



Cour des comptes



Exécution des amendes pénales

Audit de suivi



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, janvier 2014



Cour des comptes

Exécution des amendes pénales

Audit de suivi



Rapport adopté le 15 janvier 2014
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Exécution des amendes pénales

Ce rapport est le troisième dans lequel la Cour des comptes examine le recouvrement par l'État des peines d'amende prononcées par les cours et tribunaux.

En avril 2000, la Cour des comptes soulignait la faiblesse des moyens affectés par les Finances au recouvrement des amendes pénales et l'absence de maîtrise des opérations.

En février 2007, elle publiait les résultats d'un audit de l'ensemble du processus, du prononcé de la condamnation à l'exécution de la peine d'amende ou de la peine subsidiaire prévue par le juge. Elle confirmait les faiblesses relevées à charge du SPF Finances en 2000 et y ajoutait plusieurs lacunes dans l'exécution des tâches qui incombent à la Justice. Elle recommandait à la Justice et aux Finances de mettre en œuvre, à brève échéance, des mesures prioritaires et fondamentales pour remédier à la situation.

Dans son audit de 2013, la Cour des comptes examine la stratégie et la coordination entre le SPF Finances et la Justice, la mise en exécution des peines par la Justice, le recouvrement par le SPF Finances et le rapportage sur ces opérations.

De manière générale, la Cour constate que peu de progrès ont été réalisés depuis 2007, malgré les engagements pris à l'époque par les ministres concernés. Elle recommande qu'un plan d'action soit adopté en conseil des ministres. Ce plan d'action doit définir les objectifs et moyens d'une amélioration de l'exécution des peines d'amende. Une amélioration significative de la coordination entre les autorités concernées devrait produire des effets rapides.

La Cour constate qu'aucun progrès effectif n'a été accompli en matière de stratégie ou de coordination entre les acteurs pour améliorer l'exécution des condamnations à une peine d'amende. Ainsi, pour la mise en exécution des peines par la Justice, la transmission électronique des extraits de jugement aux Finances n'a pas fait l'objet de mesures d'encadrement et n'est pas généralisée. Elle n'est pas appliquée dans huit des 27 arrondissements judiciaires.

Le rôle des greffes et des bureaux d'exécution des peines du parquet est faiblement encadré en matière de mise en exécution des amendes pénales. Il n'a pas été formalisé dans des instructions générales. Le parquet ne contrôle pas l'effectivité de la mise en exécution de ces peines. Cette organisation ne donne pas une assurance raisonnable que toutes les peines d'amende sont communiquées aux receveurs des Finances pour être recouvrées.

En matière de recouvrement, le ministre des Finances s'était engagé à rencontrer les recommandations de la Cour des comptes en faisant adopter par le Parlement de nouvelles mesures de recouvrement telles que la saisie-arrêt simplifiée ou la compensation fiscale et en mettant en œuvre le projet informatique Stimer, ainsi que des mesures organisationnelles. Les dispositions légales ont bien été adoptées par le Parlement. Toutefois, de même que Stimer et les mesures organisationnelles, leur mise en œuvre n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés.

Le SPF Finances a basé toute l'amélioration de la gestion du recouvrement des amendes pénales sur le développement de Stimer. Depuis janvier 2012, la plupart des bureaux de recettes utilisent ce système, alors qu'il est incomplet. Pour les amendes qui y sont enregistrées, Stimer n'organise pas l'envoi de rappels de paiement, ne met pas en œuvre le recouvrement forcé et ne permet pas de signaler au parquet qu'il est impossible de recouvrer une amende. Cette information est pourtant nécessaire pour lui permettre d'exécuter une peine subsidiaire. Faute de développements satisfaisants, le ministre des Finances a en outre dû résilier le contrat conclu pour Stimer en janvier 2013.

Par ailleurs, les nouvelles voies légales de recouvrement ne répondent pas aux attentes. Ainsi, la compensation fiscale, possible depuis 2009, n'est pas utilisée de manière systématique dans tous les bureaux de recettes, alors qu'il s'agit de la mesure de recouvrement la plus efficace. Quant à la saisie-arrêt simplifiée, autorisée depuis 2007, des retards imputables à l'administration du recouvrement non fiscal du SPF Finances ont rendu son utilisation impossible.

