



Fédération
des CPAS

**AVIS DE LA FÉDÉRATION DES CPAS
ADRESSÉ AU MINISTRE DES POUVOIRS LOCAUX ET DE LA VILLE, PAUL FURLAN**

**MISE EN PLACE DES CELLULES DE SÉCURITÉ INTÉGRALE LOCALES (CSIL)
PROJET DU COURRIER DU SPF INTERIEUR AUX BOURGMESTRES
3 AOUT 2016**

Personnes de contact : Jean-Marc Rombeaux - Tél : 081 24 06 54 mailto : jmr@uvcw.be
Marie-Claire Thomaes-Lodefier - Tél : 081 24 06 53 - mailto : mct@uvcw.be

L'objectif du courrier, la notion de CSIL et son lien avec le CPAS font l'objet d'un rappel. Une série de remarques sur le projet de courrier sont ensuite exposées. En lien avec celui-ci, il est demandé que la Région envisage une procédure visant à mieux cadrer, au sein des CPAS, la communication à l'externe d'informations couvertes par le secret professionnel.

1. OBJECTIF DU COURRIER, CSIL ET LIEN AVEC LES CPAS - RAPPELS

Le projet de courrier entend :

- offrir un fil conducteur pour la mise en place d'une CSIL ;
- donner un cadre qui permet certes dans les limites juridiques du secret professionnel, l'échange d'informations et l'implication des acteurs sociaux dans l'accompagnement de FTF (foreign terrorist fighters).

La CSIL est présentée comme « une **plate-forme de concertation locale** à l'échelon communal, où **l'échange d'informations** peut avoir lieu entre les services sociaux et les services de prévention, la taskforce locale et les autorités administratives, et où des engagements peuvent être pris concernant le suivi et l'accompagnement des FTF ».

« Le but de cette plate-forme de concertation est de mettre en œuvre une politique de sécurité intégrale et intégrée au niveau local en ce qui concerne **l'approche générale du radicalisme**, ainsi qu'à prévoir le suivi spécifique des **foreign terrorist fighters (FTF)**. »

Cette circulaire créerait « un cadre qui permet, dans les limites du secret professionnel, l'échange d'informations » (p. 2). Si, à plusieurs reprises, il est fait référence à cette notion fondamentale pour les CPAS, rien n'est explicité. Or, en cas de violation du secret professionnel, des poursuites personnelles sont prévues que ce soit au niveau pénal, civil ou disciplinaire.

Selon la circulaire, une CSIL peut se composer de 3 plateformes de concertation, appelées tables. La table tactique a notamment comme finalité « la conclusion d'accords de travail clairs relatifs à la

collecte d'informations pertinentes, au partage d'informations en temps utile et à l'enrichissement transparent des informations entre les services de police, administratifs et de secours locaux ».

Les CPAS sont mentionnés comme participant à cette table.

On y évoque un système de drapeau en matière de secret professionnel.

« Afin de remédier en partie à la problématique du secret professionnel, un système de drapeaux peut être utilisé pour déterminer quels signaux combinés dépassent un certain seuil d'alerte. Il peut y avoir plusieurs étapes ou « étages » d'un escalier. »

2. OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE COURRIER

2.1. Phénomène visé - Syrie et FTF - Actualité

La lettre commence en ces termes :

« Depuis le début du conflit en Syrie, un nombre significatif de citoyens belges sont partis pour la Syrie ou les pays environnants afin de se rallier à la lutte armée des groupements terroristes ou de s'y établir pour de bon. D'autres sont revenus en Europe, parfois désillusionnés, mais certains également pour y semer la terreur et commettre des attentats. Et notre pays n'a pas été épargné non plus. Cela fait donc un certain temps que l'approche de la radicalisation constitue une priorité pour les autorités locales, régionales et fédérales ».

La lettre prend donc comme point de départ les événements syriens et fait une focale sur les FTF.

A notre connaissance, le seul élément pertinent qui pourrait être détenu par le CPAS par rapport à ces FTF serait celui relatif à l'éloignement du territoire pour une durée de plus d'un mois et ce, si la personne l'a déclaré ou que le CPAS l'a constaté. Toutefois, même dans ce cas, si le CPAS dispose de cette information, le SPP Intégration sociale la détient également.

