



qu 053

**Recueil informatisé de données nominatives dans le cadre du dispositif SIAO :
un outil au service de qui et de quoi ?**

La question adressée au CNAD

Je me permets de vous solliciter concernant les nouvelles mesures du dispositif SIAO. En effet, le SIAO Urgence est opérationnel dans notre région depuis le 2 Novembre 2011. Ceci modifie profondément certaines de nos pratiques et amène à nous poser une question fondamentale sur la déontologie et l'éthique du travailleur social, notamment le professionnel en ESF.

*Le protocole hivernal préconise aux travailleurs sociaux de **répertorier et de conserver les informations sur toutes personnes** que les difficultés de la vie amènent à devoir solliciter un hébergement social. **Tout travailleur social sollicitant une mise à l'abri par le biais du SIAO devra au préalable constituer une fiche d'identification du demandeur.***

Ces informations seront à compiler sous forme de fiches qui seraient mise à disposition des institutions étatiques et en l'occurrence au Préfet. « Les données doivent à minima comporter des informations concernant : l'identité du demandeur (sexe, âge, nom, prénom), le parcours d'hébergement, les démarches en cours, la situation administrative (préciser notamment s'il s'agit d'un demandeur d'asile en attente de place en CADA). Les fiches doivent être remplies par voie informatique qui seront tenues à la disposition du SIAO Urgence. »

Il s'agit pour ma part d'une réelle tentative de fichage qui va à l'encontre de la déontologie professionnelle des CESF. Quelle position devons-nous adopter en tant que travailleur social ? Face à la pression de nos employeurs, quel argument pouvons-nous soulever pour ne pas être contraints de trahir la parole de l'usager ? Quelle est la position de la CNIL face à ces nouvelles mesures de fichage d'informations privées et personnelles ?

Avez-vous mené une réflexion sur ces questions ? La CNIL n'a vraisemblablement pas validé ce nouveau programme informatique de centralisation des demandes d'hébergement.

Ces mesures sont en rupture avec nos pratiques professionnelles. Ces interrogations me semblent importantes à soulever pour l'ensemble des professionnels en ESF diplômés et/ou en cours de formation.

Je vous remercie de bien vouloir m'apporter vos lumières concernant ces points qui me semblent alarmants et préoccupants quant au devenir de nos pratiques.

En P.J. : le protocole

Analyse de la situation

Un travailleur social (Conseiller en économie sociale et familiale) sollicite un avis du CNAD concernant les nouvelles mesures du dispositif SIAO, notamment au sujet des directives contenues dans le protocole hivernal :

- la nécessité pour tout travailleur social sollicitant une mise à l'abri par le biais du SIAO de réaliser, pour toute personne accueillie et « sans délai », un premier diagnostic comportant a minima l'identité du demandeur – sa situation administrative (« préciser notamment s'il s'agit d'un demandeur d'asile en attente de place en CADA ») – les démarches en cours. On nous précise que des données à caractère médico-social sont également requises. Cette idée d'avoir à recenser ces données nominatives « pour une simple demande de mise à l'abri à titre humanitaire sans que le demandeur en soit préalablement informé et sans son consentement » questionne notre correspondant qui, de plus, redoute une tentative de fichage.
- ces informations doivent être compilées sous forme de fiches, impérativement remplies par voie informatique qui seront tenues à la disposition du SIAO d'urgence, voire communiquées au SIAO insertion. Elles doivent par ailleurs être conservées de manière à pouvoir remplir les indicateurs de veille sociale permettant d'ajuster, au fil du temps, l'offre et les besoins. En même temps, ce logiciel n'est pas encore validé par la CNIL et les interrogations sur la durée de conservation des fichiers – sur leur finalité et sur la protection de l'accès aux données nominatives et personnelles qu'ils contiennent restent à ce jour sans réponse ; en particulier celle concernant la possibilité pour une institution d'état, en l'occurrence le préfet sous l'égide duquel ce dispositif est placé, d'accéder à l'ensemble des données.

