

Concilier respect de l'anonymat et information utile et nécessaire dans le cadre de l'instruction d'une demande d'aide au CCAS.

La question adressée au CNADE

Je suis assistante sociale depuis septembre 2023 au CCAS de ...

Je souhaiterais solliciter l'avis du CNADE concernant un problème de remise en cause de l'anonymat des dossiers de secours présentés en commission permanente au CCAS.

Un règlement intérieur a été validé par le conseil d'administration et précise les règles concernant l'anonymat des dossiers (« voir extrait en PJ).

Néanmoins, certains administrateurs (qui sont des élus de la commune) reviennent mettre en cause ce règlement. Ils souhaiteraient que l'anonymat soit levé en commission, après la prise de décision d'accord ou de refus d'une aide. Ils souhaiteraient également pouvoir consulter les justificatifs anonymisés (nous mettons du correcteur sur les noms) en amont la commission.

Plusieurs questions se posent en matière d'éthique et de déontologie me concernant :

- *L'envoi du formulaire anonymisé la semaine qui précède la commission est-il légal ?*
- *Les membres (élus de la commune) de la commission ont -ils le droit de demander à consulter les justificatifs anonymisés, (ce qui présente le risque que les situations soient reconnues) en amont de la commission et même pendant la commission ?*

Quelques extraits du règlement intérieur de la commission permanente :

« La commission permanente est composée du Vice-Président et de 6 administrateurs du CCAS, à parité des administrateurs nommés par le Président et des administrateurs élus au sein du conseil municipal. »

« En vertu de l'article L.133-5, le secret professionnel est respecté lors des séances [...] »

« Le représentant administratif garant du cadre sera la directrice ou son adjointe [...] »

« La convocation et le dossier instruit par le travailleur social seront adressés par mail au plus tard le vendredi à 14 h précédent le lundi de la réunion. L'anonymat du demandeur sera conservé sur tous les documents. Le dossier numérisé sera diffusé via le visio-projecteur lors de la réunion, les pièces justificatives seront consultables sur place lors de la commission. »

Analyse de la situation

La question telle que nous la comprenons est la suivante : l'assistante sociale d'un CCAS qui instruit des demandes de secours se confronte à une remise en cause du règlement intérieur validé par le conseil d'administration et qui précise les règles concernant l'anonymat des dossiers. Seuls les administrateurs siégeant en tant qu'élus communaux souhaitent une levée

de l'anonymat, mais également un accès aux justificatifs constitutifs du dossier avant la tenue de la commission d'attribution des aides. L'assistante sociale interroge l'éthique de cette pratique et notamment la consultation préalable des justificatifs soutenant la demande, ce qui peut conduire à une sortie de l'anonymat.

Si la question est posée en référence à l'éthique, les interrogations sont formulées en termes de droit. Il convient donc d'abord de poser le cadre juridique d'intervention des CCAS avant d'interroger la pratique dans ses dimensions éthique et déontologique.

- **Rappel du cadre juridique**

Le CCAS est un établissement public administratif communal qui anime l'action générale de prévention et de développement social de la commune. Il relève des articles art. L123-5 et L123-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Il est administré par un Conseil d'administration présidé par le Maire ou un de ses représentants par délégation, et sa constitution est paritaire associant des élus communaux et des organismes partenaires (institutionnels ou associatifs). Le Centre Communal d'Action Sociale est doté de la personnalité morale de droit public, lui conférant une autonomie administrative à l'égard de la commune. Néanmoins les membres du CCAS autres que les Élus municipaux sont désignés par le Maire, Président du CCAS. Le CCAS est par ailleurs financé essentiellement par la Commune, ce qui peut questionner une dépendance d'une autre nature.

