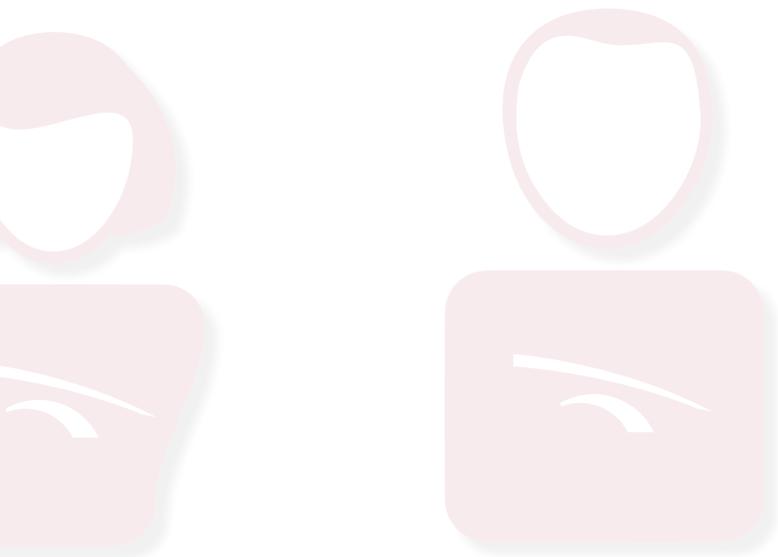


MEMORANDUM¹

Pour une administration responsable,
intègre, équitable et performante



le **Médiateur** fédéral



À propos du Médiateur fédéral

Le Médiateur fédéral examine les plaintes des citoyens à l'encontre des administrations fédérales et cherche des solutions à travers le dialogue. Sur la base des plaintes ou à la demande de la Chambre des représentants, il mène des enquêtes indépendantes sur le fonctionnement des administrations et veille aux droits des citoyens. Il enquête aussi sur les signalements d'abus et de fraude au sein de l'administration fédérale et protège les fonctionnaires lanceurs d'alerte.

Sur la base des enquêtes, il formule des recommandations afin d'améliorer la pratique administrative et la législation. Il en fait rapport à la Chambre des représentants.

À travers ses différentes missions, le Médiateur fédéral est un point de contact naturel pour les citoyens en difficultés avec l'administration et un centre de référence pour les autorités en matière de bonne administration.

Mars 2020

le Médiateur fédéral

Éditeurs responsables : C. De Bruecker et G. Herman
Conception graphique, mise en page et impression : Imprimerie centrale de la Chambre des représentants
La reproduction, en tout ou en partie, à des fins éducatives et non commerciales est encouragée avec mention de la source.

Ce mémorandum s'adresse aux instances chargées de définir les orientations politiques du gouvernement fédéral et détaille les défis qui, selon nous, s'annoncent essentiels pour le fonctionnement des administrations fédérales dans les prochaines années.

Il relève du rôle d'un médiateur de contribuer au bon fonctionnement de la démocratie. Nous travaillons à partir des signaux des citoyens, en dialogue avec les autorités. Sur la base de ces signaux et de cette concertation, nous avons établi la liste suivante de priorités pour un meilleur fonctionnement de l'administration.

1. Veiller au maintien d'**une administration accessible et humaine** : il faut absolument tenir compte des conséquences de la digitalisation sur le service public.
2. Investir dans une **confiance accrue envers l'administration** en favorisant une administration transparente et responsable.
3. Faire des **droits fondamentaux de chaque citoyen** une réalité quotidienne en veillant effectivement à ce que les administrations agissent conformément aux engagements pris par la Belgique dans le domaine des droits humains et des droits de l'enfant.
4. Investir davantage en faveur d'une **administration intègre** : élaborer et appliquer concrètement la politique d'intégrité et développer la composante interne du système de signalement des atteintes à l'intégrité au sein de toutes les administrations et mieux protéger les fonctionnaires lanceurs d'alerte.
5. Garantir des **services publics performants** : investir dans les moyens techniques et humains indispensables pour permettre à l'administration fédérale de maintenir une qualité de service élevée.

Catherine De Bruecker

Guido Herman

1. VEILLER AU MAINTIEN D'UNE ADMINISTRATION ACCESSIBLE ET HUMAINE

Les citoyens veulent une administration humaine et dotée d'empathie, une administration qui n'exclut personne et qui **adapte sa prestation de services à leur situation individuelle**¹. Cette administration empathique et humaine est particulièrement importante pour les personnes qui, pour des raisons diverses, rencontrent des difficultés à connaître et à faire valoir leurs droits en tant que citoyens.