Ces diverses dispositions questionnent ce CESF qui nous précise que se sont mises en place des réunions de réflexion sur ce sujet avec d'autres travailleurs sociaux et qu'ils ont émis auprès de leur direction le désir de pouvoir partager avec elle leurs interrogations et leurs craintes à savoir : qu'en est-il dans ces directives du respect des principes déontologiques et des fondements d'une démarche éthique ? Les questions adressées au CNAD sont plus précisément :

- quelle position devons-nous adopter en tant que travailleur social ?
- quel argument pouvons-nous soulever, face aux pressions de nos employeurs pour ne pas être contraints de trahir la parole de l'utilisateur ?

Traiter de ces questions ne relève pas de la compétence spécifique du Comité National des avis Déontologiques dans la mesure où elles ne se rapportent pas à une situation singulière et où le risque lié à l'usage d'un fichier informatique non encore totalement finalisé, n'est pas avéré à ce jour.

Le questionnement de ces professionnels nous apparaît néanmoins des plus pertinents et nous partageons totalement leur souci de mener, de manière anticipée, une réflexion sur la manière de prévenir les risques de dérives potentielles et/ou sur la conduite à tenir dans le cas où il pourrait effectivement y avoir atteinte aux droits fondamentaux des personnes accueillies.

Les problèmes soulevés ont une portée générale et peuvent concerner une large palette de professionnels et de bénévoles de l'action sociale. Ils nécessitent donc une réflexion élargie en vue de prises de position concertées. C'est pourquoi, le CNAD va relayer les questions de fond abordées ici auprès du Comité National des Références Déontologiques (CNRD), lui-même composé de représentants de dix associations nationales (ANAS – ANDESI - ANPEA - Citoyens et justice – CNAPE – FGPEP – France ESF – RNCE – UNALG). La mission du CNRD est en effet, et entre autres, d'impulser des réflexions déontologiques pour l'action sociale et de concourir à la réflexion sur les évolutions du droit.

Le CNAD a toutefois effectué sur ces questions générales une première réflexion à partir du sens de la loi et des repères déontologiques susceptibles, en la circonstance, de servir d'appui tant à la réflexion qui sera menée par le CNRD qu'à celle menée par notre correspondant avec d'autres travailleurs sociaux et les aider à argumenter en interne leurs positions de prudence et de vigilance.

- **Le dispositif du SIAO¹ est encadré par le CASF, complété par un certain nombre de circulaires. Nous y retiendrons essentiellement :**

« Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. » (art L 345-2 du CASF)

« Toute personne sans abri, en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. » (art L 3452-2 du CASF)

La circulaire du 8 avril 2010 en définit la mission : « Le SIAO doit constituer une plate-forme unique pour favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion ». Elle rappelle à nouveau qu'il vise « toutes les personnes ». Ce dispositif permet de « veiller à la continuité de prise en charge tout au long du parcours » avec la mise en place de référents personnels.

Pour ce qui concerne le système d'information intégrée, l'objectif précisé dans cette circulaire est double : à la fois permettre la gestion des places et permettre le suivi des parcours individualisés. Il a ainsi été passé commande d'un « outil de gestion de la demande doublé d'un dispositif organisationnel de recensement de l'offre ».

¹ Services intégrés d'accueil et d'orientation pour les personnes sans abri ou mal logées.

Le sens de la loi est donc très clair sur le principe d'un accueil inconditionnel ; tout tri ou toute priorisation en fonction du statut administratif du demandeur serait illégal.

La vigilance s'impose néanmoins : des dérives ont été constatées dans certains départements où des directives préfectorales avaient ordonné d'exclure des listes de demandes ou des centres d'accueil les étrangers en situation administrative irrégulière, en cas de manque de place en abri d'urgence. Dans un droit de réponse au journal Libération (édition du 29 novembre 2010) le secrétaire d'état au logement Benoist Apparu a alors rappelé qu'il doit y avoir « mise à l'abri humanitaire, quelle que soit la situation individuelle des personnes » et qu'il faut différencier mise à l'abri et accès au logement.