Par ailleurs, nous n'avons pas une expertise en lutte et prévention contre le radicalisme et on manque de recul sur les derniers événements. Dans le même temps, en tant que citoyen, nous avons une question. L'accent mis sur la Syrie et les FTF est-il « en phase » avec les évolutions récentes observées¹ ? Vu notre absence d'expertise spécifique et soucieux du respect des prérogatives communales, nous nous abstiendrons d'une proposition de libellé sur ce point.

2.2. Place et représentation des CPAS

2.2.1. Par définition, la mission légale du CPAS est l'aide sociale.

Appartient-il dès lors au CPAS de jouer de manière systématique un rôle dans le cadre de ces CSIL ? Quelles sont donc les informations pertinentes que pourrait détenir le CPAS qui ne seraient pas déjà détenues par d'autres et qui seraient d'une importance telle que les conditions de la cause de justification « état de nécessité » seraient remplies ? Nous souhaiterions avoir des éclaircissements à ce propos...

Qui est appelé à siéger pour le CPAS ? Le Président ? Le Chef du service social ?

¹ Trois observations factuelles. L'actualité récente a montré des actes de violence collective et meurtriers commis par des personnes qui ne sont pas passés par la « case Syrie » et n'envisageaient apparemment pas de le faire. Dans sa propagande, Daesh enjoint dorénavant à agir dans le pays de naissance et/ou de résidence. On constate dans le chef des auteurs de certains actes que des problèmes de santé mentale s'entremêlent avec des formes de radicalisme d'apparence tardive. Par mimétisme ou adhésion, ce n'est pas clair.

Ces questions de fond demandent réflexion et débat. Nous ne pouvons y apporter réponse en pleine période estivale quand nombre d'acteurs des CPAS ne sont pas disponibles.

Si le CPAS était amené d'une manière quelconque à être impliqué, il lui appartiendrait, vu son autonomie juridique, de désigner lui-même la personne qui le représente.

2.2.2. En page 3, une liste d'acteurs est reprise, dont les CPAS.

- *bourgmestre ;*
- *police locale et chef de corps ;*
- *information officer auprès de la police locale ;*
- *service de prévention ;*
- *un coordinateur pour la politique de sécurité intégrale (si cette fonction existe dans votre commune) ;*
- *responsables politiques : échevin du bien-être, échevin de la jeunesse, président du CPAS ;*
- *services concernés de l'administration locale service population/inscriptions, jeunesse, enseignement, service social du CPAS,... ;*
- *communautés scolaires ;*
- *éducateurs de rue ;*
- *services de médiation, services d'accompagnement des mineurs,... ;*
- *associations locales d'entrepreneurs et d'indépendants ;*
- *partenariats locaux de prévention, associations de quartier ;*
- *associations de jeunes ;*

Le CPAS est cité comme troisième participant de la table tactique (p. 7). Au niveau de la table opérationnelle, il est cité en premier lieu comme partenaire (p. 9).

Les participants en détails :

- *Enseignement ;*
- *Guichets ;*
- *CPAS ; (p. 7)*

En fonction du signal, des contacts déjà établis et des personnes de confiance au sein de la famille, différents partenaires - CPAS, éducateurs auprès de jeunes, CLB ou travailleurs de rue - peuvent toutefois être conviés pour examiner l'éventuelle présence d'autres signaux et décider comment et par qui sera assuré le suivi (p. 9).

Les auteurs des récents attentats ont à notre connaissance des trajectoires diverses. Bon nombre avaient une activité professionnelle. Le public aidé par les CPAS n'est pas un vivier de radicalisés et de potentiels terroristes.

Nous comprenons mal l'accent mis sur les CPAS qui pourrait donner à penser que le public CPAS revêtirait un caractère criminogène.

Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans un récent avis du 24 juin 2016 (cf infra) :

« on n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles des renseignements confidentiels en possession de membres et du personnel des CPAS sont tellement plus pertinents et nécessaires dans la lutte contre le terrorisme que des renseignements confidentiels en possession d'autres personnes de confiance ».

Au minimum, nous demandons que les exemples repris en pages 7 et 9 soient supprimés vu qu'une liste d'acteurs est déjà reprise en page 4.

