



le Médiateur  
fédéral

# UN AVENIR INTÈGRE ET DIGNE DE CONFIANCE



Mémorandum 2024 du Médiateur fédéral

Cher responsable politique,

« A pessimist sees difficulty in every opportunity. An optimist sees the opportunity in every difficulty », disait Winston Churchill. Il en va de même avec les plaintes et les rapports, ce sont des occasions de mieux faire. C'est aussi la mission de notre institution. Sur la base des **plaintes des citoyens et des entreprises** à l'égard des administrations fédérales et en recherchant des **solutions par le dialogue**, le Médiateur fédéral promeut le **bon fonctionnement de la démocratie**. Il le fait également en enquêtant sur les **signalements d'atteintes supposées à l'intégrité** au sein des administrations fédérales, en coordonnant le traitement des **signalements de violations de la législation** au sein des entreprises privées et en **protégeant les lanceurs d'alerte**.

Dans ce **mémoire**, nous vous donnons un aperçu des **signaux** que nous avons **recueillis** dans le cadre du traitement des plaintes et des signalements. Nous expliquons également les **défis** qui en découlent. Nous sommes d'avis qu'il est essentiel de répondre à ces défis pour assurer le **bon fonctionnement des administrations fédérales** et **promouvoir une gouvernance intègre et digne de confiance** dans les années à venir.

Nous espérons que ce mémoire sera source **d'inspiration** pour votre travail et pour relever les défis auxquels notre société est confrontée.



David Baele  
Médiateur fédéral



Jérôme Aass  
Médiateur fédéral

“

**A strong democracy is one in which citizens can trust those who make important decisions on their behalf.**

Emily O'Reilly - European Ombudsman

”

1



**Vers des services  
publics fiables**

La **confiance dans les autorités** est très importante pour notre démocratie. Sans elle, les citoyens risquent de « décrocher » et de ne plus vouloir participer/coopérer aux processus démocratiques de notre société.

**C'est précisément pour cela que des services d'ombudsmans indépendants sont indispensables dans une démocratie.** Afin de recueillir les mécontentements – justifiés ou non – et d'ainsi former un pont entre le citoyen et l'administration. C'est également pour cette raison que **notre institution a été créée** : pour rectifier là où nous le pouvons et pour transmettre au Parlement fédéral les signaux nécessitant des changements structurels. C'est ainsi que **nous comblons le fossé entre les citoyens et l'administration, que nous contribuons à restaurer et à renforcer la confiance.**

Ces dernières années, les citoyens et les services publics ont été confrontés à de nombreux **défis** auxquels les différentes crises n'étaient pas étrangères. Les citoyens ont cherché le **soutien** des autorités, mais certaines administrations ont également lutté pour garder la tête hors de l'eau malgré la charge de travail importante et les nouveaux défis.

**Nous demandons donc de continuer à investir dans une administration fiable** sur laquelle les citoyens peuvent compter, qui mérite leur confiance et leur donne ce à quoi ils ont droit.



Accessibilité, humanité  
et empathie

**01**



Digitalisation au  
service de tous

**02**



Respect des droits  
humains

**03**



Efficacité et flexibilité

**04**

# 1

## CONTINUER À ŒUVRER POUR UNE ADMINISTRATION ACCESSIBLE, HUMAINE, EMPATHIQUE ET ORIENTÉE CITOYEN

L'**accessibilité** des services publics est un élément essentiel de la relation de confiance entre les citoyens et l'administration. L'accessibilité sous tous ses aspects. Quels sont les moyens de communication utilisés par le service public ? Sont-ils inclusifs et donc utilisables par tous ? Sont-ils payants ? Combien de temps faut-il pour obtenir une réponse ? Le langage est-il clair et précis, les informations sont-elles compréhensibles, peut-on s'y fier ? Le service public est-il accessible à tous, y compris physiquement ? Les contacts sont-ils qualitatifs, l'accueil est-il correct ?

