

Conseil Supérieur du Travail Social

Assemblée plénière du 5 décembre 2011

Avis sur les remontées d'informations nominatives

La commission Ethique et déontologie du Conseil Supérieur du Travail Social, ayant été informée de certaines difficultés de mise en place des « services intégrés d'accueil et d'orientation en hébergement d'urgence » (SIAO), a étudié les conditions de recueil et de traitement des informations personnelles dans ce cadre. Elle a procédé à plusieurs auditions et examiné des situations et des documents issus de plusieurs départements.

Dans la conclusion de ses observations, la Commission est notamment amenée à rappeler quelques principes généraux qui dépassent le seul domaine des SIAO et qui concernent toutes les situations où des remontées d'informations nominatives sont mises en jeu. Cet avis, de portée générale, s'adresse à Madame la ministre des solidarités et de la cohésion sociale et aux travailleurs sociaux, mais aussi aux administrations, collectivités territoriales et employeurs privés chargés de l'action sociale et médico-sociale.

Selon le projet de refondation du secteur logement, les SIAO visent la juste prise en charge des personnes et la fluidité du dispositif par une meilleure organisation de l'examen des demandes et de l'offre disponible pour le logement d'urgence, dans le cadre des Plans d'Accueil, Hébergement et Insertion.

Les SIAO centralisent la gestion de l'hébergement d'urgence mais n'assurent pas le travail d'insertion au long cours. Pour accéder à un hébergement d'urgence, il faut d'abord renseigner par écrit une demande (fiche ou dossier d'entretien/évaluation) SIAO.

Questionnement sur la collecte et le traitement d'informations

La Commission Ethique observe que l'application systématique d'une procédure formelle préalable peut conduire à vider de sa substance le premier entretien qui permet d'inventorier la situation particulière des personnes. De même il faut prendre garde à ne pas multiplier les évaluations successives, celle du 1^o entretien, celle du SIAO qui donne une orientation, celle du directeur de chaque établissement d'hébergement sollicité, ainsi que celle du travailleur social référent pour l'accompagnement de la personne.

De manière plus générale, il ne faudrait pas que les commissions qui décident de l'orientation/préconisation des logements négligent ou sous-estiment le travail d'élaboration de la demande que le travailleur social a fait avec l'usager, ni qu'elles méconnaissent l'accompagnement social précédent ou à mettre en place. Le rôle d'appréciation du travailleur social instructeur est essentiel pour l'urgence et l'insertion.

La commission s'inquiète de la pluralité des finalités qui paraissent assignées au recueil et au traitement des informations, ainsi que du grand nombre de données envisagées, au regard, notamment, de la doctrine de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL).

Ainsi, la commission Ethique a relevé dans certaines fiches (ou dossiers) d'entretien/évaluation SIAO diffusés dans des départements sous le logo de l'Etat (pour l'accès au dispositif), des demandes d'informations qui pourraient être discriminatoires (item à renseigner pour le demandeur, « membre d'un groupe » sans autre indication sur le type de groupe concerné...), des demandes excessives (zone blanche « spécificité médico-sociale, précisez... »), des identifiants inutiles au stade de l'orientation/préconisation (n° CAF, mutuelle...), et, parfois, une mention sans référence légale attestant que le demandeur est informé (« signature du demandeur » ou « le demandeur autorise la transmission... »). Ces fiches (ou dossiers) d'entretien/évaluation devraient être revus. De plus, une copie du document rempli devrait être remise au demandeur.

Pour la gestion du dispositif, il revient aux responsables/opérateurs des SIAO d'utiliser des fichiers de données et de choisir un logiciel de traitement des informations ayant reçu l'accord de la CNIL et d'en extraire les données nécessaires au pilotage national par la DGCS. La commission constate qu'actuellement le logiciel ProGdis élaboré par la FNARS apporte les garanties nécessaires. En effet, dans ProGdis, tel qu'il est conçu et construit, c'est l'utilisateur local, gestionnaire du SIAO, qui maîtrise l'outil. Celui-ci regroupe beaucoup d'informations, mais aucune n'est obligatoire à la saisie : l'utilisateur a donc la possibilité de révéler ou non ses données personnelles...

La commission a noté que ce logiciel répond distinctement à trois finalités: la gestion locale d'offre/demande d'hébergement social, l'observation/évaluation de la qualité de l'hébergement (dont des données anonymisées sont extraites pour l'Etat), et un outil de suivi personnalisé. Sur ce point, la CNIL a exprimé sa satisfaction dans sa délibération du 16 novembre 2010.