Dans ce chapitre, nous partons des plaintes reçues par le Médiateur fédéral pour aborder un certain nombre de défis induits par les évolutions récentes de la société et nous formulons des propositions qui doivent permettre de garantir la prestation de services à tous les citoyens.

DIGITALISATION

Les citoyens et l'administration entretiennent des contacts en permanence. Les citoyens ne s'en aperçoivent pas, mais chaque contact repose sur un processus au sein de l'administration. Ces processus sont de plus en plus souvent numériques. L'innovation technologique présente évidemment de nombreux avantages, tant pour l'administration elle-même que pour les citoyens. Cependant, pour améliorer et simplifier une prestation de services, il faut bien plus qu'une simple digitalisation. Avant de lancer un nouveau processus, l'administration doit s'assurer qu'il ne comporte pas d'obstacles pour les citoyens, en particulier pour les groupes les plus vulnérables, et elle doit prévoir des solutions appropriées pour ceux qui en auront besoin. Ce n'est que dans ces conditions que la digitalisation pourra être réussie.

Le Médiateur fédéral a reçu de nombreuses plaintes à la suite de l'introduction de nouveaux systèmes digitaux. Les citoyens n'étaient pas au centre des préoccupations et ils étaient bien souvent les premières victimes des bugs et problèmes informatiques. Il est apparu que les procédures n'étaient pas au point au moment de leur digitalisation, avec toutes les conséquences que cela implique pour le citoyen. C'est inacceptable.

Exemple tiré de la pratique du Médiateur fédéral

- Lors de l'introduction du système digital pour le paiement des amendes routières, des citoyens ont dû attendre plusieurs mois avant d'obtenir le remboursement de montants parfois considérables d'amendes payées en trop ou en double.
> **Recommandation RO 18/23 au SPF Justice**²

1 En septembre 2018, le Médiateur fédéral a organisé un forum citoyen intitulé « Make My Administration », qui s'articulait autour de la question centrale « Qu'attendent les citoyens d'une administration moderne ? ». **Le rapport final du forum citoyen** est disponible sur www.mediateurfederal.be/fr/rapports.

2 Toutes les recommandations du Médiateur fédéral sont disponibles sur www.mediateurfederal.be/fr/recommandations.

Exemple tiré de la pratique du Médiateur fédéral

- L'adaptation du système informatique et la réorganisation des services de la DG Personnes handicapées (DGPH) ont engendré des retards dans le traitement des dossiers. Des personnes ont parfois dû attendre plusieurs mois avant d'obtenir une allocation (majorée), sans avoir droit à des arriérés ni à des intérêts. Sur la base des recommandations formulées par le Médiateur fédéral, les dispositions légales ont été adaptées pour que les majorations et avantages puissent être octroyés avec effet rétroactif.
 - > **Actualité – Personnes handicapées : la majoration de l'allocation ne sera plus perdue**
 - > **Actualité – Les personnes handicapées recevront le tarif social énergie de manière rétroactive**

Le fait que les citoyens ne disposent pas tous, tant s'en faut, de l'équipement, des connaissances et des moyens requis par le numérique, pose également problème. Le dernier Baromètre de la société de l'information de décembre 2019³ confirme l'expérience du Médiateur fédéral : près de 10 % des Belges n'ont jamais utilisé un ordinateur et près de 15 % ne possèdent ni ordinateur, ni tablette. Et pourtant, on attend du citoyen qu'il règle de nombreuses affaires en ligne.

Ce processus de « dématérialisation » place bon nombre de citoyens devant des défis de taille. Lorsque l'administration décide de dématérialiser un processus, elle doit se mettre à la place du citoyen. Elle doit suivre, étape par étape, le trajet que le citoyen devra emprunter pour obtenir le service auquel il a droit ou pour remplir ses obligations. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière aux personnes qui, pour l'une ou l'autre raison, sont susceptibles d'être **vulnérables**, comme les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes peu qualifiées, les personnes vivant dans la pauvreté...

Exemple tiré de la pratique du Médiateur fédéral

- Dans le cadre d'une enquête portant sur la stratégie de recouvrement du SPF Finances, le Médiateur fédéral a constaté que les canaux de communication du fisc excluent certains citoyens qui ne savent pas correctement lire ou écrire ou qui ne maîtrisent pas les outils en ligne. Pour les citoyens qui rencontrent des difficultés de paiement, le Médiateur fédéral plaide dès lors pour un contact direct, personnel et adapté avec l'administration.
 - > **Rapport d'enquête « Dettes fiscales : la stratégie de recouvrement du SPF Finances », point 2.3., pp. 72 et s.**
 - > **Communiqué de presse – Citoyens endettés : le Médiateur fédéral plaide pour un recouvrement plus équitable des dettes fiscales**

³ Voir <https://economie.fgov.be/fr/publications/barometre-de-la-societe-de-0>.