Les différentes **crises** auxquelles notre pays a été confronté ces dernières années ont démontré l'importance de l'administration pour les citoyens et le caractère essentiel

d'un contact **personnel, de qualité et direct** avec l'administration. Les citoyens attendent également de l'administration qu'elle tienne compte de leur situation et qu'elle puisse comprendre leur point de vue. **L'empathie** est indispensable afin d'assurer des services publics humains.

PLUS D'INFO DANS  
NOTRE RAPPORT  
ANNUEL 2022



### Communiquer par différents canaux

La communication entre les administrations et les citoyens ou les entreprises devrait être possible par **différents canaux**. Dans les plaintes qu'il reçoit, le Médiateur fédéral constate que les différents canaux de communication ne sont pas **toujours suffisamment pratiques ou accessibles**. Par exemple, certaines administrations ne sont ouvertes au public que de manière limitée ou parfois pas du tout. **L'accessibilité téléphonique** des services diminue également. Or, le contact téléphonique direct reste très important, même à l'ère des médias sociaux et d'Internet. La digitalisation croissante réduit les contacts humains, ce qui peut également diminuer la confiance dans les administrations.

### Informé correctement et adéquatement

Une **bonne communication** et une bonne information sont fondamentales pour la bonne gouvernance et le renforcement de la confiance des citoyens dans l'administration. Les services publics doivent donc veiller à ce que les citoyens puissent facilement **obtenir et retrouver les informations nécessaires**. Des informations claires et correctes ainsi qu'une **information proactive** sont également importantes. Les citoyens sont davantage compréhensifs lorsqu'ils savent pourquoi quelque chose ne se passe pas comme prévu ou qu'ils connaissent la raison pour laquelle ils doivent attendre plus longtemps.

## Prêter attention aux difficultés

L'accessibilité signifie également que les services publics sont **disponibles et accessibles à tous les citoyens**. Les administrations doivent rester attentives aux **difficultés** auxquelles les citoyens font face, qu'elles soient physiques, financières... La vulnérabilité de certains citoyens fait qu'ils sont parfois laissés sur le carreau et qu'ils sont quelquefois confrontés à des difficultés à faire valoir leurs droits, alors que ce sont souvent eux qui devraient le plus bénéficier de certaines mesures. Les services publics doivent donc être **inclusifs**, prêter attention aux personnes en difficulté et fournir des **conseils et une assistance adaptés**.

## Être orienté citoyen

La confiance ne peut exister que si l'administration prête particulièrement attention au citoyen, le place au centre de son attention et tient compte de sa perception, de son point de vue et de son ressenti. Une **administration empathique** est donc essentielle pour combler le fossé entre le citoyen et l'administration, pour rassembler, pour concilier les points de vue.

PLUS D'INFO DANS NOTRE  
RAPPORT ANNUEL 2021



### POINTS D'ATTENTION POUR UNE ADMINISTRATION ACCESSIBLE, JOIGNABLE, HUMAINE, EMPATHIQUE ET ORIENTÉE CITOYEN



Prêter attention aux difficultés, aux citoyens vulnérables



Utiliser différents canaux de communication : numérique, téléphonique, physique



Faire connaître les mesures et les rendre facilement accessibles



Communiquer ouvertement, clairement, correctement, de manière transparente, inclusive et proactive



Être orienté citoyen, faire preuve d'empathie

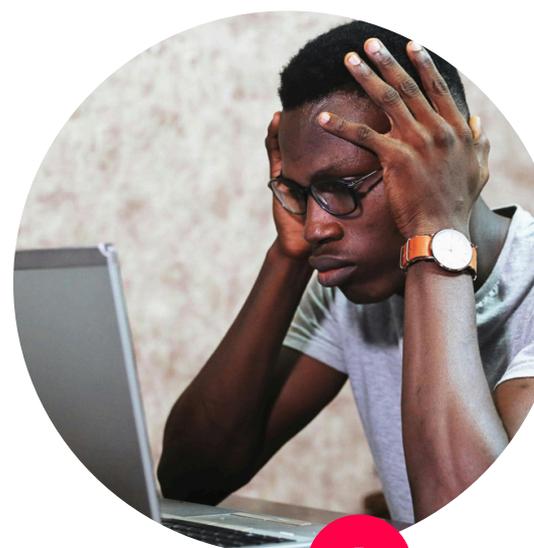
## 2 FAIRE EN SORTE QUE LA DIGITALISATION DE L'ADMINISTRATION SOIT AU SERVICE DE TOUS

La digitalisation présente de nombreux **avantages**, tant pour l'administration que pour les citoyens : elle facilite et accélère les procédures et les contacts entre les citoyens et l'administration et elle simplifie l'octroi des droits et des avantages. Les moyens de communication modernes s'imposent, les nouvelles technologies telles que le *nudging* et l'intelligence artificielle peuvent offrir des opportunités intéressantes.

