



Secret professionnel en CPAS : un jugement et un arrêt intéressants



Marie-Claire Thomaes-Lodefier
Conseiller - Fédération des CPAS

Au vu de l'actualité, de nombreuses questions nous parviennent sur le secret professionnel relatant des dilemmes complexes, mais aussi des questionnements. Il n'est pas rare qu'un membre du personnel soit interpellé et/ou interrogé sur des éléments objectifs et subjectifs qui ont trait à un bénéficiaire du CPAS. La pression est accrue lorsque les questions sont posées par des autorités policières ou judiciaires qui légitimement essaient de faire avancer leurs propres enquêtes en cours. Dès qu'un membre du personnel se trouve dans une telle situation, il y a cependant lieu d'être prudent : le secret professionnel est une valeur au service du droit à l'aide sociale, valeur centrale de notre État de droit. Ce secret est d'ordre public et sa violation peut être sanctionnée à titre personnel par une poursuite pénale, une demande visant à obtenir des dommages et intérêts (au civil) ou encore une procédure disciplinaire. Dans une autre mesure, il peut y avoir des sanctions au niveau de la procédure, notamment en ce qui concerne la prise en compte de la preuve. Mais nous l'avons explicité précédemment, le secret professionnel n'est pas absolu : il existe des exceptions, à interpréter dans un sens strict.

Les membres du personnel du CPAS ne sont pas les seuls à être tenus au secret : les conseillers sont, eux aussi, soumis au secret professionnel. Ils ne sont cependant pas soumis de la même façon aux pressions actuelles : interpellation de la police, d'inspecteurs sociaux, du parquet, d'huissiers...

Après avoir explicité les principes et les exceptions¹, nous essayerons d'examiner des questions plus pratiques. Pour y répondre, la doctrine et la jurisprudence nous ont éclairés sur les interprétations à donner tant à la notion de secret professionnel qu'aux exceptions les plus communément applicables aux CPAS. Il nous a cependant fallu très souvent

raisonner par analogie, les questions spécifiques aux CPAS étant rarement abordées. Les décisions et arrêts publiés concernent le plus souvent le secret médical ou celui des avocats.

Nous examinerons dans cet article un jugement récent de fin septembre du Tribunal correctionnel de Bruxelles.

¹ V. CPASPlus, 1/2015, 2-2015 et 6-7/2015.

Nous aborderons également le secret professionnel des mandataires CPAS par le biais d'un arrêt du Conseil d'État qui date déjà d'il y a quelques années. Nous vous en avons fait part en son temps² mais cet arrêt nous semble toujours d'actualité quant au fond.

Avant d'évoquer les circonstances inhérentes à ces deux affaires, rappelons que deux articles de la loi organique des CPAS traitent de la question du secret : les articles 36 et 50.

Selon l'article 36, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, « les membres du conseil, ainsi que toutes les autres personnes qui, en vertu de la loi, assistent aux réunions du conseil, du bureau permanent et des comités spéciaux, sont tenus au secret ».

L'article 50 de la même loi précise que les dispositions de ce 2^e alinéa de l'article 36 sont également applicables aux membres du personnel du CPAS.

L'obligation au secret professionnel s'impose dès lors :

- aux conseillers de l'action sociale ;
- aux autres personnes qui assistent aux réunions du conseil, du bureau permanent et des comités spéciaux du CPAS ;
- à tout membre du personnel.

La violation de l'obligation de respect du secret professionnel par leur dépositaire est sanctionnée pénalement sur la base de l'article 458 du Code pénal. Deux exceptions sont prévues dans ce même article : celle du témoignage en justice (ou devant une commission d'enquête parlementaire) et celle où « la loi oblige à faire connaître ces secrets ».

VIOLATION DU SECRET PROFESSIONNEL PAR UN MEMBRE DU PERSONNEL ?

Jugement du Tribunal correctionnel de Bruxelles³

A été citée à comparaître devant le Tribunal une secrétaire de CPAS pour, « s'entendre déclarer, sur réquisitions conformes de Monsieur le Procureur du Roi, du chef de violation du secret professionnel ; Et, après avoir fait application de la Loi Pénale, se déclarer compétent pour connaître de la demande de la partie civile ».