Il convient d'aborder la question juridique en 2 temps :

A) La collecte et la diffusion des données personnelles

En matière d'attribution des aides sociales, il n'existe pas de principe général d'anonymat imposant une occultation systématique de l'identité des demandeurs aux membres des commissions chargées de statuer sur les demandes. En effet, la majorité des aides sont attribuées de manière conditionnelle, sur la base d'une évaluation individualisée de la situation personnelle, familiale et financière du demandeur. Cette évaluation implique nécessairement la prise en compte de données personnelles, voire sensibles, dont la connaissance peut s'avérer indispensable pour permettre aux élus de se prononcer en pleine connaissance de cause sur l'opportunité d'attribuer l'aide. Pour autant, cette absence de principe d'anonymat ne dispense pas le CCAS du respect des exigences du RGPD¹ et de la loi Informatique et Libertés. Ainsi, les données collectées, enregistrées et transmises aux élus doivent être strictement limitées à ce qui est **nécessaire, pertinent et proportionné** à l'objet de la demande. En ce sens, la diffusion d'informations personnelles au sein d'un organe décisionnaire ne peut se faire que dans la mesure où elle est justifiée par les finalités du traitement et encadrée par des mesures appropriées de confidentialité.

B) La légitimité de la mesure en application des dispositions du règlement intérieur

Le CCAS élabore son règlement intérieur qui doit être voté par la majorité des membres de la commission, et toute liberté leur est acquise sous réserve qu'il reste conforme au registre législatif et aux articles précités du CASF.

¹ Règlement Général de Protection des Données : Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

La question qui nous est soumise n'est pas réductible à une analyse en termes de droit. Dans cette situation, un règlement intérieur prévoit l'anonymat des dossiers, et en l'absence d'une nouvelle délibération du CCAS modifiant ledit règlement, les élus communaux ne peuvent exiger la levée de l'anonymat. De même, le règlement précise les modalités de transmission des dossiers : envoi anonymisé du dossier le vendredi précédant la commission et prise de connaissance des pièces justificatives sur place le jour de la commission. Là encore, le règlement est opposable aux élus. En revanche, le Président ou son représentant (ici le Vice-président) peut légitimement porter à l'ordre du jour une modification du règlement intérieur qui fera l'objet d'une délibération et peut tout à fait modifier les dispositions existantes.

C'est pourquoi la question mérite réflexion, quant aux risques que pourrait générer une levée de l'anonymat.

- **La question dans sa dimension éthique**

A) Du point de vue des professionnels

Si les travailleurs sociaux sont soumis au secret professionnel, les membres de la commission issus du Conseil Municipal ou représentants « qualifiés » de la société civile ne le sont pas. Premier écueil donc, qui devrait en cas de levée de l'anonymat être l'objet d'une attention particulière dans un règlement intérieur en édictant des règles strictes de confidentialité. Les travailleurs sociaux étayent leur demande en tenant compte d'éléments de situation qui parfois relèvent de l'intime et/ou, a minima, de la vie privée et n'ont pas à être dévoilés. Sur la question d'un partage de l'information, un appel à la prudence et à l'exercice de la déontologie professionnelle implique que les AS ne portent à la connaissance des administrateurs que ce qui est strictement utile et nécessaire pour qu'ils puissent prendre une décision éclairée.

Or les élus d'une commune voire même les autres membres de la commission (qui œuvrent généralement dans le champ de l'action sociale) connaissent souvent les personnes qui sollicitent une aide et les éléments « objectifs » justifiant la demande pourraient être obérés par la connaissance de la personne et/ou famille. De manière moins évidente, les justificatifs joints à la demande, même anonymisés, peuvent rappeler des situations connues avec les mêmes conséquences. Ce qui appelle la question de la motivation des élus de la commission à connaître les noms des personnes demandeuses.

Par ailleurs, cette demande peut interroger la confiance des élus en l'instructeur (à savoir l'AS) et/ou traduire une non-différenciation entre le rôle d'élus et celui de professionnel.

Le professionnel instructeur ne peut qu'étayer son argumentaire pour que les élus disposent de l'ensemble des éléments nécessaires, et suggérer, en cas de modification de règlement intérieur et tout en restant dans son rôle, l'élaboration de critères précis pour que les conditions d'objectivité et d'égalité de traitement soient garanties.

B) Du point de vue des élus

La position de l'élus est double : son rôle et son mandat le conduisent à faire fonctionner les principes d'égalité devant le droit, mais il est aussi habitant de la commune et en position de « dette » vis-à-vis de ses électeurs. Il peut tout aussi bien être saisi de la demande d'une

personne dans l'incompréhension d'un refus, comme d'une autre contestant la justification d'une aide obtenue par son « voisin ».