Il n'empêche que « l'outil ne fait pas la qualité » comme l'a souvent rappelé le CSTS: la commission appelle les travailleurs sociaux à la vigilance quant à leurs pratiques, et au bon usage de l'outil.

Questionnement sur la transmission de listes nominatives

Certaines préfectures ayant demandé des états nominatifs de personnes hébergées en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou à l'hôtel, la commission a appris que certaines associations gestionnaires de SIAO ont refusé de fournir de tels documents, et elle s'est interrogée sur les arguments éthiques et juridiques que ces associations ont fait valoir à l'appui de ce refus. Ces arguments lui paraissent pertinents.

En effet, la mission des associations dans la politique publique de l'hébergement d'urgence est de fournir à toute personne en situation de détresse une mise à l'abri permettant de répondre à ses besoins fondamentaux, selon le principe de l'accueil inconditionnel inscrit dans la loi :

« 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. Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. » (Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, chapitre 6 article 73, (CASF art. L 345-

2-2 et 3).

D'un point de vue éthique, une association chargée d'une mission d'hébergement d'urgence, conventionnée ou non pour le SIAO, n'a pas à transmettre les données nominatives qu'elle a recueillies dans le cadre de cette mission, lorsqu'elle estime que cette transmission pourrait être directement contraire aux intérêts des personnes hébergées. En particulier, et alors même qu'elle respecte la réglementation du séjour et en informe les personnes hébergées, une telle association ne saurait, en transmettant des éléments d'identification, contribuer sciemment à l'arrestation et à la reconduite à la frontière d'étrangers en situation irrégulière. Cette pratique la mettrait juridiquement en contradiction par rapport à sa mission légale, rappelée ci-dessus, qui est d'organiser l'accueil et l'accompagnement de « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale* ».

La CNIL a pris une position très claire dans sa délibération n° 2010-418 du 16 novembre 2010 autorisant la FNARS à mettre en œuvre le traitement des demandes d'hébergement d'urgence et de logement d'insertion. Dans cette décision, la CNIL a appelé « *l'attention de la FNARS et des opérateurs SIAO sur le fait que les mesures de sécurité à mettre en œuvre doivent effectivement garantir les droits des personnes concernées, notamment en évitant toute confusion entre les données de suivi individuel, « de terrain », et d'évaluation des politiques publiques, par les services déconcentrés de l'Etat.*

Ainsi, l'information relative au « titre de séjour », qui a pour objectif de porter assistance à la personne concernée, notamment en l'informant de ses droits, ou en l'orientant vers des structures spécifiques, telles que les Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) est appropriée dès lors qu'elle ne fait l'objet d'aucune transmission nominative, ou réutilisation, contraire à l'intérêt de la personne.... ...La Commission approuve que, dans le cadre d'une évaluation des politiques publiques, les données relatives aux personnes ne soient accessibles aux partenaires publics des SIAO, et notamment la DDCSPP, que sous format anonymisé... données agrégées, c'est-à-dire uniquement en mode « consultation de statistiques »..

En définitive, si la CNIL autorise la mise en œuvre du traitement PROGDIS 115 SIAO, c'est « *compte tenu que... - la collecte des données traitées est strictement encadrée afin de ne pas basculer d'un recueil de données objectives vers un fichage subjectif des demandeurs d'hébergement et des personnes hébergées ; - la transmission des données aux directions départementales de la cohésion sociale ne permettra ni l'identification directe ni l'identification indirecte des personnes...».*

Cette délibération a un poids d'autant plus grand que la CNIL fonde ses décisions sur la loi, à un niveau supérieur en droit au niveau réglementaire qui définit des exigences comme ci-dessous.

D'un point de vue juridique, et au-delà des SIAO, dans les CHRS, il est vrai qu'aux termes de dispositions réglementaires du Code de l'Action sociale et des familles (CASF, article R.314-157) « *chaque trimestre, le CHRS transmet au préfet la liste des personnes accueillies entrées et sorties pendant cette période ...L'établissement est tenu de faire connaître au préfet, sur demande, la liste des personnes présentes* ». Ce texte réglementaire paraît bien exiger la transmission au préfet de listes nominatives, et pourtant, cette conclusion peut être mise en doute. Il est en effet important de remarquer que l'article R.314-157 figure dans la partie du CASF consacrée aux règles budgétaires et tarifaires applicables aux établissements soumis à autorisation.