Les faits

Après avoir été interpellée par téléphone dans le cadre d'une enquête de moralité et avoir pris ses renseignements, la secrétaire de CPAS répond oralement à la police concernant Monsieur M. La conversation a fait l'objet d'un procès-verbal dans lequel il est précisé qu'il a été rapidement mis fin au contrat de travail à durée indéterminée et ce, suite au comportement de l'intéressé (non-respect des horaires de travail, prise de boissons alcoolisées durant le travail, conflit avec le personnel du CPAS).

Le contrat de travail en question était effectué dans le cadre de l'article 60 de la loi organique des CPAS, en raison de la qualité de demandeur d'aide auprès du CPAS.

Monsieur M. reproche la divulgation des informations relatives à la motivation de la rupture de son contrat de travail qui, selon lui, étaient confidentielles et soumises au secret professionnel.

Le juge raisonne en deux temps :

- il y a lieu de déterminer si la prévenue est tenue au secret professionnel ;
- si la réponse est affirmative, il y a lieu de déterminer si les informations transmises aux enquêteurs sont des informations qui ne pouvaient être divulguées en vertu du secret professionnel.

Pour répondre à la première question, le juge reprend les articles 36 et 50 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Le juge conclut en précisant que « l'obligation au secret professionnel s'impose en ce qui concerne le personnel des CPAS, les membres du conseil de l'aide sociale, ainsi que pour toutes les autres personnes qui assistent aux réunions du conseil, du bureau permanent et des comités spéciaux du CPAS (art. 36, al. 2), et pour les membres du personnel (art. 50) ;

Que la violation de cette obligation de respect du secret professionnel par leur dépositaire est sanctionnée pénalement sur la base de l'article 458 du Code pénal (CP) (...)

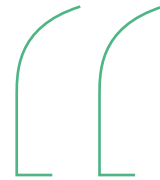
Que le législateur a, de cette manière, veillé à ce que les conséquences d'une inévitable immixtion du travailleur social dans la vie privée du demandeur d'aide, soient contrebalancées par le secret professionnel auquel les travailleurs sociaux du CPAS

sont tenus. (...)

Que les auteurs qui se sont penchés sur la problématique du secret professionnel des membres des CPAS rappellent que 'L'engagement au secret professionnel est une condition nécessaire à l'instauration d'une relation de confiance entre le demandeur et le travailleur social (...); qu'il y va en outre de l'intérêt de la collectivité (permettre la possibilité d'échanges confidentiels) et du détenteur du secret (respect de sa vie privée)' (...).

Le tribunal fait aussi référence au Code de déontologie de l'Union des associations francophones d'assistants sociaux qui peut également être pris en considération.

Le juge reprend ensuite un extrait d'un jugement antérieur de la 22^e Chambre du Tribunal de Bruxelles⁴ qui a estimé



Le secret professionnel est une valeur au service du droit à l'aide sociale



² V. CPASPlus, 11/1993, p. 103.

³ Trib. 1^{er} inst. Corr. Bruxelles, 45^e ch., 30.9.15, inédit.

⁴ Corr. Bruxelles, 22^e ch., 9.4.1987, J.T., 1987, p. 539.



que « cette obligation légale au secret couvre les données extraites des dossiers individuels d'aide sociale établis sur la base des confidences faites aux services des CPAS par le 'candidat assisté', les documents de ces dossiers Individuels étant reçus et/ou établis en raison de la profession de leur détenteur : le conseiller ou l'employé du CPAS et à l'occasion de l'exercice de son activité professionnelle ; que les membres des CPAS amenés à interroger un 'candidat assisté', à constituer son dossier et à statuer sur sa demande d'aide est un 'confident nécessaire' de ce dernier qui doit pouvoir s'exprimer sans entrave et sans crainte de voir révéler à quiconque les confidences écrites ou orales ; qu'il est obligé de faire quant à sa situation matérielle et personnelle⁵.

Qu'il se comprend de ce qui précède que la prévenue en sa qualité de secrétaire du CPAS est bien tenue au secret professionnel ».

Dès lors que le juge a répondu de manière affirmative à la première question, il y a lieu de déterminer si les informations transmises aux enquêteurs étaient (ou non) des informations qui pouvaient être divulguées en vertu dudit secret professionnel.

