

Avis relatif au fonctionnement des commissions et instances chargées d'étudier les situations individuelles

De nombreuses instances, commissions d'attribution et équipes pluridisciplinaires ont été définies réglementairement et ont été mises en place par les organismes et services chargés de l'action sociale et médico-sociale (RSA, MDPH, FSL, DALO, Surendettement...). Elles ont pour fonction de donner des réponses à des demandes ou d'attribuer des prestations, en réalisant une étude collective de situations individuelles d'usagers de l'action sociale ou médico-sociale. Partenariales ou internes aux institutions, ces instances/commissions produisent une décision collégiale ou coordonnent des décisions prises par les membres/partenaires au titre de leur compétence propre. La multiplicité de ces instances, la variabilité des participants à leurs réunions, le poids de leurs travaux, le prétexte de l'urgence... ont entraîné des difficultés quant à l'égalité et à la qualité du traitement des situations. L'utilisation mal contrôlée de supports écrits ou informatisés, l'emploi banalisé de données personnelles et l'absence de méthode de travail rigoureuse... ont entraîné de nombreuses observations et plaintes ainsi que diverses propositions d'améliorations.

Or, tout examen collectif d'une situation individuelle ou familiale suppose que soient préalablement posées les conditions et modalités du partage de données personnelles ou d'informations à caractère secret. En effet, l'obligation de confidentialité et le secret professionnel ne sont pas solubles dans le partage d'informations en commissions ou instances. La loi n°78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978 modifiée par la loi du 6 août 2004 a délimité un cadre précis. Le dernier rapport du Conseil supérieur du travail social relatif au partage d'informations en expose les bases, le cadre et les principes d'utilisation.

De plus, la vigilance de chaque participant aux instances (partenariales, institutionnelles ou collégiales), fondée sur l'approbation de règles communes, permet de mieux respecter la vie privée des personnes concernées, la confidentialité des données et des appréciations échangées entre partenaires.

C'est pourquoi le CSTS a estimé nécessaire de rappeler les principes éthiques et professionnels du travail social permettant de garantir l'égalité de traitement et la qualité des décisions, ainsi que l'efficacité des dispositifs. Plusieurs expériences et des initiatives récentes ont nourri sa réflexion.

Le présent avis permettra aux différentes institutions responsables de la mise en place de telles instances de s'en inspirer pour compléter (ou établir) des chartes de fonctionnement (ou des règlements) adaptées à leur propre cadre, et pour faire évoluer leur usage dans une démarche d'amélioration de la qualité du service rendu. Il permettra également aux travailleurs sociaux de s'approprier des références parfois négligées même si la plupart des principes sont souvent appliqués.

1. Finalité, composition, travail collectif de l'instance

- A) La finalité de l'instance/la commission doit être clairement définie par le rappel précis de la loi qui la fonde, ainsi que de la mission ou du dispositif qui l'encadre.... Le partage des informations qui s'y fait est strictement orienté et limité en fonction de cette raison d'être et

pour aucune autre finalité ; l'usage des informations échangées s'arrêtant au terme de la commission, ce qui a été utilisé en réunion est effacé ou détruit dès la fin de la commission par chacun des participants : seul est retenu un relevé final de décision ou de proposition (défini plus loin).

- B) Ce type d'instance rassemble des partenaires divers, ayant en général des statuts, des fonctions et des qualifications professionnelles différentes, dans le but d'utiliser leur complémentarité (de savoirs et d'expériences) pour éclairer la prise de décision. Au-delà de sa composition officielle (qu'il est souhaitable de mettre à jour régulièrement) une instance rassemble des personnes et des compétences différentes qu'il est nécessaire de connaître lors de chacune de ses réunions.
Elle est effectivement présidée par une personne ayant délégation pour le faire au jour de la réunion, qui a pour fonction d'animer le débat selon les règles énoncées et de garantir la production et la communication des décisions prises.