Mais ce processus de dématérialisation présente aussi des **inconvenients**. Tous les citoyens ne disposent pas des moyens, des connaissances et des compétences nécessaires pour utiliser le numérique, les contacts individuels et humains sont moins nombreux. Cela crée de nouvelles difficultés, les citoyens ont l'impression de perdre le contrôle de la situation. **Le fossé entre l'administration et les citoyens devient de plus en plus numérique**. Cela engendre de nouveaux défis.

### Alternatives aux services numériques

Avec la crise engendrée par le coronavirus, la digitalisation de l'administration est passée à la vitesse supérieure. Les processus ont été automatisés à la vitesse de l'éclair et les dossiers papier ont fait place aux dossiers numériques. **Cependant, sur le plan numérique, tout le monde n'a pas réussi à prendre le train en marche**. Selon la troisième édition du « **Baromètre de l'inclusion numérique** » par lequel la Fondation Roi Baudouin suit l'évolution des inégalités numériques en Belgique depuis 2020, 40 % des Belges âgés de 14 à 75 ans sont en situation de vulnérabilité numérique. Et, à travers le traitement de ses plaintes, le Médiateur fédéral constate lui aussi que la vulnérabilité numérique s'accroît. En effet, être capable d'envoyer facilement des emails ne suffit déjà plus, de nombreux services publics travaillent désormais - parfois exclusivement - avec des applications en ligne, ce qui constitue une difficulté supplémentaire pour de nombreux citoyens. D'autres citoyens sont confrontés à des problèmes financiers qui compliquent leur accès à Internet.



PLUS D'INFO SUR LE  
"BAROMÈTRE INCLUSION  
NUMÉRIQUE 2024"



C'est pourquoi il est important que les administrations prévoient des **mesures d'accompagnement adéquates** pour les procédures administratives s'appuyant sur les nouvelles technologies de la communication. Ce n'est qu'à cette condition qu'elles pourront assurer l'égalité de traitement à tous les usagers. Les citoyens doivent également pouvoir choisir leur mode de contact avec l'administration. Nous continuons donc à plaider en faveur **d'alternatives aux applications et services numériques** et à veiller à ce que ces alternatives **restent accessibles** à ceux qui en ont besoin ou qui souhaitent les utiliser.

