le recours au droit commun de la domiciliation (article L.264-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles) doit être privilégié. La domiciliation s'effectue à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS), d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) ou d'un organisme agréé. La liste des établissements agréés est disponible en préfecture.

Les possibilités d'accéder à une domiciliation dans les conditions du droit commun doivent être examinées en premier lieu, cet examen permettant en outre de clarifier la situation de la personne incarcérée.

2. la domiciliation auprès de l'établissement pénitentiaire

Toute personne détenue (prévenue ou condamnée) qui ne dispose pas d'un domicile de secours et pour qui la procédure de droit commun n'a pas pu être appliquée peut élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire. Il convient d'en informer la personne détenue.

- Cas particulier
 - les personnes étrangères incarcérées

Les personnes étrangères incarcérées peuvent se domicilier au sein d'un établissement pénitentiaire afin de faciliter leurs démarches administratives dans le cadre du droit commun. La domiciliation au sein d'un établissement pénitentiaire ne peut conférer d'autres droits que ceux du droit commun applicable aux personnes étrangères et inscrites au code de l'entrée, du séjour et du droit d'asile (CESEDA)
 - Les personnes relevant d'une mesure civile

La domiciliation des personnes relevant d'une autre mesure civile (curatelle ou mandat spécial²) se déroule selon les règles de droit commun.
- Cas d'exclusion
 - Les majeurs sous tutelle sont domiciliés chez leur tuteur (Art. 108-3 du Code civil). Ces personnes n'auront donc pas à engager de procédure de domiciliation à l'établissement pénitentiaire.
 - Les mineurs (de 13 à 18 ans) incarcérés sont domiciliés au lieu de résidence des personnes exerçant l'autorité parentale. Il n'y a donc pas lieu de les domicilier à l'établissement pénitentiaire.

² Articles 433 à 437 du code civil relatifs à la sauvegarde de justice avec désignation d'un mandataire spécial.

C. Objectifs de la domiciliation en établissement pénitentiaire

L'esprit de la loi est de faciliter l'accès à l'exercice des droits civiques, aux droits ainsi que les démarches administratives.

1. L'exercice des droits civiques

L'exercice du droit de vote implique une inscription sur les listes électorales.

A ce titre, la personne détenue doit :

- soit attester d'un domicile réel qui lui permet de s'inscrire à tout moment sur les listes de la commune de son domicile jusqu'au 31 décembre de l'année précédent le scrutin,
- soit d'une attestation de résidence certifiant de sa présence au sein de l'établissement au moins pendant au moins 6 mois à compter à rebours de la date du 28 ou 29 février de l'année du scrutin. La personne détenue peut alors s'inscrire sur les listes électorale de la commune de l'établissement. Un certificat de présence est fourni à la personne détenue.

En dehors de ces conditions, la personne détenue peut demander à être domiciliée à l'établissement. Un certificat temporaire de domiciliation doit dès lors lui être fourni afin qu'il puisse s'inscrire sur les listes électorales de la commune de l'établissement.

A titre subsidiaire, il convient de distinguer la notion de domicile de secours de celle de domicile personnel. Ainsi, l'existence d'un domicile de secours n'obère pas la faculté d'élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire.

2. L'accès aux droits

L'accès aux prestations légales d'aide sociale, la domiciliation au sein de l'établissement pénitentiaire doit permettre de résoudre des situations complexes pour l'accès au droit des personnes concernées. Afin de ne pas peser excessivement sur les dépenses d'aide sociale des départements d'implantation et de ne pas compromettre ainsi l'intégration de l'établissement pénitentiaire dans le territoire, on doit y recourir quand aucune autre solution n'a pu être trouvée et, dans la mesure du possible, établir un dialogue avec les collectivités territoriales.

3. La facilitation des démarches administratives

Pour faciliter les démarches administratives que devra accomplir une personne détenue, il convient que l'adresse postale soit l'adresse de l'établissement, sans mention que cette adresse est celle d'un établissement pénitentiaire. Il serait en effet préjudiciable aux personnes de voir figurer la mention d'un établissement pénitentiaire sur une carte nationale d'identité par exemple. En revanche, l'attestation d'élection temporaire de domicile doit porter le cachet de l'établissement.

II. LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DE DOMICILIATION AU SEIN DE L'ETABLISSEMENT PENITENTIAIRE

A. Le repérage d'un défaut de domiciliation

1 Le diagnostic est établi par le service pénitentiaire d'insertion et de probation

Dans le cadre de leurs missions, définies à l'article 13 de la loi pénitentiaire, il appartient aux personnels d'insertion et de probation de prendre en compte la question de la domiciliation, à l'instar du logement ou de l'accès aux droits sociaux, lors du diagnostic établi à l'arrivée de la personne en détention. A partir de ce diagnostic, ils évalueront la nécessité d'engager une démarche de domiciliation au moyen d'une convention avec un organisme domiciliaire ou, à titre subsidiaire, à l'établissement pénitentiaire.

Ce diagnostic est établi au vu des renseignements fournis par la personne détenue sur sa situation individuelle lors de l'entretien arrivant. Si la situation se modifie au cours de la détention et que des démarches doivent être entreprises, le personnel d'insertion et de probation informe la personne détenue de son droit à élire domicile auprès d'un organisme ou de l'établissement pénitentiaire.

2. La commission pluridisciplinaire unique (CPU) et les intervenants au sein de l'établissement pénitentiaire contribuent au repérage des personnes sans domicile ou sans domicile de secours.

La commission pluridisciplinaire unique peut aider au repérage d'une absence de domicile. A cet égard, la circulaire D10003303 du 1^{er} mars 2010, relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires, repose sur le principe de la prévention des situations à risque, le plus en amont possible.

Les partenaires intervenant au sein de l'établissement pénitentiaire, institutionnels (par exemple : caisses primaires d'assurance maladie, pôle emploi) ou associatifs, jouent un rôle de veille et peuvent informer les services pénitentiaires de situations difficiles.

3. La domiciliation à l'établissement pénitentiaire relève d'une démarche volontaire de la part de la personne détenue

Une personne détenue sans domicile de secours doit être informée dès son arrivée de la possibilité de se domicilier auprès de l'établissement pénitentiaire, dans le cadre mentionné par l'article 30 de la loi du 24 novembre 2009.

La demande formulée sous la forme d'une requête s'effectue auprès du chef d'établissement pénitentiaire. Il enregistre la demande et en informe le service pénitentiaire d'insertion et de probation. Celui-ci vérifie que la domiciliation auprès de l'établissement pénitentiaire est nécessaire.

B. Le recours à la domiciliation au sein de l'établissement pénitentiaire

1. La délivrance de l'attestation d'élection temporaire de domicile

Le justificatif de la domiciliation au sein de l'administration pénitentiaire est l'attestation d'élection temporaire de domicile auprès de l'établissement pénitentiaire. Un document type est joint en annexe à la présente circulaire.

Il s'agit d'une attestation du chef d'établissement, dont la délivrance peut être déléguée au service qu'il aura désigné. Le chef d'établissement est le signataire de l'attestation d'élection temporaire de domicile. Le nombre d'attestations d'élection temporaire de domicile délivrées par l'établissement doit être recensé dans un registre spécifique.

Cette attestation est remise à la personne détenue afin qu'elle puisse effectuer les démarches dont dispose l'article 30 de la loi du 24 novembre 2009.

2. L'utilisation de l'attestation d'élection temporaire de domicile

Cette attestation sert de justificatif et doit être présentée auprès des services compétents pour l'exercice des droits civiques, des démarches administratives (première demande ou renouvellement de la carte nationale d'identité, du passeport ou du titre de séjour) ou pour le service des prestations légales d'aide sociale mentionnées à l'article L 121-1 du code de l'action sociale et des familles (par exemple, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap).

3. L'extinction de la domiciliation en établissement pénitentiaire

La domiciliation au sein de l'établissement pénitentiaire ne vaut que pour la période de détention. Elle prend fin automatiquement à la levée d'écrou. Il importe d'aider à la recherche d'une nouvelle domiciliation pour toute personne qui le demande. Ces démarches sont conduites auprès des CCAS et des organismes agréés. Dans le cadre de la préparation à la sortie, il est donc nécessaire que le service pénitentiaire d'insertion et de probation se mette en relation avec un centre communal d'action sociale (CCAS), un centre intercommunal d'action social (CIAS) ou

un organisme agréé afin de domicilier, avec son accord, la personne dès qu'elle sort de détention.