Plus précisément, « encore faut-il déterminer si la divulgation d'informations reçues en raison de la rupture du contrat de travail obtenu par M. du fait de sa qualité d'assisté par le CPAS, sur la base de l'article 60 de la LO des CPAS sont des informations couvertes par le secret professionnel ; (...)

Qu'on peut donc se demander si, bien que le contrat ait été conclu en raison de la qualité de demandeur d'aide de M., les conditions et raisons de sa rupture peuvent être ou non considérées comme des informations confidentielles en ce que recueillies par le travailleur social, en sa qualité de 'confident nécessaire' ;

Que selon la lecture du tribunal, l'esprit de la loi ayant entendu étendre l'obligation de l'article 458 du code pénal au personnel du CPAS, notamment, vise à s'assurer que les informations personnelles souvent délicates quant à la situation du demandeur d'aide ne soient pas divulguées ;

Que la doctrine précise que les données confiées ou observées dans l'exercice de la profession tombent sous le secret professionnel ;

Il s'agit donc de faits ignorés de tiers, observés dans l'exercice de la profession qui sont de nature à porter atteinte à l'honneur, à la considération, à la réputation du demandeur d'aide ou de faits pour lesquels le demandeur a expressément ou tacitement demandé la non-révélation : il s'agit de données dont on a intérêt à ce qu'elles restent cachées ;

Que les faits révélés par la prévenue consistent en des précisions quant aux motifs de la rupture du contrat de travail conclu entre le CPAS et M. (...)

Que le travail proposé dans ce cadre (soit de l'article 60) avec le bénéficiaire est soit directement avec le CPAS qui aux termes de la loi agit 'lui-même comme employeur pour la période visée' ;

Que le contrat de travail ainsi conclu doit respecter tous les prescrits de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail (...) et qu'en conséquence l'employeur doit motiver la décision de mettre fin au contrat en cas de licenciement du travailleur ;

Qu'en l'occurrence, le contrat rompu aurait aussi bien pu être conclu avec un tiers qu'avec le CPAS, par défaut, ce qui, aux yeux du tribunal conforte l'idée selon laquelle le fait que bien que le demandeur d'aide ait obtenu ce travail de par sa qualité spécifique d'allocataire social, le contrat de travail proposé ne constitue pas un élément du dossier de demande d'aide mais constitue au contraire une conséquence de l'attribution de la qualité d'allocataire, soit une mesure d'aide ;

Que sur ces bases et pour ces motifs, le tribunal estime que les conditions de la rupture du contrat de M. ne sont pas des informations recueillies par la prévenue en tant que 'confident nécessaire' d'un demandeur d'aide, ces informations ne lui ayant d'ailleurs pas été communiquées par M. dans le cadre de son dossier de demande d'aide mais ayant été obtenues en raison de l'exécution du travail qui avait été proposé à M. sur la base de l'article 60, certes et donc tenant compte d'informations communiquées avant l'attribution de ce travail par M., ces informations étant donc totalement étrangères à la situation personnelle de M. en sa qualité de demandeur d'aide ;

Qu'en conséquence le tribunal estime que les informations communiquées par la prévenue ne sont pas couvertes par le secret professionnel auquel est tenue celle-ci et que dès lors les faits visés en termes de citation ne sont pas constitutifs d'infraction »⁶.

QUE FAUT-IL RETENIR DE CE JUGEMENT ?

Ce jugement est important car ce qui était considéré par certains comme une poursuite potentiellement théorique dans le chef d'un membre du personnel de CPAS est devenu réalité ; le jugement affirme clairement et sans aucune ambiguïté l'existence du secret professionnel en CPAS dont la violation est sanctionnée par l'article 458 du Code pénal.

Le juge réaffirme aussi le principe du secret professionnel en CPAS comme condition nécessaire à l'instauration d'une relation de confiance. Le CPAS doit, en effet, recueillir des informations sensibles qui nécessitent inévitablement une immixtion dans la vie privée.

⁵ Corr. Bruxelles, 22^e ch., 9.4.1987, J.T., 1987, p. 539, note P. Lambert.

⁶ D'après les renseignements communiqués, le jugement est définitif.

Nous pensons aux éléments transmis ou découverts lors de l'enquête sociale, de la visite à domicile, de l'examen des ressources et/ou de relations avec des proches (partenaire de vie, débiteur d'aliments, garant...).