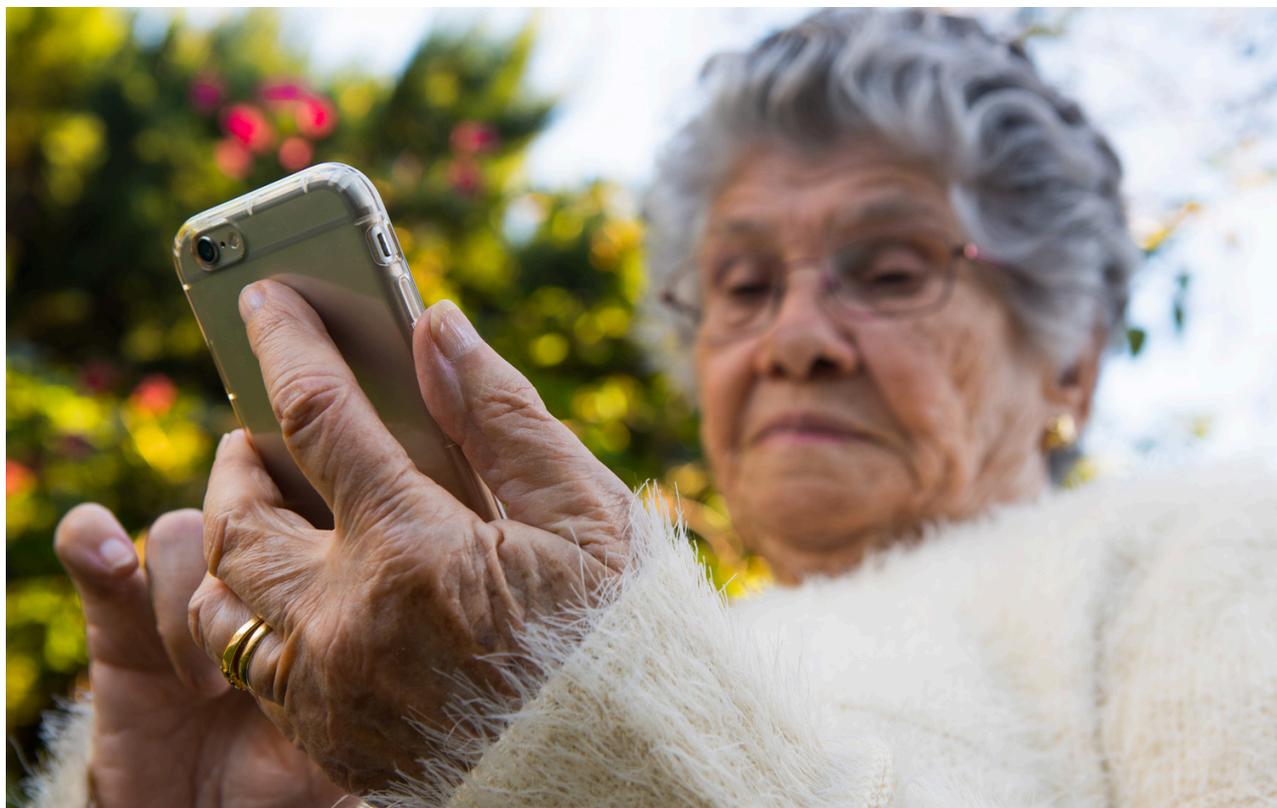
## Accès à Internet : un droit fondamental

PLUS D'INFO DANS NOTRE RECOMMANDATION  
"DROIT D'ACCÈS À INTERNET"



**Internet** est devenu une voie d'accès importante vers l'information et les services indispensables. À ce titre, l'accès à Internet est devenu un **besoin essentiel**, au même titre que la distribution et la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité. Des règles spécifiques sont donc nécessaires pour garantir que chaque ménage dispose d'un minimum d'accès à Internet, abordable et de qualité. **L'accès à Internet doit devenir un droit constitutionnel.**

La reconnaissance d'Internet en tant que besoin fondamental et son ancrage dans la Constitution sont des étapes importantes et nécessaires dans le processus visant à **réduire la fracture numérique** et à offrir l'accès à Internet pour tous. L'inscription dans la Constitution du droit à Internet constitue un **levier** pour aider à concrétiser les différentes mesures de lutte contre la fracture numérique et rend les mesures visant à garantir ce droit **juridiquement opposable** à toutes les autorités concernées.



## Utilisation prudente et transparente de l'intelligence artificielle

Depuis longtemps, l'**usage de l'intelligence artificielle (IA)** n'est plus une nouveauté dans les services publics. Son utilisation offre des **avantages** indéniables. L'IA permet d'automatiser les tâches routinières, ce qui se traduit par des gains de temps importants et une réduction des coûts opérationnels. Les administrations déploient des chatbots pour répondre plus rapidement aux demandes des citoyens. Les collaborateurs peuvent ainsi se concentrer sur des tâches plus complexes qui nécessitent une intervention humaine. Mais l'utilisation de l'intelligence artificielle comporte également des **risques** importants. Les systèmes d'IA peuvent involontairement renforcer **les partis pris et la discrimination**, ce qui peut conduire à un **traitement inégal** de certains groupes dans notre société. Il existe également des risques pour la vie privée, car l'utilisation de l'IA implique souvent le traitement de grandes quantités de **données personnelles**. Les **algorithmes sous-jacents** ne sont **pas toujours clairs**, ce qui fait que le système **manque de transparence** et peut susciter la méfiance des citoyens et compliquer la définition des responsabilités en cas de faute.