Paul Ricoeur aborde dans son article *Éthique et politique* (1985), sa conception des rapports entre éthique et politique en introduisant le terme « d'intersection », qui pourrait dans cette situation traduire l'espace à la fois « d'inconfort » et de médiation des élus entre éthique et politique : *« D'abord, afin d'éviter toute approche moralisante du problème et ne pas préjuger de l'ordre de préséance entre éthique et politique, je propose que l'on parle en termes d'intersection plutôt que de subordination du rapport de l'éthique au politique. Je vois là deux foyers décentrés l'un par rapport à l'autre, posant chacun une problématique originale et créant un segment commun, précisément par leur intersection ».*

Les élus sont au cœur de l'intersection entre deux instances de justification différente : respect du principe d'égalité et position de dette vis-à-vis des électeurs, ils sont donc confrontés à une contradiction.

Néanmoins, le décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale qui modifie l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que :

« Art. R. 123-1.-I. -Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale produisent une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire de leur ressort. »

« II. -L'analyse des besoins sociaux consiste en un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire. Ce diagnostic est établi avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social telles que mentionnées à l'article L. 123-5.

« III. -L'analyse des besoins sociaux fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Les années suivantes, des analyses complémentaires, notamment thématiques, peuvent être présentées au conseil d'administration lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget. »,

Les administrateurs, dont les élus, ont donc connaissance des situations socio-économiques de leurs habitants.

Dans un contexte où les ressources diminuent drastiquement, les élus « comptables des deniers publics » sont amenés à revoir leurs orientations. Le risque est alors que leur accord dépende de bien d'autres motivations que le besoin objectif des demandeurs. Il pourrait s'agir d'une volonté discriminatoire relevant d'orientations politiques, et/ou du regard porté sur des situations sociales complexes fondé sur des représentations : par exemple celui porté sur des chômeurs. Le psychiatre Michel Debout² parle de la perte d'emploi comme d'un traumatisme au sens psychologique du terme et en explicite les conséquences en termes de honte, de culpabilité, de repli social pouvant aller jusqu'à entraver la recherche d'un emploi.

C) Du point de vue des bénéficiaires

² Le traumatisme du chômage-Michel Debout-Éditions de l'Atelier

Aller au CCAS est une démarche difficile. Les nombreuses études produites par ATD³ montrent la culpabilité qu'elle peut engendrer. Elle « *renvoie à la honte qu'inspirent la pauvreté et l'échec social* » et peut générer, comme l'a montré le sociologue Marcel Mauss⁴, « *un sentiment d'infériorité vis-à-vis de celui qui donne, nous nous sentons à sa merci, dépossédés de nous-mêmes. Nous devenons son « obligé* ». ATD dans un rapport annuel dénonce aussi le fait que 50% des personnes sombrent dans la précarité faute d'avoir fait valoir leurs droits.

On peut supposer que lorsqu'une demande d'aide est formulée au CCAS, il s'agit d'un dernier recours puisque l'agent instructeur se sera assuré que l'ensemble des droits est ouvert.

Dans la situation qui nous est présentée, les demandeurs sont-ils informés des règles de fonctionnement ? Et si non, il y a lieu de les leur communiquer, a fortiori en cas de modification. Le risque est que la « honte » et la crainte d'être reconnu l'emporte sur le besoin et empêche l'expression de la demande.

En conclusion :

Dans l'état actuel de la situation, le règlement intérieur reste opposable. Mais rien n'exclut le fait que la Commission le modifie.

Dans ce cas, il nous paraît judicieux que les travailleurs sociaux s'appuient sur l'Analyse des Besoins Sociaux (la plupart du temps le diagnostic est réalisé par le CCAS) pour faire valoir les grandes tendances des situations socio-économiques des demandeurs et sollicitent la commission pour réfléchir à l'application de critères. Les prérogatives de la commission sont ainsi totalement respectées puisqu'il lui appartient de définir les orientations, et en travaillant sur des critères objectifs d'attribution des aides, cela permettrait peut-être de maintenir l'anonymat.

³ Auparavant Aide à Toute Détresse et aujourd'hui Agir pour Tous dans la Dignité « En finir avec les idées fausses sur la pauvreté. Maltraitance institutionnelle » édition Quart Monde-2025

⁴ Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques - Marcel Mauss-PUF