Du point de vue légal, déontologique et éthique, avoir à renseigner le dossier sur le statut personnel et administratif d'une personne, comme fournir sur elle des données personnelles ne devrait avoir comme seule et unique finalité que de permettre la mise en place d'un accompagnement adapté à sa situation et à ses besoins.

- **Les Références déontologiques pour les pratiques sociales² (RDPS) fournissent également des points d'appui à la réflexion.**

Comme la définit Yves LE DUC³, « La déontologie est un ensemble de principes d'action qui rendent possibles le service du public : par la confiance des usagers – par le respect des missions – et par l'acceptation des contraintes de l'action collective ».

L'action sociale est au service de la personne : « La légitimité, les devoirs généraux et les missions des acteurs de l'action sociale se fondent sur la déclaration universelle des Droits de l'homme, les valeurs républicaines humanistes et les notions de laïcité et de justice sociale » (art 1.1 des RDPS)

Une personne qui a des droits fondamentaux : « Chacun (des acteurs sociaux) s'engage, au travers de ses réflexions et propositions d'action à respecter et faire respecter les droits des usagers dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet les concernant ». (art 4.4 des RDPS)

Parmi ces droits, le droit à la confidentialité des informations le concernant : « La confidentialité des informations recueillies sur la vie privée de l'utilisateur est pour lui un droit fondamental. Ce droit ne peut céder, en application de la loi que pour protéger l'intérêt supérieur de la personne » (art. 2.5)

ce qui nécessite une grande vigilance dès qu'un partage d'informations est nécessaire ou attendu :

« Le respect du secret professionnel, l'obligation de discrétion concernant l'utilisateur vis-à-vis des tiers imposent des règles quant au traitement et à la transmission des informations. L'acteur de l'action sociale partage avec l'ensemble de ses collègues et partenaires ces obligations concernant l'utilisateur. » (art 3.7)

« Dans le traitement, l'accès et la transmission des informations, les acteurs de l'action sociale veillent à se limiter à ce qui est utile et nécessaire à l'accomplissement de la mission.

² Des références déontologiques pour les pratiques sociales – texte mis à jour et adopté par le CNRD au 1^{er} octobre 2004

³ Yves LE DUC – « Déontologie de la relation à l'utilisateur » - Dunod 2000

Ils s'assurent en outre que le destinataire est bien la personne habilitée à recevoir ces informations et que leur transmission s'effectue dans le respect des règles déontologiques. » (art 4.5.)

Au-delà de ce principe, une réflexion éthique s'impose donc au cas par cas pour déterminer ce que sera, dans une situation singulière, une information utile et nécessaire à transmettre dans l'intérêt de l'utilisateur, en essayant de trahir le moins possible la règle de confidentialité liée aux informations à caractère secret.

Le partage d'informations, ne peut se faire sans que la personne en soit informée et ait donné son consentement :

« (...) Les prestations offertes à l'utilisateur doivent faire l'objet de procédures et de protocoles adaptés à sa problématique et prévoyant notamment :

- une information claire et suffisante sur les actions susceptibles d'être mises en œuvre, sur les moyens offerts et les recours possibles.
- l'accès à son dossier facilité par un accompagnement adéquat
- l'accord de l'utilisateur lorsque la loi l'oblige, son adhésion lorsqu'elle est suffisante
- sa participation active aux actions mises en œuvre (...) » (art 2.3)

Cela amène une question : la commande faite aux travailleurs sociaux est-elle de recenser les informations dès qu'une personne sollicite un abri ou lorsque cet intervenant commence à effectuer les démarches pour satisfaire à sa demande ? Toute personne qui vient solliciter d'un acteur social une mise à l'abri n'est pas nécessairement au courant ni de ses droits ni des procédures mises en place. Avant d'effectuer toute démarche ou de recueillir toute information, l'accueillant devrait donc l'en informer, lui laissant ainsi la possibilité de décider par elle-même et en connaissance de cause, de maintenir ou non sa demande.