CALL CENTERS

La **demande d'accessibilité téléphonique** reste importante. Cependant, les call centers mis en place par les administrations ne répondent pas toujours aux attentes légitimes des citoyens. Il est souvent difficile de joindre, par le biais d'un call center, la bonne personne capable de fournir non seulement des informations (techniques), mais également une solution à un problème. Les longs délais d'attente, les coûts téléphoniques élevés et le manque d'assistance efficace minent l'utilité de nombreux call centers. Les moyens pourraient être mieux utilisés. En cas de dysfonctionnement majeur des applications numériques et pour les cas spécifiques qui ne peuvent faire l'objet d'une approche standardisée, le Médiateur fédéral plaide pour la mise en place d'un **callcenter gratuit et facilement accessible**.

Exemples tirés de la pratique du Médiateur fédéral

- Le Médiateur fédéral a reçu de nombreuses plaintes concernant la saturation du helpdesk téléphonique mis en place en 2018 par le SPF Justice dans le cadre de la plateforme en ligne pour les amendes routières. En raison des nombreux problèmes, les délais d'attente – et les frais de téléphone – ont explosé alors que le citoyen n'avait aucun autre moyen de contacter l'administration.

> Recommandation RO 18/24 au SPF Justice

- Le retard dans le traitement des dossiers, comme à l'Office des étrangers, engendre inévitablement une augmentation du nombre d'appels téléphoniques, de sorte que les délais d'attente augmentent et que l'accessibilité n'est plus garantie.

> Actualité – Retard structurel à l'Office des étrangers : où en est ma demande ?

UNE PERSONNE DE CONTACT

La loi sur la publicité de l'administration prévoit l'obligation, pour les administrations, d'indiquer les coordonnées d'un agent responsable du dossier dans toutes les correspondances avec les usagers. Peu d'administrations fédérales respectent encore cette obligation légale, arguant que les nouvelles méthodes de travail, organisées par processus, ne permettent plus d'attribuer un gestionnaire unique à un dossier. De nouveaux phénomènes, tels que le harcèlement des agents sur les réseaux sociaux, conduisent également les administrations à supprimer les coordonnées personnelles de leurs agents. Il est donc important de revoir cette législation et d'adapter l'obligation légale aux nouveaux modes d'organisation administrative et enjeux de société. L'objectif poursuivi par cette loi, dans le cadre du renouveau administratif, doit toutefois être préservé : mettre le citoyen en contact avec un interlocuteur responsable du bon suivi de son dossier.

EXPERTS DU VÉCU

Les administrations qui accordent de l'importance à leur prestation de services impliquent aussi les citoyens dans leur organisation. Une manière de prendre en compte les besoins spécifiques des citoyens consiste à recourir à des experts du vécu, tels que les experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Ces experts peuvent amener leur expérience personnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale au sein de l'administration et intégrer cette perspective dans le développement d'une qualité de services pour tous. Des initiatives comme le **Service experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale** du SPP Intégration sociale méritent d'être étendues. De même, le recours à des experts du vécu devrait être prévu dans les contrats de gestion de toutes les administrations en contact avec le public.

Exemple tiré de la pratique du Médiateur fédéral

- Dans le cadre de son enquête sur la stratégie de recouvrement du SPF Finances, le Médiateur fédéral a souligné la collaboration intéressante du SPF Finances avec le SPP Intégration sociale grâce à laquelle des experts du vécu ont été recrutés dans certains Infocenters. Ces experts peuvent aider les citoyens qui doivent demander des facilités de paiement ou, partant d'une perspective plus large, ils peuvent rechercher des solutions aux problèmes de paiement avec l'administration. Vu ces expériences positives, le Médiateur fédéral a demandé qu'au moins un expert du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale soit affecté à chaque Infocenter. Cette recommandation est en cours de mise en œuvre.

> Rapport d'enquête « Dettes fiscales : la stratégie de recouvrement du SPF Finances », point 2.3.3., pp. 84 et s.

Pour garantir une administration accessible et humaine, le Médiateur fédéral plaide en faveur :

- d'une administration qui évite aux citoyens de supporter les conséquences des problèmes liés au développement digital ;
- d'une administration qui tient compte, dans tous les aspects de ses services, des difficultés que les citoyens peuvent rencontrer dans leurs contacts avec l'administration (digitale) et dont la préoccupation principale soit qu'ils puissent pleinement exercer leurs droits ;
- d'une administration qui maintient la possibilité d'un contact individuel et personnel et qui garantit l'accès à ses services pour tous ;
- d'une administration qui tient compte des obstacles rencontrés par les citoyens en recourant à des experts du vécu.