Les CCAS ou CIAS sont habilités de plein droit à procéder à des élections de domicile donnant accès à l'ensemble des prestations visées par l'article L 264-1 du Code de l'action social et des familles (prestations légales d'aide sociale, délivrance d'une carte nationale d'identité, inscription sur les listes électorales...). Ils ne sont pas soumis à la procédure d'agrément. Ils ne peuvent refuser l'élection de domicile des personnes sans domicile stable qui en font la demande que si ces dernières ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes³.

Aménagements de peine

Dans le cas où la personne détenue est placée en aménagement de peine, les réponses seront différentes selon la mesure. Ainsi, s'il s'agit :

- d'un placement à l'extérieur avec un hébergement en établissement pénitentiaire : la domiciliation à l'établissement pénitentiaire peut valoir jusqu'à la fin de cette mesure ;
- d'une semi-liberté : la domiciliation peut se prolonger durant le temps de la mesure si la personne condamnée n'a pas sollicité une nouvelle élection de domicile ;
- d'une libération conditionnelle : la domiciliation prend fin à la date de sa libération ;
- d'un placement à l'extérieur avec un hébergement en foyer : la domiciliation prend fin dès la mise en place de la mesure ;
- d'un placement sous surveillance électronique : la domiciliation prend fin dès la mise en place de la mesure ;
- d'une suspension de peine ou d'un fractionnement de peine : la domiciliation prend fin dès la mise en place de la mesure.

Surveillance électronique de fin de peine

La domiciliation prend fin dès la mise en place de la mesure.

Transfert vers un autre établissement pénitentiaire

Une personne transférée ne peut plus être domiciliée à l'établissement pénitentiaire qu'elle a quitté. A cette fin, les pièces transmises de greffe à greffe, à l'occasion du transfert, doivent indiquer si la personne est domiciliée au sein de l'établissement pénitentiaire. Le greffe de l'établissement d'accueil devra en informer le service pénitentiaire d'insertion et de probation afin qu'un changement de domicile puisse être effectué.

Toutefois, s'il ne s'agit d'un transfert que pour une courte durée (centre national d'évaluation, lors d'un passage devant une cour d'appel ou une cour d'assises, unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI), unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA), établissement public de santé national de Fresnes) la domiciliation demeure à l'établissement pénitentiaire où a été effectuée l'élection de domicile initiale.

4. Le transfert du courrier à la sortie de l'établissement pénitentiaire

Le chef d'établissement désigne le service compétent en matière de transfert du courrier. Ce service doit connaître la nouvelle adresse de domiciliation de la personne détenue, ayant bénéficié de la domiciliation auprès de l'établissement pénitentiaire afin de transférer son courrier.

La personne doit être incitée à établir un formulaire de changement d'adresse de manière à recevoir son courrier. Lorsque la personne détenue est sans ressources suffisantes, les frais de changement d'adresse doivent être pris en charge par l'établissement pénitentiaire.

³ Circulaire DGAS/MAS no 2008-70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable

En cas de suspension de peine, le service désigné par le chef d'établissement transfère le courrier de la personne au lieu où se déroule la suspension de peine sauf s'il est connu que la suspension de peine intervient pour un temps très bref. Dans ce cas, l'établissement pénitentiaire peut retenir le courrier dans l'attente du retour de la personne.

III. SUIVI

Afin de mesurer le recours au droit commun et de connaître le nombre de personnes domiciliées dans les établissements pénitentiaires, les services pénitentiaires compétents veilleront à renseigner semestriellement deux indicateurs de suivi :

1) Nombre de personnes domiciliées dans l'établissement pénitentiaire.

Le chef d'établissement pénitentiaire tient à jour un tableau indiquant le nombre de personnes domiciliées à l'établissement.

2) Nombre de conventions signées avec les organismes domiciliaires de droit commun.

Le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation tient à jour un registre des conventions signées avec les organismes domiciliaires de droit commun (CCAS, CIAS, associations).

Ces indicateurs de suivi seront transmis chaque semestre au département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive de la direction interrégionale des services pénitentiaires, qui assurera leur communication au bureau des politiques sociales et d'insertion de la direction de l'administration pénitentiaire.

La garde des sceaux, ministre de la justice

Par délégation,

Le Préfet, directeur de l'administration pénitentiaire,

Henri MASSE

Le ministre de l'Intérieur

Par délégation,

Le directeur général des collectivités locales,

Serge MORVAN