« L'acteur de l'action sociale s'engage à respecter l'histoire et l'autonomie de l'utilisateur ; il assume sa part de responsabilité dans sa pratique, sachant qu'il ne peut se substituer à l'utilisateur qui est un être responsable » (art 3.1)

Une vigilance particulière s'impose lors de l'usage de fichiers informatisés :

« L'utilisation des technologies d'information et de communication nécessite une clarification des enjeux, des logiques, des outils et des modalités de mise en œuvre des moyens. L'acteur de l'action sociale en informe la personne et la consulte a priori quant aux finalités, usages et limites. Dans ce domaine, il a un devoir particulier de vigilance. » (art 3.8)

Comment le travailleur social pourrait-il informer la personne qu'il accueille des enjeux, des finalités, de l'usage qui sera fait, et par qui, des données qu'il enregistre s'il n'en a pas lui-même pleinement connaissance ?

Ce mode de recueil et de transmission de données ne peut pas être « diabolisé » a priori. Il peut favoriser la continuité de prise en charge – la coordination et la cohérence entre les diverses interventions et permettre de déterminer plus rapidement les actions prioritaires à envisager.

En même temps, ici la loi a prévu un objectif double « *outil de gestion de la demande doublé d'un dispositif organisationnel de recensement de l'offre* ». Cela poserait en effet un problème éthique et déontologique si ces deux intentions : outil de travail et maîtrise de l'adéquation entre l'offre et la demande devenaient confondues au sein d'un seul et même

support accessible de façon indifférenciée à toutes les personnes concernées, à quelque titre que ce soit, par la mise en œuvre de ce dispositif SIAO.

Mais la vigilance en amont peut n'être pas toujours suffisante ...

« (...) Chaque acteur de l'action sociale pourra engager sa responsabilité s'il est convaincu qu'une démarche, un projet ou une disposition ne correspondent pas aux valeurs éthiques et aux règles déontologiques auxquelles il se réfère. Dans ce contexte, il veillera néanmoins à la continuité de son action avec le souci permanent de la prise en compte de l'intérêt supérieur de la personne. » (art 5.2)

Bien que l'on ne puisse prôner un droit à la désobéissance, celle-ci peut s'avérer légitime face à des prescriptions jugées indignes, injustes, ou mettant en péril le respect des libertés et des Droits de l'homme. On peut faire référence ici aux travaux d'Albert Ogien et Sandra Laugier⁴ qui définissent et fixent un cadre à ce qu'ils nomment la « désobéissance civile » (d'autres auteurs parlent de désobéissance éthique) :

- c'est un acte politique et responsable qui doit être conscient et intentionnel et qui engage la responsabilité civile et pénale de son auteur ;
- ce doit être un acte public (informer des intentions de l'acte) ;
- qui doit rester pacifique ;
- c'est un acte posé de manière individuelle mais qui s'inscrit dans une démarche collective ;
- « la contestation de la légitimité d'une obligation doit être exprimée au nom de principes politiques ou d'impératifs moraux supérieurs à ceux sur lesquels repose la légalité provisoire d'une loi d'état » : lorsque la dignité de l'homme est menacée – quand les libertés fondamentales sont bafouées – quand la loi paraît servir des intérêts particuliers au détriment de la justice sociale ;
- Son but ultime est de provoquer une modification d'une loi ou simplement d'une ou plusieurs de ses directives d'application, en déplaçant l'affrontement du champ politique vers celui de la justice.

avant de conclure « ..., nous ne pouvons que vous conseiller, dans le cas où vous auriez exceptionnellement recours à une posture de désobéissance, de ne pas agir seul, en vous entourant de toutes les garanties que peut vous offrir un Collectif ».

Nous rajouterons qu'en même temps une réflexion éthique est nécessaire au cas par cas pour évaluer l'incidence que pourrait avoir sur la personne accompagnée, tant le fait de remplir les fiches avec les données demandées, que de ne pas les remplir.

Le CNAD janvier 12

⁴ Albert Ogien et Sandra Laugier, « Pourquoi désobéir en démocratie ? » - ed. La découverte