2. INVESTIR DANS UNE CONFIANCE ACCRUE ENVERS L'ADMINISTRATION

UNE ADMINISTRATION TRANSPARENTE

L'administration est tenue d'appliquer la loi et d'exercer le pouvoir discrétionnaire, que la loi lui attribue parfois, de manière efficace, transparente et équitable. Le citoyen compte sur une exécution correcte et effective de cette obligation.

Un manque de transparence dans l'accomplissement de cette mission d'appréciation augmente le risque (et la perception) d'arbitraire, d'inégalité de traitement ou de manque d'équité. Or, cela a un impact énorme sur la confiance du citoyen envers l'administration.

Exemples tirés de la pratique du Médiateur fédéral

- Lors de la fixation du délai pour les plans de remboursement, le SPF Finances peut tenir compte de « circonstances particulières ». Il apparaît toutefois que, dans la pratique, cette notion n'est pas appliquée de manière uniforme et qu'elle est parfois limitée aux « frais médicaux imprévus ». Certains citoyens ne pouvant dès lors pas entrer en ligne de compte pour un plan de remboursement, le Médiateur fédéral a recommandé de préciser que cette notion peut couvrir aussi d'autres circonstances.

> Rapport d'enquête « Dettes fiscales : la stratégie de recouvrement du SPF Finances », point 2.1.1., pp. 27 et s.

- Un des problèmes identifiés par le Médiateur fédéral dans le cadre de son enquête sur la régularisation médicale concernait le manque de transparence de l'Office des étrangers dans ses décisions de refus. Lorsque le refus reposait sur le fait qu'un traitement adéquat était disponible et accessible dans le pays d'origine, la motivation de la décision ne permettait ni au demandeur ni au médecin de connaître les éléments concrets sur lesquels l'Office des étrangers s'était basé. Le Médiateur fédéral a donc recommandé de permettre au médecin traitant d'accéder aux sources sur lesquelles l'Office des étrangers se base pour prendre ses décisions.

> Rapport annuel 2016, p. 93

> Rapport d'enquête « Régularisation médicale : le fonctionnement du service 9ter de l'Office des étrangers »

La longueur des délais de traitement demeure une source permanente de mécontentement des citoyens. Il s'agit, année après année, du grief le plus fréquent rapporté auprès du Médiateur fédéral. Le mécontentement se manifeste surtout lorsque le délai de traitement est **incertain**. Toutes les procédures ne peuvent pas faire l'objet de délais contraignants, mais le Médiateur fédéral constate que le citoyen attend surtout une information claire et fiable pour pouvoir organiser sa vie quotidienne. Ici aussi la transparence permettrait d'éviter de nombreuses plaintes.

Exemple tiré de la pratique du Médiateur fédéral

- À la suite des nombreuses plaintes qu'il a reçues concernant le délai d'immatriculation des véhicules, le Médiateur fédéral a insisté pour que, tant le grand public que les professionnels, soient activement informés, par divers canaux, de manière visible et transparente, des délais réels de traitement des demandes d'immatriculation et il a demandé de veiller à actualiser cette information en continu.

> **Recommandation RO 17/05 au SPF Mobilité et Transports**

UNE ADMINISTRATION RESPONSABLE

Qu'une administration puisse assumer elle-même la responsabilité des erreurs qu'elle a commises et les rectifier elle-même contribue à la confiance des citoyens en l'administration.

Qu'un citoyen perde des droits à la suite d'une erreur de l'administration et que la stricte application de la loi ne permette pas de rectifier cette erreur s'avère problématique. Ces situations entraînent des injustices flagrantes, de l'incompréhension et de la frustration chez les citoyens. L'administration elle-même s'en trouve embarrassée.

Un exemple tiré de la pratique du Médiateur fédéral

- Dans deux plaintes concernant l'Office national de l'Emploi (ONEM), le Médiateur fédéral a constaté que des citoyens avaient perdu des droits parce que l'ONEM avait fourni des informations erronées. La stricte application de la loi ne permettait pas de rectification. À la suite de recommandations du Médiateur fédéral, l'ONEM a corrigé la situation.

L'intervention du Médiateur fédéral apporte, dans certains cas, une solution. Toutes les situations ne se prêtent toutefois pas à une correction individuelle sur la base d'une recommandation d'un médiateur. En outre, une telle recommandation n'a aucune force contraignante et la solution est tributaire de la capacité du citoyen à s'adresser au Médiateur fédéral.

Une solution plus structurelle s'impose donc pour ces situations. Elle pourrait s'inspirer de législations existantes qui couvrent certaines erreurs commises par les administrations et qui veillent à ce que le citoyen n'en soit pas la victime, telle que la Charte de l'assuré social.