- C) L'étude des situations individuelles est faite collectivement :
Chacun des membres/partenaires, par les informations qu'il détient et du fait de ses compétences professionnelles (et non de ses réactions personnelles), contribue à enrichir l'évaluation de la situation individuelle qui est examinée, et à élaborer la décision la plus pertinente. Le principe est de cumuler des expertises complémentaires et de créer (ensemble et selon la finalité de l'instance) de nouvelles compétences « transprofessionnelles » ; le rapport du Conseil supérieur du travail social relatif au décroisement et à l'articulation du sanitaire et du social a montré l'intérêt de cette démarche.

Au cours des échanges, il n'y a pas de prééminence entre les points de vue exprimés (quelle que soit la surface sociale de chacun) et les appréciations portées par chaque membre/partenaire (qu'il soit élu, cadre administratif ou technique, expert ou intervenant, ayant compétence sociale, sanitaire, administrative, juridique...) sauf s'il y a eu un(e) évaluation/diagnostic, qui distingue le point de vue du partenaire ayant fait ce travail préalable, de ceux des autres membres de l'instance qui ne l'ont pas fait.
Si celui-ci est présent, il est entendu en premier (rapport) et en dernier (pour dégager une évaluation globale esquissant la décision) au cours de l'étude collective.

- D) L'étude de chaque situation individuelle est faite sur la base d'un rapport :
Le « rapport » résultant d'une instruction approfondie de la situation et d'une approche globale est présenté autant que possible par le professionnel (ou autre personne habilitée) qui a instruit la demande et évalué/diagnostiqué la situation.
Le « rapport » de l'évaluation/diagnostic expose les informations nécessaires (suivant le principe de proportionnalité) au travail de la commission et motive sa conclusion, quelle qu'elle soit, afin que l'instance puisse se prononcer de façon éclairée. Ceci exige que les éléments nécessaires soient apportés et que la conclusion du « rapport » constitue une contribution bien fondée à la décision de l'instance, qui reste collective.

2. Prise en compte des personnes dont la situation est examinée

Information préalable

Tous les usagers (ou leur représentant légal) doivent être informés au préalable. Ceci signifie qu'ils sont tenus au courant de l'examen de leur situation par l'instance/la commission et de leur droit de la refuser. A cela s'ajoute l'obligation de les informer de leur possibilité d'accéder aux informations les concernant et d'exercer leur droit de rectification sur leurs données personnelles. Cette obligation est juridique (lois de 1978, 2002, 2007...) et éthique (l'usager est d'abord un sujet qui a une demande et avec lequel est engagé une relation d'aide).

Les dérogations à ce principe d'information préalable doivent être justifiées au nom de l'intérêt de l'usager, tel que des risques graves pour des personnes vulnérables. Les raisons qui ont présidé à l'absence d'information préalable sont rappelées dans le compte-rendu de situation.

Le président (et les membres de l'instance) s'assurent que l'information a bien été faite avant l'examen des situations individuelles et que les finalités de l'instance ont été expliquées.

Etude globale de la situation de la personne

La demande (dossier ou situation) examinée en instance/commission est traitée en prenant en compte la personne concernée de façon globale.

En effet, dans le champ du travail social, la personne doit être considérée non seulement dans son existence propre, mais aussi comme liée à un groupe familial ou autre, et comme membre de la société humaine dans un environnement particulier. Sa situation doit être examinée dans ces 3 dimensions.

Le traitement de toute demande doit être fait avec équité, c'est-à-dire avec la souplesse consistant à prendre en compte les circonstances présentes, ainsi que les causes résultant du passé, et les conséquences sur l'avenir de la personne, plutôt que par application rigide d'une règle ou la soumission à des critères statistiques.

Transmission de la décision

La décision prise par l'instance/la commission est transmise rapidement aux personnes concernées, avec les précautions éventuellement nécessaires pour ces usagers, et dans un langage explicite pour leur compréhension.

L'organisateur de la commission doit non seulement prévoir les modalités d'informations (écrites ou orales) des usagers, mais aussi diligenter l'accompagnement éventuellement nécessaire à l'application de la décision prise.

Le président de séance s'assure que ces modalités seront mises en œuvre pour chaque personne dont la situation a été traitée.

3. Respect de la vie privée

Obligations relatives à la vie privée

Le respect de l'intimité et de la liberté des personnes est une volonté et une responsabilité éthique ainsi qu'une obligation juridique.