Pour **garantir la confiance des citoyens et maintenir des normes éthiques**, il faut utiliser les systèmes d'IA avec précaution. Les administrations devraient donc élaborer des lignes directrices éthiques claires pour l'usage de l'IA, par exemple en garantissant la transparence des décisions algorithmiques, en évitant la discrimination et en respectant la vie privée.

PLUS D'INFO VIA  
"FUNDAMENTAL RIGHTS IN AI"



### POINTS D'ATTENTION POUR QUE LA DIGITALISATION DE L'ADMINISTRATION SOIT AU SERVICE DE TOUS



Offrir des **alternatives** aux applications et services numériques



Faire de l'**accès à Internet** un **droit constitutionnel**



Élaborer des **lignes directrices éthiques** pour l'usage de l'**intelligence artificielle**

# 3 RESPECTER LES DROITS HUMAINS

Dans une société démocratique, **le respect des droits fondamentaux joue un rôle crucial pour garantir les libertés et la dignité de chacun**. Les droits humains sont indéniablement présents dans les relations quotidiennes entre les citoyens et l'administration. Pensez, par exemple, au fait de pouvoir vivre dans un cadre familial, de mener une vie digne... **Les services publics doivent donc également respecter et promouvoir ces droits humains**.

Or, dans les plaintes que nous recevons, nous constatons que l'administration ne traite pas toujours ces droits fondamentaux avec la même attention et le même respect. Ce fut encore plus le cas lors de la crise liée au coronavirus. Les restrictions de voyage ont mis le droit à la vie familiale sous pression. Des problèmes majeurs dans le **paiement des allocations de chômage** ont mis de nombreuses familles dans des situations financières précaires. **La fermeture de services publics** a rendu difficile l'accès de certains citoyens à des services essentiels.

Le Médiateur fédéral plaide également depuis des années pour que **l'intérêt supérieur de l'enfant**, principe central de la Convention relative aux droits de l'enfant, soit pris en compte dans toutes les décisions administratives et dans les processus législatifs. Les plaintes relatives à l'immigration, mais aussi à la fiscalité, par exemple, montrent que cela n'est pas encore le cas de **manière cohérente** et qu'une meilleure **prise de conscience** est nécessaire.



PLUS D'INFO DANS NOTRE  
RECOMMANDATION  
"INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE  
L'ENFANT"



PLUS D'INFO DANS  
LA CONVENTION  
INTERNATIONALE DES  
DROITS DE L'ENFANT



## POINTS D'ATTENTION POUR GARANTIR ET PROMOUVOIR LES DROITS HUMAINS



Prendre en compte les droits  
fondamentaux dans  
**les services au citoyen**



Respecter  
**l'intérêt supérieur de l'enfant**

# 4 INVESTIR DANS UNE ADMINISTRATION EFFICACE ET SOUPLE

Les services publics fédéraux jouent un rôle crucial dans le fonctionnement de la démocratie. Les citoyens comptent sur **le respect de leurs droits et sur des services de qualité**. Les services publics doivent donc disposer de collaborateurs en nombre suffisant et être en mesure d'acquiescer et de renforcer l'expérience et l'expertise nécessaires. Mais ce n'est pas toujours le cas. **Les objectifs d'efficacité contraignants et les restrictions budgétaires** exercent une pression sur les services publics, et donc sur la **qualité des services offerts aux citoyens**.

Les administrations fédérales doivent également être capables de rester **flexibles**, de pouvoir **s'adapter aux situations de crise**. Cependant, l'expérience de ces dernières années, au cours desquelles notre pays a été frappé par plusieurs crises, montre que cette résistance au stress est parfois insuffisante et qu'il **n'y a pas beaucoup de marge de manœuvre pour agir rapidement** en cas d'événements inattendus. Il faut donner aux administrations le temps et les moyens de **se préparer et de s'organiser** afin de fournir des services de qualité même - et surtout - dans de telles situations.