UN SERVICE DE PLAINTES INTERNE

Lorsque le service offert au citoyen ne répond pas à ses attentes, il est préférable de le détecter rapidement en interne et d'y répondre immédiatement. À cet égard, un service de plaintes interne efficace joue un rôle important.

La **gestion des plaintes de première ligne** au sein de l'administration fédérale doit être davantage développée et elle doit bénéficier du soutien nécessaire, également à long terme. C'est ce qui ressort également de l'évaluation de la collaboration entre les services de plaintes de première ligne et le Médiateur fédéral dans le cadre du traitement des plaintes.

Plus d'informations

- La collaboration avec la gestion des plaintes de première ligne a été abordée dans l'audit réalisé par la Cour des comptes et Ernst&Young auprès du Médiateur fédéral en mars 2018. La Cour des Comptes estime que le Médiateur fédéral devrait pouvoir s'appuyer sur un service de plaintes de première ligne au sein de toutes les administrations fédérales. Un service de plaintes de première ligne efficace peut en effet réduire le nombre de plaintes introduites auprès du Médiateur fédéral.

> Rapport d'audit de la Cour des comptes et de Ernst&Young, p. 234

Afin de renforcer la confiance du citoyen envers l'administration, le Médiateur fédéral plaide en faveur :

- d'une administration qui exerce pleinement et de manière équitable son pouvoir discrétionnaire, qui est transparente quant à la façon dont elle prend ses décisions et qui justifie les mesures exceptionnelles ;
- d'une administration qui communique ouvertement ses délais de traitement ;
- d'une administration qui a la possibilité d'assumer les responsabilités des erreurs qu'elle commet ;
- d'une administration qui dispose au sein de chaque département d'un service de plaintes de première ligne doté de responsabilités et moyens suffisants pour fonctionner efficacement.

3. FAIRE DES DROITS FONDAMENTAUX DE CHAQUE CITOYEN UNE RÉALITÉ QUOTIDIENNE

DROITS FONDAMENTAUX – UNE RESPONSABILITÉ QUOTIDIENNE

Les droits fondamentaux ne sont pas uniquement l'affaire des grands cénacles et cours internationales, ils s'invitent également au sein des relations quotidiennes de chaque citoyen avec l'administration.

Mener une existence digne, accéder de manière égale et effective aux services publics, connaître et contrôler l'utilisation de ses données personnelles, vivre en famille, obtenir un passeport ou un permis, exercer son droit de vote, avoir un logement, un travail, accès aux soins de santé, ne pas subir de traitements dégradants... sont autant de droits fondamentaux. Chacun peut se retrouver dans une situation nécessitant une protection contre les manquements ou abus de pouvoir des autorités qui menacent ses droits fondamentaux.

Veiller au respect des droits fondamentaux des citoyens par les autorités publiques fait donc partie intégrante de la mission d'un ombudsman. La violation d'un droit fondamental est en effet l'atteinte la plus grave aux principes de bonne administration et aux normes de bonne conduite administrative⁴.

Les droits fondamentaux sont, par essence, de nature transversale. Ils transcendent les répartitions de compétences, qu'elles soient sectorielles ou liées à l'organisation de l'État. C'est particulièrement le cas en matière de droits de l'enfant. Au niveau communautaire, il existe des délégués aux droits de l'enfant, mais de nombreuses politiques qui ont un impact sur la vie des enfants sont élaborées à d'autres niveaux de pouvoir. À ces niveaux, il incombe aux médiateurs régionaux ou fédéraux de protéger leurs droits, le cas échéant en collaboration étroite avec les délégués aux droits de l'enfant.

Le Médiateur fédéral est préoccupé par l'absence de mécanisme d'évaluation systématique de l'impact des initiatives législatives sur les droits de l'enfant et de l'absence de processus qui permettent la **prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant** dans les nombreuses politiques publiques affectant l'exercice de ces droits de l'enfant. Le Médiateur fédéral a formulé une recommandation à ce sujet⁵.

Exemple tiré de la pratique du Médiateur fédéral

- En 2015, le Médiateur fédéral a mené une enquête sur la fiscalité de la famille. À côté de la famille traditionnelle, il existe de nombreuses autres formes d'organisation familiale (coparenté, familles monoparentales, familles recomposées...). La législation fiscale tente de prendre en compte cette évolution, mais cela rend les réglementations très complexes et leur application ne semble pas toujours tendre vers la situation la plus conforme à l'intérêt de l'enfant. Le Médiateur fédéral plaide pour une fiscalité de la famille plus simple, compatible avec les nouvelles réalités sociales, transparente pour tous les acteurs et dans laquelle l'intérêt de l'enfant constitue la principale préoccupation.
> Rapport d'enquête « Fiscalité de la famille : une réglementation complexe confrontée à l'évolution des formes d'organisation familiale »

⁴ Voir www.mediateurfederal.be/fr/content/normes-de-bonne-conduite-administrative.