Dans le cas présent, il n'y a pas eu de condamnation pour violation du secret professionnel. Est-ce à dire que, désormais, un membre du personnel (ou un mandataire) peut transmettre tout élément reçu, appris dans le cadre de l'exercice de sa profession ou de sa fonction ? Non ! Le juge a parfaitement examiné la question et s'en réfère à la notion de « confident nécessaire », notion apparue dans un arrêt de la Cour de Cassation du 20 février 1905⁷. Pour la Cour, il y a lieu de faire la distinction entre les confidents nécessaires soumis à la loi pénale du secret professionnel et les confidents volontaires qui ne sont soumis qu'à un simple devoir de discrétion qui ne peut engager, en cas de divulgation, que leur responsabilité civile et/ou disciplinaire.

Il y a secret professionnel lorsque la personne dépositaire du secret est un « confident nécessaire » et que le secret a été confié (ou constaté) dans l'exercice (ou en raison) de la profession (ou de l'état) du confident.

Quid dans le cas d'espèce ? Les informations transmises n'avaient pas été recueillies en tant que « confident nécessaire ». Il s'agissait ici d'éléments qui relevaient

de l'exécution d'un contrat de travail ou, plutôt, des conditions de rupture de ce contrat.

Ce jugement contient aussi un élément intéressant : l'interpellation a eu lieu par téléphone mais la secrétaire n'a répondu qu'après s'être renseignée. Il s'agit d'une prudence élémentaire. En effet, si certaines interpellations se font par écrit et permettent la réflexion, le renvoi éventuel vers la hiérarchie, d'autres se font par téléphone. Dans un tel cas, la première précaution est de demander un écrit pour avoir des éléments objectifs, la base légale de la demande. Cela permet de s'assurer aussi de l'identité du correspondant et de ne pas répondre dans l'urgence. Même s'il est interpellé avec insistance, dans un souci de protection, il n'appartient pas, selon nous, à un travailleur social de répondre directement aux questions posées par un tiers, la responsabilité qui pourrait en résulter risquerait en effet d'être lourde de conséquences. Afin d'éviter aussi des pratiques différentes au sein du CPAS, il pourrait être utile de mettre en place une procédure interne.

Une question délicate est celle des interpellations par la police. Nous l'avons vu dans les articles précédents, le secret professionnel n'est pas absolu⁸. Il existe en effet des exceptions prévues au sein même de l'article 458 du Code pénal : celle du témoignage en justice, ou encore, celle par laquelle la loi prévoit une

exception. Toutefois, certains CPAS nous ont contactés ces dernières semaines soit parce que, de manière beaucoup plus systématique que précédemment, ils étaient contactés directement par la police pour obtenir des renseignements, soit parce qu'ils étaient contactés par leur commune afin de mettre en place une collaboration destinée à lutter contre la radicalisation. Les événements de ces derniers jours donnent un relief particulier à ces interpellations. Nous l'avons toujours souligné, si la question du secret professionnel est sensible, c'est parce qu'elle sous-tend une série de valeurs essentielles à notre société et ces valeurs ne sont pas immuables. Les attentats qui ont eu lieu ne manqueront pas d'avoir des incidences sur notre État de droit. Au moment où nous écrivons ces lignes, notre Premier Ministre Charles Michel vient de déclarer : « *Nous comptons aussi évaluer et adapter si nécessaire les législations en lien avec la notion d'État d'urgence. Il doit s'agir dans des circonstances très exceptionnelles de permettre au Gouvernement, sous le contrôle du Parlement, de prendre des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de garantir la sécurité publique* »⁹. Nous ne pouvons encore mesurer la portée de ce discours.

De son côté, notre Ministre de l'Intégration sociale, Willy Borsus, déclarait ce 30 octobre dans sa Déclaration de politique générale¹⁰ : « *Dans le contexte de l'échange de données entre les CPAS et d'autres institutions de sécurité sociale et*



⁷ Cass., 2^e ch., 20.2.1905, p. 141.

⁸ V. CPASPlus, 2/2015.