PLUS D'INFO DANS NOTRE  
RAPPORT ANNUEL 2021



PLUS D'INFO DANS NOTRE  
RAPPORT PRIMES ÉNERGIE

## POINTS D'ATTENTION POUR DES SERVICES PUBLICS PERFORMANTS ET FLEXIBLES



Fournir **suffisamment de personnel et de moyens**, en particulier en période de crise et lors de l'adoption de nouvelles mesures



Offrir un **temps de préparation suffisant** pour les missions nouvelles ou inattendues afin de maintenir la qualité du service

2



**Œuvrer pour une  
gouvernance et des  
entreprises intègres**

**L'intégrité de la gouvernance et des entreprises** est essentielle au **bon fonctionnement de la démocratie** et à la confiance des citoyens dans les autorités et les entreprises. Les abus, les fraudes et les infractions à la loi doivent être traités avec fermeté et évités autant que possible. À cet égard, les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel.

Avec la nouvelle loi sur les lanceurs d'alerte, entrée en vigueur début 2023, une étape importante a été franchie pour faciliter les signalements des lanceurs d'alerte et les rendre aussi accessibles que possible. Cependant, un certain nombre de lacunes subsistent et la culture du silence est encore trop présente dans les entreprises et les institutions publiques, ce qui fait que les collaborateurs ne veulent pas ou n'osent pas signaler des irrégularités.



**01**

Promouvoir une culture de la parole dans les administrations et les entreprises



**02**

Renforcer la réglementation sur les lanceurs d'alerte



# 1 PROMOUVOIR UNE CULTURE DE LA PAROLE DANS LES ADMINISTRATIONS ET LES ENTREPRISES

Les administrations publiques comme les entreprises privées ont tout à gagner à créer une **culture** d'entreprise où il est **accepté de dénoncer les actes répréhensibles** et où **les lanceurs d'alerte se sentent protégés et soutenus**. Alors que la corruption représente un coût énorme pour la société et les entreprises privées, les lanceurs d'alerte contribuent à la bonne gouvernance, à une meilleure protection de l'environnement, de la santé publique, de la vie privée, par exemple. Grâce aux lanceurs d'alerte, une organisation peut intervenir en cas d'irrégularités, évitant ainsi des coûts importants, une atteinte à la réputation et des litiges de longue durée.

Il est indispensable que tant les services publics que les entreprises privées fassent **connaître la législation** relative aux lanceurs d'alerte et les possibilités d'effectuer un signalement. La possibilité de signaler des actes répréhensibles en toute confiance et en toute sécurité sera déterminante pour que les lanceurs d'alerte aient le courage de parler.

## POINTS D'ATTENTION POUR PROMOUVOIR UNE CULTURE DE LA PAROLE



Mieux faire **connaître**  
**la législation relative**  
**aux lanceurs d'alerte**

## 2 RENFORCER LA RÉGLEMENTATION SUR LES LANCEURS D'ALERTE

### Une seule réglementation pour toutes les autorités publiques et tous les secteurs

À ce jour, la transposition complète de la directive européenne sur les lanceurs d'alerte n'a pas encore été réalisée pour **l'ensemble du secteur public fédéral**. Certains organismes ne sont pas couverts par les dispositifs actuellement en place, comme l'ordre judiciaire, la sécurité nationale, les zones de secours...

### Articulation efficiente des mécanismes de signalement et de plainte

Avant l'introduction de la nouvelle législation relative aux lanceurs d'alerte, il existait déjà des canaux pour signaler les fraudes sociales et fiscales, sans qu'une protection de son auteur ou un retour d'informations ne soient prévus.

Il ressort de signalements reçus par le Médiateur fédéral sur la base de la nouvelle législation relative aux lanceurs d'alerte dans le secteur privé, qu'un grand nombre de signalements ont trait à la fraude sociale et fiscale, mais concernent bien souvent **la situation individuelle personnelle** de l'auteur de signalement. **L'ampleur du signalement** apparaît alors relativement **limitée**.