⁵ Voir www.mediateurfederal.be/fr/content/rg-1401.

RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Notre pays ne s'est toujours pas doté d'un Mécanisme National de Prévention (MNP) de la torture et des traitements inhumains dans les lieux de privation de liberté. La Belgique s'y est pourtant engagée en signant, en octobre 2005, le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (OPCAT). Des progrès ont certes été enregistrés avec la réforme des organes de surveillance pénitentiaire, mais il existe de nombreux autres lieux de privation de liberté qui relèvent de la compétence d'un grand nombre d'autorités et de niveaux de pouvoirs différents, outre les prisons, comme les centres fermés pour migrants, les institutions fermées pour mineurs, les hôpitaux psychiatriques, les commissariats de police, les unités fermées en maisons de repos...

Plusieurs modèles ont été soumis au ministre de la Justice. Il est désormais urgent de mettre en place un véritable MNP et de le rendre opérationnel en veillant à limiter ses dépenses de fonctionnement pour concentrer les moyens disponibles sur l'exécution de ses missions.

Les mêmes préoccupations devraient également prévaloir pour la mise en place de l'institution nationale des droits de l'homme, promise depuis plus de dix ans. Une première pierre vient d'être posée avec la création de l'Institut fédéral des droits humains, mais la complexité du modèle choisi fait craindre une opérationnalisation longue et incertaine.

Afin de faire des droits fondamentaux de chaque citoyen une réalité quotidienne, le Médiateur fédéral plaide en faveur :

- d'une administration qui tient compte des droits fondamentaux et prend effectivement en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans le traitement des dossiers et dans ses décisions ;
- de la réalisation d'une analyse d'impact sur les droits de l'enfant pour chaque nouvelle loi ou réglementation qui a (in)directement trait aux enfants ;
- de la mise en œuvre concrète à court terme d'un Mécanisme National de Prévention et d'une Institution nationale des Droits de l'homme en évitant des (nouvelles) structures inutiles aux coûts de fonctionnement élevés et en créant, dès le départ, les synergies nécessaires entre les institutions participantes.

4. INVESTIR DAVANTAGE EN FAVEUR D'UNE ADMINISTRATION INTÈGRE

POLITIQUE FÉDÉRALE D'INTÉGRITÉ

Depuis avril 2014, les fonctionnaires fédéraux peuvent signaler des abus ou fraudes au Centre Intégrité du Médiateur fédéral. La loi du 15 septembre 2013 règle la procédure de signalement d'atteintes à l'intégrité ainsi que la protection des fonctionnaires lanceurs d'alerte.

En tant que volet réactif de la politique fédérale d'intégrité, la procédure de signalement ne constitue qu'un maillon de la chaîne. Au fil de ses enquêtes menées depuis plus de cinq ans, le Médiateur fédéral constate que le volet préventif de la politique fédérale d'intégrité n'est pas encore suffisamment ancré dans la pratique quotidienne de toutes les administrations.

L'administration doit faire de l'intégrité une valeur centrale portée par le management et elle doit la faire vivre à tous les niveaux. Le renforcement du Bureau d'éthique et de déontologie administratives du SPF Stratégie et Appui et du rôle des personnes de confiance d'intégrité au sein de chaque administration peut constituer un important levier à cet égard, tout comme la traduction du cadre déontologique de la fonction publique fédérale en un code propre à chaque administration tenant compte de son contexte et de ses spécificités.

PERSONNES DE CONFIANCE D'INTÉGRITÉ

Le Médiateur fédéral rappelle que la loi du 15 septembre 2013 prévoit la désignation de personnes de confiance d'intégrité dans chaque administration. À ce jour, toutes les administrations n'ont pas encore désigné leurs personnes de confiance d'intégrité et certaines d'entre elles souffrent d'un manque de visibilité ou de désintérêt de la part du management.

Ces personnes de confiance d'intégrité constituent la composante interne de la procédure de signalement. Elles sont des interlocuteurs facilement accessibles au sein de chaque administration et connaissent le contexte et les rouages de l'organisation, elles peuvent dès lors utilement informer et accompagner les fonctionnaires lanceurs d'alerte.

Pour s'assurer de l'efficacité de la procédure de signalement, il est essentiel que chaque administration désigne des personnes de confiance d'intégrité dans chaque rôle linguistique. Il convient également d'assurer leur visibilité et de leur donner les moyens suffisants pour mener à bien leur mission.

PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Les lanceurs d'alerte jouent un rôle clé pour prévenir d'éventuels abus ou irrégularités portant préjudice à l'intérêt public. Ils peuvent se sentir freinés ou dissuadés de signaler leurs inquiétudes ou soupçons, par crainte de représailles.