Enfin, les procédures de recouvrement ne sont toujours pas uniformisées au sein des bureaux de recettes des amendes pénales et les receveurs ne rendent pas compte de l'efficacité de leur travail à leur administration centrale au sein du SPF Finances.

Suite à l'instruction donnée aux parquets en décembre 1999 par le ministre de la Justice de ne plus exécuter les peines d'emprisonnement subsidiaires, la seule peine subsidiaire qui peut être exécutée est la déchéance du droit de conduire. La Cour des comptes a constaté que l'information donnée par le SPF Finances sur les amendes impayées est loin d'être systématique. En outre, dans les cas où le parquet est informé de ces impayés, il ne met en exécution la déchéance du droit de conduire que de façon variable d'un arrondissement à l'autre, voire selon la juridiction au sein du même arrondissement.

Le rapportage sur le processus d'exécution des amendes pénales n'a pas été mis en place. Les données du SPF Finances ne sont pas exploitées pour produire des informations relatives aux taux de recouvrement des amendes pénales. La Justice ne reçoit par conséquent pas de statistiques sur le recouvrement des amendes pénales qui pourraient alimenter sa réflexion sur la politique pénale.

Pour la Cour des comptes, un rapportage commun des SPF Finances et Justice sur l'exécution des peines d'amende et des peines subsidiaires à celles-ci est une action prioritaire pour éclairer les décisions à prendre afin de garantir l'effectivité de ces peines.

Pour la Cour, le manque de maîtrise du recouvrement des amendes pénales et la mise en échec des peines subsidiaires mettent en péril l'effectivité des peines, l'état de droit, la confiance dans la Justice et l'égalité entre les citoyens.

Dans sa réponse, le ministre des Finances annonce avoir chargé son administration d'élaborer, en collaboration avec l'administration de la Justice, un plan d'action destiné à rencontrer les recommandations de la Cour des comptes. Le ministre s'est engagé à présenter ce plan d'action au conseil des ministres, en janvier 2014, avec la ministre de la Justice. En toute hypothèse, la Cour des comptes examinera les suites données aux conclusions et recommandations du présent rapport dès 2016.

Chapitre 1

Introduction	11
1.1 Contexte	13
1.2 Rapports d'audit de 2000 et 2007 et audit de suivi	13
1.3 Méthodes d'audit et interlocuteurs	14
1.4 Calendrier de l'audit	15
1.5 Réponses des ministres	15
1.6 Description du processus d'exécution des amendes pénales	15
1.7 Développements connexes	17

Chapitre 2

Stratégie et coordination entre les SPF Finances et Justice	19
2.1 Audit initial	21
2.2 Audit de suivi	21
2.2.1 Stratégie d'amélioration et de coordination	21
2.2.2 Désignation d'un responsable unique	22
2.3 Conclusions et recommandations	23

Chapitre 3

Mise en exécution des peines par la Justice	25
3.1 Audit initial	27
3.2 Audit de suivi	27
3.2.1 Transmission électronique des données au receveur	27
3.2.2 Respect du délai de trois jours pour la transmission au receveur	29
3.2.3 Mesures de contrôle interne	30
3.3 Conclusions et recommandations	32

Chapitre 4

Recouvrement par le SPF Finances	35
4.1 Audit initial	37
4.2 Audit de suivi	37
4.2.1 Stimer	37
4.2.2 Compensation fiscale	39
4.2.3 Saisie-arrêt simplifiée	41
4.2.4 Organisation administrative du recouvrement	42
4.3 Conclusions et recommandations	46
4.3.1 Stimer	46
4.3.2 Modifications législatives	46
4.3.3 Organisation administrative	47
4.3.4 Recommandations	47

Chapitre 5

Exécution des peines subsidiaires	49
5.1 Audit initial	51
5.2 Audit de suivi	51
5.2.1 Information du parquet	51
5.2.2 Moyens d'action	52
5.3 Conclusions et recommandations	54

Chapitre 6

Rapportage	57
6.1 Justice	59
6.1.1 Audit initial	59
6.1.2 Audit de suivi	59
6.2 Finances	59
6.2.1 Audit initial	59
6.2.2 Audit de suivi	60
6.3 Conclusions et recommandations	60

Chapitre 7

Conclusions et recommandations	63
7.1 Conclusions	65
7.2 Recommandations	66

Annexe

Réponse du ministre des Finances	69
---	-----------

Introduction

Chapitre



1.1 Contexte

Le processus examiné par l'audit débute dès qu'est prononcé un jugement qui condamne à une amende pénale¹. Il comprend l'ensemble des mesures destinées à exécuter cette peine principale et les peines qui lui sont subsidiaires². Les intervenants publics de ce processus d'exécution sont les greffes des cours et tribunaux, les parquets et les bureaux de recettes de l'administration du recouvrement non fiscal du SPF Finances.