2.3. Cadre de l'échange de l'information - Secret professionnel, état de nécessité, proportionnalité

2.3.1. En réponse à une question parlementaire², le Ministre de l'intérieur a répondu le 2 décembre 2015 que :

*« Il ne s'agit toutefois **pas d'une obligation**, mais mon collègue Koen Geens et moi-même sommes convaincus de sa nécessité. À notre avis, la CSIL doit être un forum de coordination, de discussion et d'échange d'informations, mais ni la circulaire³ ni la création de cette cellule n'ont pour objectif **d'obliger les services sociaux à transmettre des informations**. L'échange de renseignements se fera dans le **respect des missions et du cadre légal de chacun des acteurs**. La composition de cette cellule pourra être très variée, avec divers partenaires chargés de la prévention. Il appartiendra aux bourgmestres d'en juger ».*

2.3.2. Le 19 mai 2016, les Fédérations des CPAS ont écrit au Ministre fédéral de l'Intégration sociale sur la question du secret professionnel⁴. Elles ont notamment mis en avant ce qui suit :

Le secret professionnel « représente une nécessité sociétale impérieuse en permettant de sauvegarder certaines valeurs essentielles : la protection de la vie privée, l'établissement d'une relation de confiance avec le professionnel et la protection de la société dans son ensemble. Il est dans l'intérêt de la société qu'il existe des lieux où chacun puisse se confier et trouver l'aide due par la collectivité. Et, dans le cadre du travail du CPAS, l'aide ne pourra pas être accordée si les personnes ne s'adressent pas à l'institution en toute confiance ».

Cette notion n'est pas maîtrisée par tout un chacun et nous devons malheureusement constater que le respect de ce principe est par trop souvent galvaudé et mis à mal.

2.3.3. Elles poursuivaient en évoquant l'intérêt de l'état de nécessité.

« L'état de nécessité constitue une cause de justification pour la violation de l'obligation de secret consacrée par l'article 458 du Code Pénal.

Cette notion d'état de nécessité est mal connue et il y a lieu de mieux la faire connaître auprès des CPAS.

En effet, la mise en lumière de la cause de justification que constitue l'état de nécessité permettrait sans doute de dépasser l'image du « secret absolu » et de rassurer ceux qui imaginent que le secret professionnel pourrait aboutir à interdire au CPAS de signaler un péril grave et imminent.

Selon nous, la notion d'état de nécessité pourrait suffire à résoudre certaines questions d'actualité relatives aux échanges d'informations en cas de suspicions graves liées par exemple à la lutte contre la radicalisation.

En effet, si le CPAS est en possession d'informations pertinentes et de nature à éviter ou à atténuer un danger, il peut communiquer ces informations ».

² Question de M. Willy Demeyer au Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments, et au Ministre de la Justice sur « la circulaire relative à l'échange d'informations et au suivi des 'foreign terrorist fighters' en provenance de Belgique » (n° 7029) – 2.12.2015.

³ Circ. Min. Intér. et Just. 21.8.2015 relative à l'échange d'information et au Foreign terrorist fighter (FTF). Cette circulaire n'est pas publique.

⁴ Propositions des Fédérations des CPAS en matière de secret professionnel - Note transmise au Ministre de l'Intégration sociale Willy Borsus, le 19 mai 2016.

2.3.4. Le Conseil d'Etat a remis un avis le 24 juin 2016 sur des amendements à la proposition de loi modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en vue de promouvoir la lutte contre les infractions terroristes (doc. 59.400/1).

S'est posée la question du fondement du régime dérogatoire instauré par lesdits amendements à l'égard du CPAS. En effet, le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Au regard de cet objectif, le Conseil d'Etat a estimé que la mesure proposée ne peut être considérée comme un moyen adéquat et pertinent dès lors qu'on ne perçoit pas clairement les raisons pour lesquelles l'obligation de communication se limiterait aux enquêtes dans le cadre d'infractions terroristes. Le Conseil d'Etat déclare ne pas non plus percevoir dans quelle mesure le mécanisme proposé serait pertinent au regard de l'objectif poursuivi si l'exception au secret professionnel est limitée aux cas de fraude sociale dans lesquels des renseignements pertinents peuvent être communiqués par un CPAS.

Si par contre le but de la mesure proposée est d'accroître l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas justifié que l'obligation de communication de renseignements soit limitée aux membres et au personnel des CPAS et qu'elle ne soit pas imposée à d'autres personnes soumises au secret professionnel. En effet dit le Conseil d'Etat, « *on n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles des renseignements confidentiels en possession de membres et du personnel des CPAS sont tellement plus pertinents et nécessaires dans la lutte contre le terrorisme que des renseignements confidentiels en possession d'autres personnes de confiance* ».

Le Conseil d'Etat en conclut qu'aucun lien de proportionnalité ne peut donc se déduire de la proposition et des amendements, ni des développements qui s'y rapportent, entre les moyens employés et le but visé par la mesure proposée.