La loi du 15 septembre 2013 a défini un cadre pour la protection des fonctionnaires lanceurs d'alerte, mais l'expérience du Médiateur fédéral démontre que la protection offerte demeure fragile et peut encore être renforcée.

Le Médiateur fédéral constate qu'il est en effet relativement aisé pour l'administration concernée par une demande de protection de s'appuyer sur des éléments externes à l'enquête pour justifier

l'adoption d'une mesure particulière prise à l'encontre d'un collaborateur protégé. Le cas échéant, il est parfois difficile pour le Médiateur fédéral d'apprécier dans quelle mesure les éléments invoqués par l'administration auraient provoqué ou non l'adoption de la mesure contestée dans d'autres circonstances.

La directive européenne 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union prévoit un régime hautement protecteur pour les lanceurs d'alerte. Cette directive doit être transposée en droit belge d'ici fin 2021, elle constitue une opportunité pour renforcer le régime de protection des fonctionnaires lanceurs d'alerte.

Afin de renforcer l'intégrité au sein de l'administration, le Médiateur fédéral plaide pour :

- la mise en œuvre transversale de la politique d'intégrité au sein de l'administration fédérale avec une attention particulière pour le volet préventif ;
- la désignation de personnes de confiance d'intégrité dans chaque rôle linguistique dans toutes les administrations fédérales et l'octroi de conditions de travail et de moyens suffisants pour leur permettre de mener à bien leur mission ;
- le renforcement de la protection des fonctionnaires lanceurs d'alerte conformément aux normes établies par la directive européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

5. GARANTIR DES SERVICES PUBLICS PERFORMANTS

Le Médiateur fédéral s'inquiète de devoir constater que des objectifs d'efficacité et d'économie imposés à l'administration fédérale menacent la qualité du service public et les droits du citoyen. Pour permettre aux administrations de maintenir une qualité de service élevée, il faut les doter de moyens techniques et humains suffisants.

DU PERSONNEL QUALIFIÉ ET EN SUFFISANCE

Des économies (linéaires) soutenues et les tendances macroéconomiques générales exercent une pression sur le paysage des ressources humaines au sein de l'administration fédérale. Certaines administrations ne sont plus en mesure de remplir correctement leurs missions, faute de personnel suffisant. Le service au citoyen s'en trouve gravement compromis.

Un service de qualité exige également que les administrations disposent de l'expertise et de l'expérience nécessaires. **L'administration doit avoir les moyens** de recruter et de conserver les profils nécessaires pour assurer les (nouvelles) missions qui lui sont confiées et maintenir une qualité de service élevée. Ce n'est pas une sinécure dans un environnement en constante évolution, bien souvent confronté à des réglementations complexes et sujettes à de fréquentes modifications.

Exemples tirés de la pratique du Médiateur fédéral

- Ces dernières années, l'Office des étrangers a régulièrement dû faire face à un arriéré dans le traitement des dossiers et pas uniquement ceux concernant les demandes d'asile. Plusieurs de ses services sont confrontés à une importante pénurie de personnel, ce qui augmente les délais de traitement des demandes et compromet l'exercice de certains droits.
> Actualité – Retard structurel à l'Office des étrangers : où en est ma demande ?
- Le manque de personnel dans les prisons est un problème connu. La loi prévoit désormais un service minimum pendant les grèves, ce qui est une nécessité absolue, mais il est difficile à organiser car, sur la base des effectifs actuels, il existe déjà une pénurie de personnel pour assurer un service normal en dehors des grèves.
> Recommandation RG 15/01 au Parlement
- Plusieurs administrations souffrent d'une pénurie de personnel médical. C'est notamment le cas à la Direction générale Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale, ce qui a retardé la révision programmée des évaluations médicales. Cette situation, combinée au transfert de personnel vers les régions à la suite de la 6e réforme de l'État, a entraîné d'importants retards dans le traitement des dossiers. La difficulté de recruter des médecins a également été soulignée par l'Office des étrangers dans le cadre de l'enquête du Médiateur fédéral sur la régularisation médicale et par le Fonds des accidents médicaux, en réponse aux nombreuses plaintes concernant les délais de traitement déraisonnables de ce service.

Le lancement de nouveaux systèmes d'automatisation à grande échelle, destinés à se multiplier à l'avenir, doit s'accompagner de mesures de transition et de moyens non seulement techniques mais aussi humains suffisants pour préserver la qualité du service aux citoyens dans les différents services impactés. La charge de travail et les profils nécessaires pour procéder aux adaptations des procédures, à l'intégration des nouvelles pratiques dans les équipes, mais aussi pour accompagner les citoyens dans l'utilisation des nouveaux systèmes et remédier aux maladies de jeunesse doivent être correctement évalués et pris en compte dans la planification des besoins nécessaires pour assurer une transition harmonieuse.