Il est rappelé que la protection de la vie privée de la personne s'accompagne d'une obligation au secret professionnel qui s'impose à tout fonctionnaire et à toute personne participant à des missions de service public (article 26 de la loi du 13 juillet 1983). Les membres sont tenus par le secret professionnel, le secret médical, le devoir de réserve et l'obligation de discrétion inhérents à leurs professions respectives.

De plus, la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende ». (Article 226-13 du code pénal).

Le respect de la vie privée ne s'oppose pas au partage des informations nécessaire à la continuité et au bon exercice du travail social ; cette pratique est fréquente, y compris, dans certaines circonstances, pour les informations à caractère secret, même s'il subsiste toujours une responsabilité du détenteur du secret d'apprécier s'il convient ou non de le révéler (voir le rapport du CSTS sur le partage d'informations).

Anonymat

Pour garantir l'égalité de traitement dans l'étude collective des situations individuelles par des instances/commissions, l'anonymat est la règle ; les dérogations doivent être justifiées,

même si elles sont fréquentes dans certaines instances. L'anonymat permet par exemple de protéger la suite du parcours de demandeurs lorsque des commissions rassemblent des créanciers et des bailleurs autour d'un dossier.

En effet, le rapport anonymisé fournit à tous les membres de l'instance partenariale les éléments précis qui sont nécessaires au débat collectif et à la décision commune ; il évite que chaque partenaire dépende de ses propres informations ou représentations. Il n'allonge pas le temps de travail dans la mesure où chacun des participants/partenaires directement impliqués dans la situation est informé du numéro de dossier attribué aux situations qu'il a à connaître au titre de son action.

Le traitement anonyme des situations change certaines habitudes et montre rapidement des avantages tels que l'élimination du risque de clientélisme de la part de représentants d'un territoire ou d'un groupe social/associatif, et que l'aisance des participants, débarrassés du risque d'être encombrés par les échos de réputations ou de relations...

L'anonymat permet de réduire le risque de discriminations et d'assurer un traitement techniquement plus poussé et plus équitable.

Néanmoins, le partage de données personnelles et le partage d'informations à caractère secret peuvent être nécessaires dans certains cas, justifiés explicitement. Il en est ainsi des commissions où la levée d'anonymat est nécessaire pour l'élaboration d'un projet d'action commun et pour l'aboutissement à une décision commune.

Leur traitement nécessite alors que seuls les membres de l'instance/la commission directement concernés par la situation examinée participent à l'étude collective et au partage des données personnelles : pendant les temps où il est souhaitable que les débats soient tenus nominativement, notamment entre divers intervenants de mêmes professions ayant à coordonner leur action, le président de séance lève le principe de l'anonymat.

Engagement individuel

Les participants effectifs à la réunion sont personnellement soumis aux règles de fonctionnement des instances/commissions, même s'ils représentent une institution ou une autre personne. Ils s'engagent à respecter la vie privée des usagers dont ils ont à connaître la situation individuelle et sont garants du respect de la déontologie des professionnels qui ont un code à ce propos.

Ils formalisent leur engagement à respecter les principes/règles énoncés par la signature, à chaque réunion de l'instance, d'une fiche de présence qui stipule leur adhésion à la présente charte/règlement.

Chaque institution représentée dans l'instance s'engage à respecter les règles de cette instance et autorise son représentant à s'y soumettre.

Tout manquement grave aux dispositions de la présente charte/règlement entraîne l'exclusion de l'instance, en sus des conséquences juridiques.

4. Modalités de fonctionnement

Présidence de la séance

Une personne déléguée à cette fonction assure le bon déroulement de la réunion. A l'ouverture de la réunion, elle vérifie la légitimité/qualité des présents pour le traitement des situations examinées et les habilitations pour l'accès aux données et le partage d'informations personnelles ; elle invite chaque partenaire à se présenter nominativement, à décliner ses statut, fonction et qualification ou compétence, et à signer la feuille de présence valant adhésion à la charte/le règlement de fonctionnement. Elle veille à ce que les échanges se limitent à ce qui est strictement nécessaire à l'objet de l'instance/commission.