Les notions de secret professionnel et d'état de nécessité sont mal connues alors qu'elles balisent le cadre de l'échange d'information des CPAS notamment dans la problématique qui nous occupe. Parmi les participants à la table tactique, des personnes n'en sont pas familières.

Vu la réponse donnée au Parlement par le Ministre de l'Intérieur le 2 décembre 2015, le courrier devrait mentionner explicitement dans son volet relatif à la table tactique :

- un échange d'information dans le respect des missions et du cadre légal de chacun des acteurs et sans obligation ;
- la notion de secret professionnel et son importance notamment pour la protection de la vie privée, et l'établissement d'une relation de confiance;
- les conditions du secret professionnel partagé qui pour rappel sont les suivantes :
 - *le secret partagé ne se conçoit qu'entre personnes tenues au secret ;*
 - *le secret partagé ne se conçoit qu'entre personnes qui exercent des fonctions avec des finalités identiques ;*
 - *le partage ne peut se faire qu'à propos d'informations nécessaires et utiles pour la collaboration entre les différents intervenants ;*
 - *le partage doit avoir lieu dans l'intérêt de la personne ;*
 - *le partage ne peut avoir lieu qu'avec l'accord de la personne et après l'en avoir informée.*
- la notion d'état de nécessité et son intérêt comme réponse possible aux questions relatives à l'échange d'informations couvertes par ce secret ;
- le principe d'égalité et de non-discrimination qui commande une proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

2.4. Système de drapeaux

En l'état, le système de drapeaux proposé dans la circulaire pour « *remédier en partie à la problématique du secret professionnel* » ne nous semble pas clair.

Par ce système, fait-on une allusion indirecte à la cause de justification de l' « état de nécessité » ?

La suggestion d'un système de drapeau évoqué dans la circulaire est à clarifier.

2.5. Quantité, nature et destinataire des informations

2.5.1. Il ne sert à rien de communiquer notamment aux CPAS quantité d'informations disparates (un peu de tout, voire « n'importe quoi ») dont ils ne sauront(aient) que faire et qu'ils n'auraient vraisemblablement pas le temps de traiter de façon appropriée.

Une forme de discernement et de juste milieu est donc à exercer quant au volume et la nature des informations à partager. Trop d'information tue l'information et l'infobésité menace.

La circulaire gagnerait à insister sur la nécessité d'un discernement à exercer quant à la nature et le volume des informations partagées.

2.5.2. A contrario, il y a des informations qualitativement pertinentes qui sont par exemple connues par d'autres acteurs locaux (ex. : la commune), mais qui n'arrivent pas nécessairement au CPAS.

Nous allons forcer le trait en donnant un exemple fictif. Supposons qu'il existe au niveau d'un service communal une suspicion quant à la radicalisation d'une personne et que cette personne postule au CPAS dans un service d'aide à des personnes fragiles (crèche, maison de repos, ...). A notre estime, il est souhaitable que le CPAS soit informé⁵.

Le cas échéant, est-ce que ce sera le cas ? On peut se poser la question.

Dans le débat sur la radicalisation, le CPAS est souvent perçu voire caricaturé comme une institution qui dispose d'information, mais qui renâcle ou refuse de la communiquer. Pas comme un possible destinataire et utilisateur d'information « sensible ».

La circulaire parle de partage d'information, mais n'évoque que « *l'enrichissement transparent des informations entre les services de police, administratifs et de secours locaux* ».

La circulaire gagnerait à évoquer plus explicitement le CPAS en termes d'utilisateur d'information.

A minimum, on pourrait évoquer distinctement les CPAS.

Par ailleurs, si le partage d'information pertinente s'impose, un CPAS n'a pas vocation à collecter des informations dans le cadre des objectifs poursuivis ici.

La conclusion d'accords de travail clairs relatifs au partage d'informations pertinentes en temps utiles et à l'enrichissement transparent des informations entre les services de police, administratifs, de CPAS et de secours locaux.

⁵ Sans jouer les Cassandres, rappelons le tragique évènement du CPAS de Roeselaere, perpétré il est vrai par un Flamand autochtone non radicalisé.

2.6. Destinataire de la lettre

Le projet de courrier reçu est destiné au Bourgmestre mais concerne aussi le CPAS.

Quand il sera envoyé, ce courrier est à communiquer au Président de CPAS pour information.