⁹ <http://premier.fgov.be/fr/lutte-contre-le-terrorisme-mesures-d%C3%A9cid%C3%A9es-par-le-gouvernement-f%C3%A9d%C3%A9ral-discours>

¹⁰ Note de politique générale du Ministre Borsus à la Chambre, DOC 54 1428/011, 30.10.2015, p. 12.

ou autorités judiciaires, je soumettrai également le secret professionnel à une étude, bien sûr, avec tout le respect dû aux dispositions nécessaires pour garantir que les employés des CPAS et les membres du conseil de l'aide sociale puissent mener à bien leurs tâches en toute confidentialité. Je lancerai une concertation avec le Ministre de la Justice, en toute transparence par rapport au secteur sur ce délicat sujet ». Cette déclaration ayant eu lieu avant les événements, nous serons attentifs à l'évolution du dossier.

Si nous revenons à ce qu'il existe dans notre arsenal juridique et aux commentaires actuels, le témoignage en justice doit être entendu dans un sens strict, c'est-à-dire « la déposition faite, après convocation, sous serment, devant un juge d'instruction, une cour, un tribunal ou une commission d'enquête parlementaire. Ces situations ne sont pas à confondre avec la dénonciation spontanée ni avec le simple interrogatoire de police. Ce n'est que dans le cas du témoignage au sens strict que l'obligation de se taire est levée »¹¹. Actuellement une déclaration faite devant un membre de la police ne peut être considérée comme témoignage en justice¹².

Par contre, il nous semble utile, dans le climat actuel, de faire référence à deux autres exceptions développées précédemment qui pourraient toucher directement au fonctionnement du CPAS : l'état de nécessité et la sûreté de l'État¹³. Il nous semble particulièrement important de pouvoir discuter de ces questions avec les autorités concernées.

Dans une situation telle que celle qui s'est présentée, à savoir un membre du personnel cité devant le tribunal, il y a lieu de s'interroger enfin sur les éléments qui pourront - ou non - être déposés pour assurer une défense adéquate : quid des éléments qui sont en principe couverts par le secret professionnel ? Le confident, dont la responsabilité est mise en cause, pourra-t-il utiliser ces éléments ?

La doctrine et la jurisprudence semblent unanimes : il serait en effet contraire à tous les principes de la défense (notamment celui du droit à un procès équitable) de ne pouvoir fournir au tribunal tous les renseignements indispensables. Si tel n'était pas le cas, l'une des par-

ties pourrait invoquer tout ce qui lui convient et l'autre, serait contrainte au silence absolu¹⁴.

Il y a cependant lieu de ne transmettre que les éléments indispensables à la défense. Les droits de la défense priment toutefois sur le respect du secret professionnel.

VIOLATION DU SECRET PROFESSIONNEL PAR UN MANDATAIRE ?

La référence à cet arrêt du Conseil d'État permet d'attirer l'attention sur le fait que le mandataire peut, lui aussi, être sanctionné pour violation du secret professionnel. Nous sommes ici dans le cadre d'une procédure disciplinaire existant au sein de la loi organique des CPAS.

Dans le cas d'espèce, un conseiller de l'aide sociale, mandataire depuis plusieurs années, a été condamné à une sanction disciplinaire (une suspension de son mandat durant deux mois par la Députation permanente dans un premier temps). Il a introduit un recours auprès du Conseil d'État contre cette décision.

Les faits

Le mandataire écrivait à des bénéficiaires du CPAS pour leur signifier la décision du conseil de l'aide sociale. Les lettres, adressées systématiquement à tous les bénéficiaires, ne se limitaient pas à informer du sort réservé à la demande mais faisaient aussi comprendre que c'était grâce à lui, chargé de mission auprès d'un homme politique ou ami de celui-ci, que l'aide avait été accordée.

Malgré les délibérations du conseil de l'aide sociale condamnant ces pratiques, la mise en garde du président de CPAS et l'embarras des assistantes sociales révélé par l'enquête administrative, le mandataire a délibérément continué à écrire aux demandeurs d'aide.

Un tel comportement peut-il être sanctionné de manière disciplinaire ? Au moment des faits, c'était l'article 22 de la loi organique qui réglait la procédure et prévoyait, en cas d'inconduite notoire, soit la peine de suspension de trois mois maximum, soit la révocation. Le mandataire avait introduit un recours auprès de Conseil d'État contre la décision de la Députation permanente.