Déroulement de l'échange et du travail collectif

- ⤴ Lors de l'examen des situations, les partenaires s'engagent à examiner objectivement la situation et à rechercher particulièrement les capacités des personnes, les points positifs de la situation et les leviers utiles au traitement de la demande.
- ⤴ Chacun s'engage à ne transmettre que les informations strictement nécessaires à la compréhension de la situation, en excluant les informations aléatoires et non vérifiées. L'analyse des situations doit demeurer dénuée de tout commentaire personnel ou jugement de valeur.
- ⤴ La parole de chaque partenaire doit être entendue dans sa singularité, puisque d'un point de vue éthique, il n'existe pas « une » mais « des » vérités.
- ⤴ Les situations individuelles sont examinées entre les différents membres, chacun en ce qui concerne son champ de compétence afin de poser collectivement finalement un diagnostic et, finalement, de prendre une décision ou de proposer un plan d'action adapté.
- ⤴ Chacun des professionnels reconnaît et respecte les obligations professionnelles de ses collègues/partenaires, notamment ceux tenus au secret professionnel.
- ⤴ Chacun est tenu à la plus stricte confidentialité en ce qui concerne les éléments échangés lors de l'instance/la commission. Cette confidentialité concerne l'identité des personnes, les sources d'information, le contenu de l'information, notamment les données de santé et les appréciations socio-économiques portées sur les personnes dont la situation fait l'objet d'un examen.

Conclusion

A la fin de l'étude collective de chaque situation, le président de séance s'assure de la prise de décision en ayant préalablement rappelé le mode de décision : vote, consensus, décision d'une autorité ...

Un relevé de décision est fait. Le moyen de notifier la décision à l'utilisateur concerné et de lui faire connaître les modalités de recours existantes est précisément défini ainsi que l'accompagnement éventuel de la décision.

La destruction ou le mode de conservation des données employées sont définis.

5. Supports informatisés, utilisation et conservation du travail collectif

Travail sur support informatisé :

En cas de travail sur écran et d'utilisation de supports informatisés par les membres de l'instance/la commission, les habilitations de chaque participant (pour l'accès aux données et dossiers) sont vérifiées avant chaque séance en fonction des situations à examiner, et les connexions sont établies en fonction de chacun des postes occupés. En effet le travail d'une telle instance n'autorise aucunement l'interconnexion temporaire de fichiers ni l'accès indistinct pour une lecture intégrale (avec une habilitation administrateur-réseau pour l'ensemble des postes, par exemple).

Seul le président (ou la personne habilitée et désignée à cet effet) intègre la décision prise au(x) dossier(s) de la personne concernée et vérifie sa diffusion par les systèmes d'information aux destinataires concernés.

Traces des débats et utilisation des décisions prises.

Les écrits conservés à l'issue de la réunion ne doivent pas (sauf dérogation justifiée) rapporter la totalité des propos échangés mais sont effectués sous la forme d'une décision prise. Lorsque la nécessité de conserver la diversité des propositions étudiées, les divergences d'appréciation ou le déroulement du débat a été justifiée, ceci est fait sous une forme synthétique.

La décision individuelle (ou proposition) prise en conclusion de chaque étude collective est accompagnée d'une formule rappelant les modalités de sa diffusion et l'obligation de confidentialité de ceux qui ont à en connaître.

Le principe étant que toute décision (ou proposition) doit être motivée, les décisions accompagnées par des « considérant que... » peuvent contribuer à une doctrine. Dans ce but, des relevés de décisions classés par motifs ou autres critères peuvent utilement créer une doctrine ; ils sont établis de façon anonyme.

Conservation des documents rendant compte de la réunion

Les supports écrits/fiches de présentation des situations individuelles sont détruits à l'issue de la présentation faite lors de l'instance/la commission. En cas de nécessité de conserver de tels documents, l'organisateur de l'instance devra préalablement consulter les instances réglementaires (CNIL ou CIL...) et instances éthiques de référence (CSTS, CNRD, comité d'éthique départemental, organisation professionnelle...).

Le relevé de décisions constituant le compte-rendu de réunion et comportant les motivations de décisions est confidentiel et conservé avec les précautions nécessaires par le président de séance ; sa diffusion est la plus restreinte possible.

Avis adopté par l'assemblée plénière du 6.12.2013