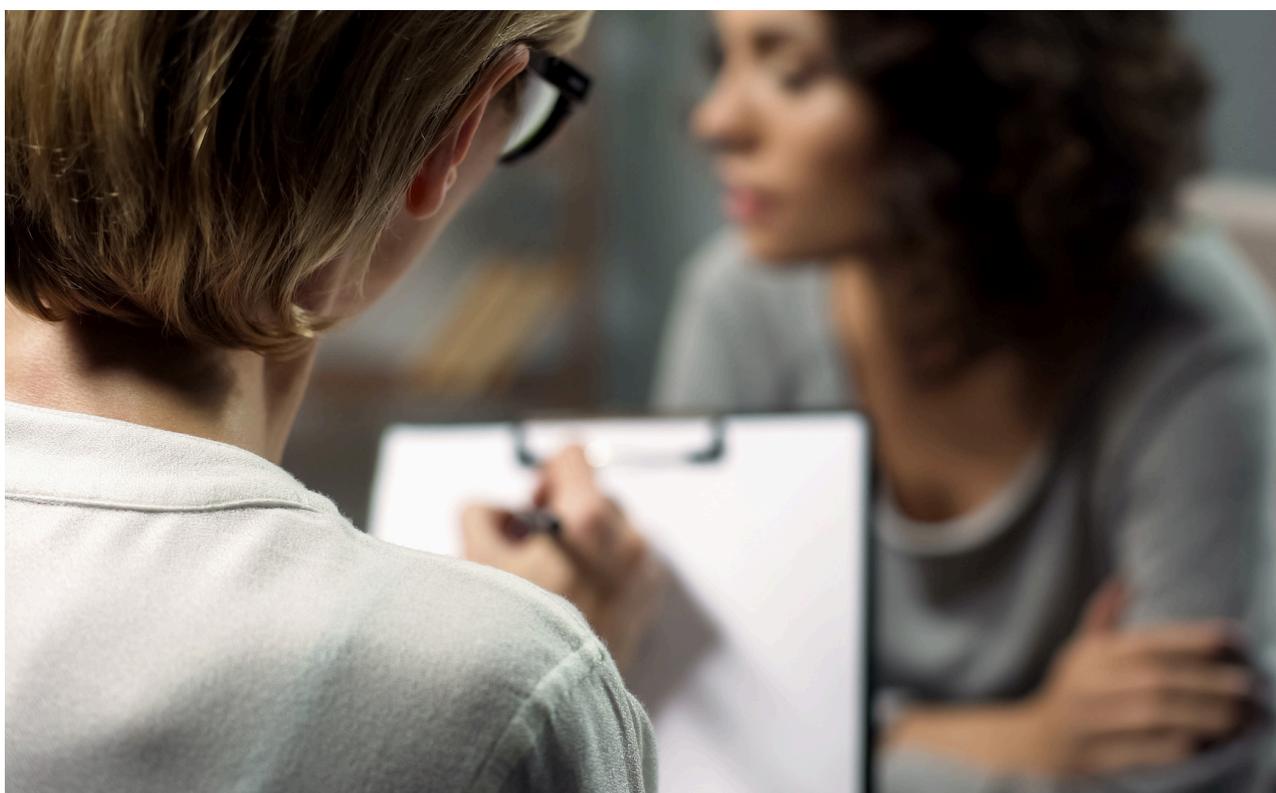
Il est dès lors difficile de faire la **distinction entre les plaintes classiques**, relatives à un manquement en matière de législation fiscale ou sociale, **et les signalements de lanceurs d'alerte, qui sont automatiquement protégés contre les représailles**. Cela crée une certaine confusion – tant pour les citoyens, le Médiateur fédéral que pour les autorités compétentes pour les traiter – concernant les spécificités du dispositif de lanceur d'alerte et la pertinence éventuelle de son utilisation dans de telles situations.

Une évaluation de la réglementation est donc nécessaire, en concertation avec les autorités compétentes, afin d'assurer une **articulation efficiente entre ces deux mécanismes**. Cela contribuerait à offrir une protection aux lanceurs d'alerte qui en ont besoin tout en permettant aux autorités compétentes de **continuer à traiter les plaintes en matière de fraude fiscale ou sociale au travers de leurs canaux classiques** afin de remédier efficacement aux manquements et / ou d'apporter des corrections aux situations individuelles des travailleurs potentiellement lésés.