La violation du secret professionnel peut être sanctionnée par une poursuite pénale

¹¹ L. Nouwyneck, Avocat général près la Cour de Bruxelles, *La position des différents intervenants psycho-médico-sociaux face au secret professionnel dans le travail avec les justiciables*, Rev. dr. pén. crim., 2012, pp. 589-635.

¹² V. CPASPlus, 2/2015.

¹³ Idem.

¹⁴ J. Leclercq indique que « attaqué en justice par la personne qui lui a fait la confiance, il pourra invoquer pour se libérer du secret professionnel, le droit essentiel et fondamental de tout homme à se défendre », *Le secret professionnel*, Les Nouvelles, Larcier, Bruxelles, 1989, p. 261 ; X. Rijckmans et R. Meert-Van de Put, *Les droits et obligations des médecins ainsi que des dentistes, accoucheuses et infirmières*, n° 205, Larcier, Bruxelles, 1975.

Le Conseil d'État a considéré que « l'envoi de lettres à des demandeurs d'aide le lendemain et même la veille des séances du conseil de l'aide sociale et avant la notification officielle des décisions prises par cette assemblée, tel que pratiqué par M., ne peut se faire, va à l'encontre des dispositions de l'article 36, alinéa 2, de la loi précitée du 8 juillet 1976 et que, partant, il s'agit manifestement en l'occurrence d'inconduite notoire du chef de l'intéressé, de nature à entraîner une peine disciplinaire en tant que membre du CPAS ».

Le Conseil d'État a aussi estimé que ces lettres blessaient la dignité humaine que la loi se donnait pour but primordial de sauvegarder et que cette pratique était une faute grave, lorsqu'elle avait pour auteur un membre du conseil de l'aide sociale qui utilisait ses fonctions à une fin non prévue par la loi.

Le mandataire a soutenu devant le Conseil d'État qu'il n'a jamais voulu violer la loi et qu'il était de bonne foi, qu'il s'est avant tout trompé quant à la portée des dispositions de la loi du 8 juillet 1976.

Cet argument pouvait avoir son importance dès lors que la violation du secret n'est punissable que si elle est intentionnelle. Commise par négligence, imprudence, maladresse ou oubli, la violation du secret ne serait pas pénalement punissable mais pourrait cependant donner lieu à des dommages et intérêts¹⁵.

Le Conseil d'État a toutefois estimé que, « le requérant est membre du conseil de l'aide sociale depuis 1977 et a été président de ce collège pendant 12 ans ; qu'on ne peut croire qu'il ignorait la déontologie de sa fonction au point de ne pas savoir qu'en révélant à des tiers le sens de ses interventions lors des séances du conseil et son vote, il violait les règles du secret établies par la loi du 8 juillet 1976 ». Le Conseil d'État a donc estimé que, l'inconduite notoire du mandataire politique - qui faisait prévaloir un intérêt personnel sur l'intérêt général - appelait, eu égard aux fautes commises et à la gravité de certaines d'entre elles, à la révocation.

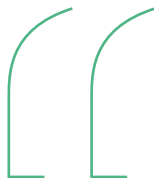
Sur cette question de la limite du secret professionnel des mandataires, vous pouvez aussi consulter une question parlementaire intéressante¹⁶ qui interpellait le Ministre des Pouvoirs locaux,

de la Ville, du Logement et de l'Énergie, Monsieur Furlan, par rapport aux informations transmises par un mandataire à son groupe politique.

CONCLUSION

Ces derniers mois et même ces dernières années, le secret professionnel est régulièrement mis en cause. Il sera plus que vraisemblablement discuté

dans les prochains mois : de nouvelles exceptions ? De nouvelles interprétations ? Ce qui est certain, c'est que le « curseur » des valeurs de notre société risque bien d'être modifié au vu des événements de ces derniers jours, de ces derniers mois... Qu'advient-il du secret professionnel des CPAS ? Seul l'avenir nous le dira. Mais c'est au sein de vos CPAS, dans vos pratiques, avec vos réalités qu'il faudra composer.



Le secret professionnel n'est pas absolu: il existe des exceptions à interpréter dans un sens strict



¹⁵ V. CPASPlus, 1/2015.

¹⁶ P.W., Q.R. 9.7.2010 de L. Tiberghien à P. Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux, sess. 2009-2010, n° 356. (Inforum 249498).