



Analyses et Préconisations pour une « bonne pratique » de la Charte déontologique du partage d'informations au sein des CLSPD

6 juillet 2010

En demandant à l'automne 2009 à ses services de travailler sur une « Charte déontologique de partage des informations au sein des CLSPD », le Premier ministre François Fillon avait clairement affiché ses objectifs le 2 octobre 2009. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance n'ayant pas atteint ses objectifs en matière de partage d'informations dans le cadre de la prévention de la délinquance¹, il fallait revenir sur ce chantier. François Fillon expliquait dans son discours qu'il fallait « *travailler à ce qu'elle* (la notion de secret partagé, ndr) *soit mieux acceptée par les travailleurs sociaux* ». Mais, plutôt que de s'interroger sur les raisons objectives de l'échec de la mise en place de la loi, il s'agissait de persister dans un illusoire appel au partage, à travers une stratégie moins frontale visant à rassurer les travailleurs sociaux : la création d'une charte déontologique soumise à l'avis du Conseil Supérieur du Travail Social. Hélas, ce Conseil est arrivé en fin de mandature en juin 2009 et n'a pas officiellement été réinstallé depuis. C'est donc quelques membres de la Commission Ethique de la mandature précédente qui ont été consultés, sans que l'assemblée plénière du CSTS (elle-même en fin de mandat...) ne soit convoquée ou consultée. On peut donc s'étonner que le Gouvernement recoure à une instance dont il n'assure pas par ailleurs les moyens d'exister...

De fait, le texte présenté le mercredi 16 juin 2010 par le Préfet Philippe de Lagune, n'est pas vraiment validé par le CSTS, mais par des personnes ayant été membres du CSTS lors de sa dernière mandature, mandature terminée lorsque le travail autour de la Charte a été demandé.

Néanmoins, le texte présenté est bien celui qui est aujourd'hui lancé comme un signal invitant au partage... qui, à l'examen des différents éléments, s'avère comme un non-événement. Mieux encore, notre analyse montre comment ce texte renforce le fait que nous n'avons pas à dire parce que certains voudraient que nous disions.

Nous débutons donc en décryptant la Charte, avant d'analyser ce qu'elle provoque. Nous poursuivons en distinguant informations confidentielles et informations à caractère secret. Enfin, nous terminons par nos préconisations en termes de positionnement professionnel.

¹ Voir les rapports du Conseil National des Villes de mars 2009 et celui de l'Association des Maires de France à l'été 2009.

Ce que la Charte dit

1 Les informations à caractère secret ne doivent pas être partagées dans le cadre des CLSPD

Il est clairement rappelé au point 6 de l'introduction de la Charte que

« l'article 8 autorisant le partage des informations à « *caractère secret* » **ne s'applique pas aux échanges entre les membres du C.L.S.P.D.** ou des groupes de travail et d'échange d'informations constitués en leur sein (Education nationale, Police, Gendarmerie,...) ».

L'article 2 de la charte rappelle l'interdiction de partage d'informations à caractère secret :

« En vertu de l'article 1 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (article L 2211-5 du C.G.C.T.), l'échange porte sur « *les faits et informations à caractère confidentiel* », **mais à l'exclusion des informations à caractère secret au sens de l'article 226-13 du code pénal.** »

Rappelons que l'article 226-13 qualifie l'infraction pénale de rupture du secret professionnel.

Toujours dans l'Article 2, il est rappelé que c'est le professionnel qui est pénalement responsable en cas de rupture de secret professionnel et que lui seul peut déterminer ce qui, relevant d'une information à caractère secret, ne peut être dit :

« Il appartient à chacun des membres des groupes de déterminer en conscience et au cas par cas si une information qu'il détient relève ou non du secret professionnel dont la révélation est sanctionnée par le code pénal. »

Ce point est pour un de ses aspects essentiel, même s'il peut apparaître ambigu et que nous le critiquons par ailleurs (voir plus loin chapitre II – 1). Si, dans le groupe, certains acteurs ayant une forte autorité (on pense au procureur de la république, au préfet, au maire de la commune, etc.) peuvent faire pression pour avoir des informations, c'est le professionnel seul qui doit décider. Les partenaires participant aux différentes instances du CLSPD doivent donc **respecter** le principe de la charte et par conséquent **s'abstenir de toute pression directe ou indirecte** pour obtenir des informations d'un professionnel soumis au secret. De nombreux exemples montrent comment, dans ces groupes, diverses stratégies ont été utilisées pour balayer les obligations légales en la matière : procureur de la république affirmant la légalité de pratiques pourtant illégales², maires s'offusquant que l'on ne leur fasse pas confiance, préfet rappelant que les institutions doivent « mieux » travailler ensemble...