## Facilitateurs informels au sein de l'administration fédérale

Les **facilitateurs assistent l'auteur de signalement** dans le processus de signalement. Il s'agit généralement de collègues qui confirment le signalement, ajoutent des pièces justificatives, mettent l'auteur de signalement en confiance... Le Médiateur fédéral constate que ces personnes peuvent représenter un **important soutien** pour les auteurs de signalements. Tout comme l'auteur de signalement, elles ont besoin de **protection. Leur identité doit également rester confidentielle.**

Le rôle du facilitateur est formalisé dans la réglementation pour le secteur public fédéral et ses tâches sont spécifiques. Mais les **facilitateurs « informels »** qui aident les auteurs de signalement devraient également être reconnus et protégés.



## Meilleure connaissance de la protection extrajudiciaire

Le **cœur d'une procédure de signalement** est la **protection et le soutien** des auteurs de signalement, des facilitateurs, des proches... Les signalements sont donc traités de manière strictement **confidentielle**. Et si un signalement a un impact négatif pour les lanceurs d'alerte, le Médiateur fédéral peut intervenir comme médiateur entre l'employeur et le lanceur d'alerte. De cette manière, un conflit peut être résolu en interne sans que les parties ne doivent saisir la justice. Le Médiateur fédéral constate toutefois que cette possibilité juridique est encore peu connue. Du moins dans le secteur privé. Il est nécessaire d'encourager les entreprises, les avocats et la justice à faire davantage connaître cette procédure de médiation. Le Médiateur fédéral s'y emploiera également.

## Le coordinateur d'intégrité en tant que fonction principale

Avec la nouvelle réglementation, il existe pour la première fois un cadre juridique pour une politique d'intégrité couvrant **l'ensemble de la chaîne d'intégrité**, de la prévention des atteintes à l'intégrité à leur détection et à la réponse à y apporter.

Le **coordinateur d'intégrité** joue un rôle essentiel dans la politique fédérale d'intégrité. Il est le point de contact au sein de l'organisation pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'intégrité. Pour mener à bien ce large éventail de tâches et promouvoir ainsi la culture de parole, le coordinateur d'intégrité a non seulement **besoin de la confiance** du management, mais aussi de **ressources** et, surtout, de **temps**.

Un **coordinateur d'intégrité à temps plein**, dont le rôle de coordinateur d'intégrité est la **fonction principale**, est particulièrement indispensable dans les administrations employant de nombreux collaborateurs ou dont les services sont fortement dispersés car elles représentent un plus grand risque en matière d'intégrité.

### POINTS D'ATTENTION POUR RENFORCER LA RÉGLEMENTATION SUR LES LANCEURS D'ALERTE



Assurer une **transposition complète et effective** de la Directive européenne



Établir une **distinction plus claire** entre les **signalements** de lanceurs d'alerte et les **plaintes classiques** en matière de fraude fiscale ou sociale dans le secteur privé



Reconnaître et protéger les **facilitateurs informels**



Mieux faire **connaître la législation relative aux lanceurs d'alerte**



Faire du **coordinateur d'intégrité** une fonction principale



le Médiateur  
fédéral

## **Septembre 2024**

Éditeurs responsables : J. Aass et D. Baele

Conception graphique et mise en page : Le Médiateur fédéral

La reproduction, en tout ou en partie, à des fins éducatives et non commerciales de ce mémorandum est encouragée avec mention de la source.

Le mémorandum est disponible sur [www.mediateurfederal.be](http://www.mediateurfederal.be) et il n'est publié que sous format numérique. Une version papier peut être demandée à [contact@mediateurfederal.be](mailto:contact@mediateurfederal.be) ou par téléphone au 02 289 27 27.

Ce mémorandum est également disponible en néerlandais sous le titre :

Een betrouwbare en integere toekomst - Memorandum 2024 van de federale Ombudsman



**le Médiateur  
fédéral**

**0800 99 961**

**[www.mediateurfederal.be](http://www.mediateurfederal.be)**