2.7. Correction formelle

Les enseignants, les collaborateurs des PMS, les travailleurs des secteurs du bien-être et de la santé, les consultants du Forem, les moniteurs de jeunes, etc. (p. 1)

Toute radicalisation commence en effet à l'échelon local. (p. 3)

Sur le site de la Direction générale Sécurité et Prévention, on parle de CSIL (Cellule de sécurité intégrée locale)⁶. Il en va de même lors des échanges au Parlement fédéral⁷. Dans le document reçu, on mentionne CSIL. Pour éviter des confusions, il faut garder la même terminologie qu'au Parlement et sur le site du SPF (**CSIL**).

3. RÉGULATION AU SEIN DU CPAS DU PARTAGE D'INFORMATION A L'EXTERNE

Au sein des CPAS, la question de l'information sensible à partager à l'externe et des modalités de son partage se pose et va continuer à se poser.

Un risque est que la communication se fasse de façon désordonnée, disparate, voire « anarchique » :

- une personne estimera qu'une information est à communiquer, une autre pensera que ce n'est pas le cas ;
- une personne communiquera presque tout, une autre ne communiquera rien ;
- une personne communiquera une information seule sans concertation ou accord avec son service ou institution,....

Pour réguler cette communication mais aussi tout élément d'information (entrant ou sortant) qui toucherait au secret professionnel, il faut définir des balises et des lignes de conduite. A cette fin, la définition d'une procédure interne de référence pourrait être utile. Il pourrait être réfléchi à une telle procédure avec votre Cabinet et l'Administration dans le cadre des compétences de la Région en matière de fonctionnement des CPAS. Cette procédure pourrait être communiquée par voie de circulaire. Ce serait une forme de synergie entre CPAS avec la Région.

Cette option est également abordée par les Fédérations des CPAS dans leur note adressée au Fédéral en mai dernier :

La grande difficulté exprimée par le terrain est liée au fait qu'en CPAS, l'obligation du secret professionnel n'est pas liée à une fonction particulière ni à un diplôme, elle concerne en effet l'ensemble des mandataires et du personnel. Mais d'un autre côté l'obligation du secret professionnel pèse sur les individus et non sur l'institution. Avec comme conséquence que la question du secret professionnel n'est pas systématiquement intégrée dans les processus de travail et n'est pas toujours pensée à la hauteur de l'institution.

⁶ <https://www.besafe.be/fr/base-de-connaissance/csil-prennent-forme>

⁷ <http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/54/ic285.pdf#search=%227029%22>

Il y aurait lieu pourtant de faire évoluer cette situation et d'encourager la mise en place de cadres et de procédures permettant de mieux baliser les échanges d'informations et d'engager la responsabilité de l'institution et non de l'individu en cas d'échanges d'informations.

Doit aussi se poser la question de la pertinence d'adresser aux CPAS certaines demandes récurrentes d'informations sur la situation individuelle de leurs usagers. Est-ce le rôle du CPAS de collaborer à la recherche d'infractions ? D'échanger des informations pour permettre à d'autres acteurs de remplir leurs missions ? Même quand ceux-ci n'ont pas les mêmes finalités ? Dans quelle mesure ces informations ne peuvent-elles pas être obtenues autrement ? Dans quelle mesure peuvent-elles être (sont-elles) concrètement utilisées par ceux qui les demandent ? A quelles fins ?

Certaines pratiques intéressantes existent (élaboration de conventions de collaboration tenant compte du secret professionnel, information systématique et implication de l'utilisateur, procédure interne déterminant clairement qui répond à quoi et qui est responsable en cas de transmission d'informations, courrier-type de réponse, etc.). Elles mériteraient d'être discutées, examinées et, s'il y a lieu avalidées et ensuite diffusées. Un Comité de déontologie / d'éthique CPAS pourrait avoir un rôle à jouer en la matière.

Quitter l'approche individuelle et réfléchir à des collaborations structurelles non liées à des personnes concrètes nous semble également une piste à explorer. Ainsi, il n'est sans doute pas impossible que les intervenants sociaux et la Justice se concertent structurellement en termes généraux sur certaines problématiques (échanges permettant la mise en lumière de l'existence d'un problème de radicalisation dans un quartier spécifique ou aux abords d'une école par exemple). La mise en place de cadres permettant des échanges d'informations sans mettre à mal ni le secret professionnel ni le secret de l'instruction sont possibles. Il faut prendre le temps de les construire avec l'ensemble des acteurs concernés.

* * *