Dans l'article 9, consacré aux manquements aux devoirs de la charte, la règle est claire :

« Tout manquement aux devoirs et au respect de la charte entraîne de facto une exclusion des travaux du groupe. Pour rappel, toute personne qui s'affranchit des règles de partage de l'information s'expose aux poursuites prévues par le code pénal. »

² Voir par exemple les pratiques qui s'étaient développées au sein des groupes territoriaux du CLS de Montpellier de 2002 à 2004. Suite à une saisine du Premier Ministre et du Ministre de la Justice de l'époque par l'A.N.A.S., la Chancellerie avait confirmé notre analyse et rappelé à l'ordre le Procureur de la République de Montpellier.

La loi et la Charte (inférieure à la loi dans la hiérarchie des textes) n'autorisent donc pas les personnes soumises au secret professionnel à partager des informations à caractère secret au sein de ces instances, qu'elles soient plénières, thématiques ou territoriales. Dès lors, la Charte ne traite que des « informations confidentielles », une catégorie dont nous proposons de préciser le périmètre par la suite.

2 La déontologie des professionnels doit être respectée

L'article 10 est explicite :

« Les échanges d'information sont réalisés dans le respect du droit existant, de la réflexion éthique et des règles déontologiques propres à chaque profession, sous la responsabilité du Maire et sous le contrôle du Procureur de la République. »

L'éthique du professionnel, la déontologie de sa profession s'imposent comme des points de références qui doivent être respectés. Notre code de déontologie pose des conditions claires en matière de partage des informations dans le respect des personnes. Et c'est le Maire qui, placé en responsabilité par la Charte doit s'assurer de ce respect, sous le contrôle du Procureur. Une exigence forte pour deux magistrats qui sont parfois les plus enclins à pousser au partage...

3 Quelle place pour les personnes ou familles concernées ?

L'article 3 prévoit la finalité de l'échange :

« Cet échange permet aux membres des groupes de signaler, dans le respect de l'article 2 ci-dessus, les situations difficiles, personnelles ou familiales dont ils ont connaissance et de s'assurer qu'elles sont bien prises en compte par une des institutions concernées. Si tel n'est pas le cas, il convient de rechercher le ou les acteurs les mieux à même de traiter la situation identifiée. Si l'un des acteurs déjà saisi estime que la situation évoquée concerne également un (ou plusieurs) autre(s) acteur(s), il veille à lui (leur) transmettre les informations nécessaires à son (leurs) intervention(s). Les personnes intéressées sont informées de l'échange d'informations à caractère confidentiel les concernant. »

Rappelons qu'un CLSPD n'est pas une instance d'action sociale. C'est un des points qui justifie que les règles de partage d'information prévues par le législateur dans le cadre des missions d'action sociale ne concernent pas les CLSPD. Pourtant, dans une lecture au premier degré, l'article 3 semble indiquer que le but du CLSPD est de s'assurer que les personnes en difficultés (à distinguer des personnes posant des difficultés à la société) sont aidées. Une question se pose alors : puisque c'est pour le « bien » des personnes, pourquoi ne pas poser comme principe le **recueil de l'accord** des personnes ou familles avant toute transmission d'informations même simplement confidentielles au sein du CLSPD ? L'esprit de cet article montre que l'on considère la famille comme objet du partage d'information, mais pas comme actrice de sa situation, une situation dont les diverses institutions vont se répartir le traitement...

Cet article semble indiquer une lecture biaisée des réalités sociales : on insinue qu'une situation d'une personne ou d'une famille en difficulté sur un territoire amène

automatiquement à commettre des infractions pénales. Cela ne correspond pas à un constat, mais relève d'une lecture idéologique sécuritaire.

II Ce que la Charte provoque

1 Troubler les repères

Le Premier ministre l'avait dit comme objectif de la Charte : il s'agissait de favoriser le secret partagé. Ne pouvant y parvenir dans le cadre du droit, c'est par des détours que l'on tente de créer une zone de confusion...

Après plusieurs passages insistant sur le respect du cadre légal en matière de partage des informations, l'article 6 vient poser une exigence qui parasite ce message :

Les membres des groupes thématiques sont tenus par le secret professionnel, le devoir de réserve et l'obligation de discrétion inhérents à leurs professions respectives, mais acceptent, dans le cadre de l'échange d'informations telles que définies à l'article 2 ci-dessus, au sein des groupes de travail des C.L.S.P.D. prévus par la loi du 5 mars 2007, de porter à la connaissance des autres membres du groupe les informations strictement nécessaires à leur intervention.