La transmission de cette liste ne peut avoir d'autre objet que de permettre aux autorités de tutelle de vérifier a posteriori que les personnes accueillies font l'objet d'une prise en charge par l'aide sociale de l'Etat conforme à la réglementation CHRS et à l'objet de l'habilitation de l'établissement. Plus généralement, il ne serait pas conforme à l'esprit de la réglementation qu'une disposition relative au contrôle financier des établissements soit utilisée pour le contrôle des personnes. Au surplus, ni

l'adresse, ni la situation administrative des personnes hébergées dans les établissements sociaux et médico-sociaux n'ont à être inscrites dans le registre (art. L.331-2 CASF) pour être fournies à l'autorité administrative, a fortiori pour des personnes logées à l'hôtel.

Rappel des obligations générales relatives aux données personnelles

Au-delà des questions liées à l'hébergement d'urgence, le CSTS attire l'attention de tous, et en premier lieu des travailleurs sociaux, sur les principes de base à respecter concernant l'utilisation de fichiers et de listes de personne sur support informatique.

Le CSTS rappelle que les fichiers et listes de données personnelles dont la divulgation ou l'utilisation risqueraient de porter atteinte aux droits et aux libertés doivent respecter la loi informatique et libertés (employer des traitements autorisés par la CNIL). Il rappelle que conformément aux valeurs du travail social et à ses références éthiques et déontologiques, tout usage d'informations nominatives doit respecter les finalités de la mission mise en oeuvre et se limiter au strict nécessaire pour l'action menée avec l'utilisateur.

La CNIL rappelle notamment qu'il convient de :

- Respecter la finalité des traitements d'informations nominatives : un fichier doit avoir un objectif précis. Les informations exploitées dans un fichier doivent être cohérentes par rapport à son objectif. Les informations ne peuvent pas être réutilisées de manière incompatible avec la finalité pour laquelle elles ont été collectées. (Code pénal article 226-21)
- Assurer la confidentialité des données : Seules les personnes autorisées peuvent accéder aux données personnelles contenues dans un fichier. Il s'agit des destinataires explicitement et nominativement désignés pour en obtenir régulièrement communication et des « tiers autorisés » ayant qualité pour les recevoir de façon ponctuelle et motivée.

Le CSTS rappelle en particulier qu'il convient de :

- Respecter les limites de l'action entreprise au titre de la mission exercée : recueillir, utiliser, transmettre et laisser diffuser l'information exclusivement en fonction de l'usage qui a pu en être défini et annoncé.
- Respecter les droits des usagers et la relation de confiance établie avec eux : recueillir, conserver et utiliser l'information dans les limites de ce que l'utilisateur connaît, autorise et confie.

Demandes du CSTS

- La commission ayant constaté que l'inconditionnalité de l'accueil était mise en défaut dans certaines situations et dans certains contextes locaux, en particulier pour des raisons de rareté de l'offre, le CSTS demande de rester vigilant à ce principe établi par la loi, dans le fonctionnement des SIAO qui régulent l'accès aux places d'hébergement ainsi que dans l'utilisation des systèmes d'information.
- La DGCS ayant proposé au CSTS d'intégrer le « groupe de vigilance » qu'elle a mis en place pour définir les données qu'elle doit faire remonter pour réaliser son pilotage, la commission contribuera au sein de ce groupe au choix partagé de données simples et non-stigmatisantes, s'agissant de personnes fragiles, à agréger pour une observation nationale.

- Le CSTS demande aux différents acteurs des SIAO et à leurs partenaires d'être vigilants sur l'évaluation initiale des situations faite avec les personnes demandeuses d'hébergement, parce que le premier entretien concerne leur demande d'hébergement mais aussi leur accompagnement social.
- La commission ayant remarqué de grandes différences entre les réalités locales, le CSTS demande que l'évaluation du dispositif national des SIAO soit faite en fonction des partenariats locaux et des contextes divers, pas seulement globalement et quantitativement. Il demande que la continuité entre l'hébergement d'urgence et la politique générale du logement soit bien prise en compte.
- Le CSTS demande que les représentants des usagers, des travailleurs sociaux et des acteurs directs (des SIAO, des conseils généraux et des CCAS dans le cas de l'hébergement d'urgence et de l'insertion) soient associés à l'évaluation du dispositif des SIAO et à l'évolution des logiciels de traitement des données, pour mieux garantir le droit des personnes et tenir compte des spécificités du travail social.

Avis adopté à l'unanimité le 5 Décembre 2011
sur proposition de la Commission éthique et déontologie