Pour 2011, les recettes d'amendes pénales enregistrées par les receveurs du SPF Finances s'élevaient à 60.137.340 euros. Les recettes probables pour 2012 reprises au budget des voies et moyens de 2013 s'élevaient à 61.640.774 euros.

1.2 Rapports d'audit de 2000 et 2007 et audit de suivi

Ce rapport fait suite à deux rapports d'audit que la Cour des comptes a publiés en 2000 et en 2007.

En avril 2000, la Cour des comptes consacrait un audit³ au recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des domaines⁴. Elle y relevait la faiblesse des moyens mis à la disposition des bureaux de recettes et l'absence totale de maîtrise du processus de recouvrement. Cette absence de maîtrise se traduisait notamment par l'incapacité des receveurs ou de l'administration centrale des Finances à fournir les taux de recouvrement des amendes pénales. Ces taux permettraient de mesurer la proportion des amendes pénales qui sont effectivement payées.

En février 2007, la Cour a ensuite publié un rapport sur l'exécution des peines patrimoniales (amendes pénales et confiscations spéciales)⁵. La partie de cet audit consacrée aux amendes pénales (considérée comme l'audit initial dans la suite de ce rapport) envisage l'ensemble du processus d'exécution (Justice et Finances). Ce rapport confirmait les conclusions de son audit de 2000 concernant le SPF Finances. Il soulignait plusieurs faiblesses dans l'exécution des missions qui incombent à la Justice. La Cour des comptes recommandait à la Justice et aux Finances de mettre en œuvre à brève échéance des mesures prioritaires et fondamentales pour y remédier.

1 Une amende pénale est une somme d'argent qu'une personne est condamnée à payer en guise de sanction de l'infraction qu'elle a commise.

2 Une peine subsidiaire est une peine prononcée lors de la condamnation pour être appliquée à la place de la peine principale si celle-ci n'est pas effectuée. Il peut s'agir d'une peine d'emprisonnement ou d'une déchéance du droit de conduire.

3 Cour des comptes, *Analyse du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des domaines*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2000, 46 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

4 Au moment de cet audit, les services des domaines faisaient partie, au sein du ministère fédéral des Finances, de l'administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines. Ils étaient notamment chargés de recouvrer les créances fiscales et non fiscales au profit de l'État, dans tous les cas où la loi n'avait pas expressément confié cette compétence à une autre administration.

5 Cour des comptes, *L'exécution des peines patrimoniales – Les amendes pénales et les confiscations spéciales*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, février 2007, 95 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Le présent audit de suivi porte sur les points suivants :

- **la stratégie et la coordination entre les SPF Finances et Justice** en matière d'exécution et de perception des amendes pénales (objectifs, normes, indicateurs, pilotage) – voir chapitre 2 ;
- **la mise en exécution des peines par la Justice** (signification des jugements par défaut, transmission des données aux receveurs du SPF Finances, qualité du contrôle interne et de l'encadrement) – voir chapitre 3 ;
- **le recouvrement par le SPF Finances** (utilisation des divers outils de recouvrement, échange des informations avec les parquets, qualité du contrôle interne et de l'encadrement) - voir chapitre 4 ;
- **le rapportage du SPF Finances et du SPF Justice** quant au paiement des amendes pénales et, à défaut, à l'exécution des peines subsidiaires (statistiques, indicateurs) – voir chapitre 6.

1.3 Méthodes d'audit et interlocuteurs

La Cour a utilisé les méthodes d'audit suivantes :

- analyse de la législation ;
- analyse du processus de perception des amendes pénales et d'exécution de la peine subsidiaire ;
- questionnaires adressés à une sélection d'acteurs du processus ;
- entretiens avec ces acteurs ;
- analyse des suites données à un échantillon d'extraits de jugement.