Les informations afférentes à des situations personnelles ou familiales communiquées au cours des réunions des groupes de travail doivent être strictement nécessaires à la réflexion collégiale sur la problématique et à la recherche de solutions. Toute information non nécessaire à la compréhension ou la résolution du problème évoqué ne doit pas être exposée. Chacun des membres respecte strictement le principe du « besoin d'en connaître ». »

Etre tenu au secret professionnel mais accepter de porter à la connaissance des autres membres du groupe les informations strictement nécessaires à leur intervention, est-ce vraiment compatible ? Il s'agit là d'une injonction paradoxale : respectez le cadre légal et donnez des informations nécessaires à votre interlocuteur ! Le respect du cadre légal en la matière est évidemment la priorité, tant en terme de responsabilité pénale du professionnel que de respect des personnes ou familles qu'il accompagne.

Le trouble des repères est aussi nourri par le long préambule, référencé au cadre légal en matière de partage des informations de façon appuyée, pour en arriver enfin, au point 8, à écrire que l'ensemble des sept points précédents ne concernent pas les travaux en groupe des CLSPD ! L'énoncé de ce seul point 8 aurait suffi, évitant de compliquer une question pourtant simple : le fait de divulguer au sein d'un groupe du CLSPD une information à caractère secret est une infraction pénale.

Enfin, l'affirmation dans l'article 2 qu'

« Il appartient à chacun des membres des groupes de déterminer en conscience et au cas par cas si une information qu'il détient relève ou non du secret professionnel »

apparaît comme non-conforme au droit et à la jurisprudence en la matière. Ce n'est en effet jamais le professionnel qui définit ce qui selon lui relève du secret professionnel ou pas. Depuis le nouveau code pénal, il est question « d'informations à caractère secret » (art. 226-13) et non plus de secrets confiés. Par cette évolution, le législateur a suivi l'évolution

jurisprudentielle qui **considère comme secret les « éléments de vie privée connus ou appris, mais également compris ou devinés à l'occasion de l'exercice de la profession** (Arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 19 décembre 1985) »³.

2 Une interrogation renouvelée du secret professionnel

L'idée de la Charte provient d'une volonté que les professionnels aillent plus loin dans leur partage d'information avec le maire, le préfet, le procureur de la république, la police ou gendarmerie, l'éducation nationale, les bailleurs sociaux, etc. La loi dite de prévention de la délinquance du 5 mars 2007, en instaurant des possibilités nouvelles de partage d'informations n'est pas parvenue à cet objectif, mais a au contraire entraîné une plus grande méfiance de la part des professionnels. La charte constitue donc une nouvelle forme d'action se situant dans une visée visant à affaiblir le secret professionnel. Pour cela, le passage par le CSTS, dont les avis ont été largement ignorés par le Ministère de l'Intérieur lors du travail préparatoire au projet de loi de prévention de la délinquance, apparaît comme une tentative de légitimation de la Charte.

Notre pari est que le contenu de cette Charte, parce qu'il ne peut s'affranchir du cadre légal, constitue un levier pour mieux encore défendre le droit du citoyen à pouvoir se confier à un professionnel soumis au secret et qu'il puisse rester acteur de ce qui sera fait de ces informations.

Afin d'éloigner le trouble induit par l'organisation de la Charte et son argumentaire, nous proposons à cet effet une discrimination entre information confidentielle et information à caractère secret.

III Distinguer Information confidentielle et information à caractère secret

Alors, que peut être cette information confidentielle, différente d'une information à caractère secret dont nous avons vu qu'il recouvre un quasiment toutes les informations connues du professionnel ?

A notre sens, la Charte proposée amalgame de façon dangereuse deux types d'informations confidentielles :

- celles dont il est question à l'article 8 de la loi du 5 mars 2007, concernant des situations individuelles et qui sont transmises au Maire, conformément aux exigences posées dans l'article 121-6-2 du Code l'action sociale et des familles.
- Celles dont il est question dans l'article 1 de cette même loi, et que l'on retrouve à l'article L 2211-5 du Code général des collectivités territoriales, qui parle de façon vague de « groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique. Les faits et informations à caractère confidentiel échangés dans le cadre de ces groupes de travail ne peuvent être communiqués à des tiers ».