Exemples tirés de la pratique du Médiateur fédéral

- En 2013, le Médiateur fédéral a mené une enquête sur les décisions de la Direction générale des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères concernant l'état civil et la nationalité des Belges à l'étranger. Dès début 2011, le Médiateur fédéral avait connu une augmentation des plaintes à ce sujet. Malgré les efforts déployés, les délais de traitement restent anormalement longs. La Direction Droit des personnes explique cette situation par les difficultés spécifiques qu'elle rencontre avec l'installation de la Banque de données des actes de l'État civil qui a nécessité un nombre considérable de modifications de procédures et de pratiques.

> **Rapport intermédiaire « L'état civil des Belges à l'étranger et les contestations de nationalité », recommandation RI 2013/09**

- Le lancement du nouveau système en ligne de paiement des amendes routières a été difficile. Le système a connu de nombreux problèmes et le helpdesk ne parvenait pas à traiter les nombreux appels, ce qui a fait augmenter les délais d'attente. En raison de problèmes techniques internes, le remboursement de montants indus ou trop perçus a été retardé. Les citoyens ont dû attendre de nombreux mois pour être remboursés et ils ne recevaient aucune information claire à ce sujet.

> **Recommandation RO 18/23 au SPF Justice**

ACCÈS À DES TECHNOLOGIES PERFORMANTES

Les citoyens attendent d'une administration moderne qu'elle fasse usage des innovations technologiques. La souplesse d'utilisation expérimentée par les citoyens grâce notamment aux applications, aux achats en ligne... doit également être retrouvée au sein de l'administration. Ces évolutions technologiques devraient également contribuer à un meilleur échange de données entre administrations, afin de limiter les formalités administratives qui doivent être accomplies par les citoyens eux-mêmes et afin de mieux garantir leurs droits.

Le principe Only Once et l'automatisation des droits nécessitent encore d'importants efforts pour devenir une réalité dans la vie quotidienne des citoyens.

Exemple tiré de la pratique du Médiateur fédéral

- Sur la base d'une recommandation du Médiateur fédéral, le tarif social énergie pour personnes handicapées doit être accordé à partir de la date de prise d'effet de la décision faisant d'elles des bénéficiaires de ce tarif. C'est du moins ce que la loi prescrit. La pratique est pourtant bien différente. En raison de problèmes techniques, la Direction générale Energie du SPF Economie n'est pas en mesure d'assurer automatiquement l'octroi rétroactif du tarif social énergie.

> **Recommandation RG 17/05 au Parlement**

PRÉVOIR DES MESURES TRANSITOIRES

Les administrations sont souvent confrontées à des modifications de législation ainsi qu'à des situations changeantes. Il s'agit de répondre aux évolutions de la société, à des besoins nouveaux... Les administrations doivent cependant disposer du temps et des moyens nécessaires pour mettre en pratique ces nouvelles réglementations et faire face aux changements de situation. Dans de tels cas, il est essentiel de prévoir des mesures transitoires pour éviter aux citoyens d'en subir les inconvénients.

Exemples tirés de la pratique du Médiateur fédéral

- Depuis le début de ses activités en 2012, le Fonds des accidents médicaux a accumulé un énorme arriéré de dossiers, en partie à cause d'un afflux immédiat de demandes lié aux dispositions d'entrée en vigueur et à la difficulté de mettre en place une toute nouvelle procédure. Au lieu d'une procédure de remboursement simple et rapide comme prévu, de très longs délais d'attente sont apparus et, encore à l'heure actuelle, les personnes doivent attendre trop longtemps pour obtenir leur indemnisation.

> **Rapport annuel 2016, p. 35**

- L'introduction de la nouvelle procédure de permis unique pour les travailleurs étrangers, imposée par la réglementation européenne, a connu un retard important et sa mise en œuvre a généré des difficultés et des retards significatifs dans l'octroi et le renouvellement des permis de séjour.

> **Rapport annuel 2015, p. 77**

Afin que les services publics puissent être performants, le Médiateur fédéral plaide pour :

- du personnel qualifié et en suffisance dans les administrations fédérales pour maintenir une qualité de service élevée;
- l'accès à des technologies performantes et innovantes dans la perspective du principe « *Only Once* » et de l'attribution automatique des droits ;
- des mesures transitoires adéquates lors de l'introduction d'une nouvelle législation.



le **Médiateur** fédéral

Rue de Louvain 48 bte 6
1000 Bruxelles

T. 0800 99 961

T. 02 289 27 27

E. contact@mediateurfederal.be

www.mediateurfederal.be