Dans ce deuxième cas, il n'est nullement fait mention d'échanges d'informations sur des situations individuelles. Les informations confidentielles (mais non caractère secret) qui sont échangées au sein d'un groupe thématique ou territorial d'un CLSPD concernent des diagnostics de territoires, des propositions d'actions concertées ou des informations sur des

³ Voir Le secret professionnel en travail social, JeanPierre Rosenczveig et Pierre Verdier, Ed. Jeunesse et droit – Dunod.

actions à venir. Ainsi, il n'est pas rare qu'au cours de ces réunions, le Procureur de la République ou les représentants des forces de l'ordre informent les participants d'action de police à venir. La confidentialité de ces informations tient à leur caractère sensible et à la nécessaire discrétion favorisant la réussite de l'action.

Un deuxième type d'informations confidentielles pourrait distinguer celles que des personnes non-soumises au secret, tels que des élus ou directeurs d'écoles, peuvent aborder lorsqu'ils évoquent des situations individuelles. Cela engage leur responsabilité au regard de l'article 9 du code civil affirmant le droit à une vie privée ainsi que de leur devoir de discrétion.

En aucun cas, l'information confidentielle dont il est question ici ne saurait provenir d'un professionnel soumis au secret. Sinon, il y a, comme le rappelle la Charte, rupture du secret professionnel, passible de poursuite pénale et d'éviction du groupe.

Au regard de cette analyse, nous proposons quelques préconisations pour que les professionnels et les responsables de services se positionnent conformément au cadre légal et déontologique.

IV Nos préconisations

Il nous semble préférable que les travailleurs sociaux s'inscrivent dans d'autres actions relevant pleinement de l'action sociale, plutôt que dans ces espaces que sont les CLSPD. Il peut cependant apparaître parfois pertinent, dans la cadre de diagnostics territoriaux ou d'échanges thématiques, que des travailleurs sociaux et leurs encadrements participent ponctuellement à des réunions plénières ou en sous-groupes. Afin de leur permettre de clarifier leur position, voici les préconisations sur lesquelles ils doivent s'appuyer, au regard des impératifs légaux et déontologiques.

Elles sont simples et conformes à la Charte :

- Conformément à la loi (article L. 226-13 du Code pénal) et à la jurisprudence concernant comme des informations à caractère secret **les éléments de vie privée connus ou appris, mais également compris ou devinés à l'occasion de l'exercice de la profession.**
- à la déontologie professionnelle au regard du secret professionnel (article 4 du code de déontologie), du refus d'intervention et de fournir des renseignements dans un but de contrôle (article 15), à l'obligation de rechercher l'adhésion des intéressés à tout projet les concernant (article 11),
- à l'article 10 de la Charte, lequel stipule que les « échanges d'information sont réalisés dans le respect du droit, de la réflexion éthique et des règles déontologiques propres à chaque profession »,
- à l'article L 411-3 du Code de l'action sociale et des familles le soumettant au secret professionnel,

l'assistant de service social (et, à notre sens, tout travailleur social, médico-social ou membre de l'encadrement soumis au secret professionnel par profession ou mission) ne peut donner d'informations à caractère secret dans le cadre d'un CLSPD.

Si, dans le but que soient données des informations à caractère secret, il est fait pression sur le professionnel, d'une manière directe ou indirecte, par sa hiérarchie ou un membre du CLSPD, et quelle que soit la fonction de la personne à l'origine de la pression, le professionnel dénonce cette situation et quitte le groupe. Une pression visant, hors cadre prévu par la loi, à lever le secret professionnel s'apparente à une incitation à commettre une infraction. Il appartient alors de ne plus participer à un groupe dans lequel se produiraient de tels actes, irrespectueux du cadre légal, de la déontologie professionnelle, de la Charte, du partenariat et des personnes vivant sur le territoire.

Sans quoi, la Charte produirait le même résultat que la loi du 5 mars 2007 dite de prévention de la délinquance : **une défiance encore plus grande des travailleurs sociaux, situés à la frontière entre vie privée et espace public.**

Si les professionnels se mettaient à délivrer au sein de ces instances des informations à caractère secret, comment pourraient-ils se présenter devant la population concernée ? Comment la population pourrait-elle leur faire confiance ? Et comment prévenir tôt des difficultés si les personnes craignent que leur révélation soit rapidement connue d'un réseau d'acteur très divers et inappropriés pour certains ?

L'Association Nationale des Assistants de Service Social se tient à disposition des professionnels qui se trouveraient dans une position compliquée du fait des pratiques de représentants des autorités au sein d'un CLS.

Le Conseil d'Administration
6 juillet 2010