Pour le volet Justice, la Cour a rencontré :

- le président de la commission de modernisation de l'ordre judiciaire ;
- le président du collège des procureurs généraux (procureur général d'Anvers) ;
- un avocat général près la cour d'appel de Gand ;
- le procureur du Roi de Mons, les responsables de l'exécution des peines correctionnelles et de police, ainsi que les greffiers en chef des tribunaux correctionnels et de police de Mons ;
- les responsables des bureaux d'exécution des peines correctionnelles et de police, le greffier en chef du tribunal correctionnel et le greffier en chef du tribunal de police de Bruxelles ;
- le service ICT du SPF Justice.

Pour le volet Finances, la Cour a rencontré :

- les responsables de l'administration des recettes non fiscales de l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP) ;
- les responsables du service ICT du SPF Finances ;
- la directrice régionale de Liège du SPF Finances ;
- les receveurs des amendes pénales de Bruxelles I (amendes correctionnelles), Bruxelles II (amendes de police), Liège, Malines et Mons.

1.4 Calendrier de l'audit

Juillet 2012	Annonce de l'audit de suivi à la ministre de la Justice, au ministre des Finances, au président du SPF Justice, au président du collège des procureurs généraux et au président du SPF Finances
Juillet 2012 – Mai 2013	Réalisation des travaux d'audit
Août 2013	Envoi de l'avant-projet de rapport au président du SPF Justice, au président du collège des procureurs généraux et au président du SPF Finances
Septembre 2013	Réponses des présidents du collège des procureurs généraux, du SPF Finances et du SPF Justice
Octobre 2013	Envoi du projet de rapport aux ministres des Finances et de la Justice
Décembre 2013	Réponse du ministre des Finances

1.5 Réponses des ministres

Dans sa réponse du 2 décembre 2013, le ministre des Finances précise qu'il a demandé à son administration d'élaborer, en collaboration étroite avec l'administration de la Justice, un plan d'action qui prend en considération les recommandations de la Cour des comptes. Ce plan comportera des mesures à exécuter tant à court qu'à plus long terme. Le ministre présentera ce plan avec la ministre de la Justice au conseil des ministres en janvier 2014.

La ministre de la Justice n'a pas répondu à la Cour.

1.6 Description du processus d'exécution des amendes pénales

La condamnation à payer une amende est la peine la plus souvent prononcée par les juridictions pénales. Le juge peut l'assortir d'une peine subsidiaire (emprisonnement ou déchéance du droit de conduire selon le cas) à appliquer si l'amende ne peut pas être recouvrée.

Le parquet est chargé d'exécuter les peines, une mission qui est réalisée par son bureau d'exécution des peines. Ce sont toutefois les receveurs du SPF Finances qui recouvrent les amendes.

La perception des amendes pénales repose sur un échange d'informations entre les greffes des cours et tribunaux et les receveurs des amendes pénales du SPF Finances.

Le greffe du tribunal dispose de trois jours⁶ pour transmettre les extraits de jugements devenus définitifs au receveur des amendes pénales.

Le jugement devient définitif lorsqu'il n'a pas fait l'objet d'un recours 26 jours après son prononcé contradictoire. En cas de condamnation par défaut, le greffe doit transmettre au préalable le jugement au bureau d'exécution des peines du parquet qui doit le faire signifier. Le jugement devient définitif lorsqu'il n'a pas fait l'objet d'une opposition seize jours après sa signification.

Les instructions du SPF Finances prévoient que le receveur doit enregistrer l'extrait de jugement dès réception et inviter immédiatement le débiteur de l'amende à payer dans les quinze jours⁷.

En cas de non-paiement, le receveur lui envoie un rappel. Les instructions prévoient un délai de 30 jours entre l'envoi du premier avis de paiement et celui du rappel.

Si l'amende reste impayée après les deux avis, le receveur doit procéder au recouvrement forcé. Il lui appartient d'enquêter sur la solvabilité du débiteur au préalable.

Lors de l'audit de 2007, le recouvrement forcé était confié à un huissier de justice.

Depuis le rapport de la Cour des comptes, les receveurs disposent de deux outils de recouvrement supplémentaires. Il s'agit de la compensation fiscale (voir point 4.2.2) et de la saisie-arrêt simplifiée (voir point 4.2.3).

Le receveur peut aussi permettre au condamné de payer l'amende en plusieurs fois (plan d'apurement).

Lorsque le receveur des amendes pénales conclut qu'il est impossible de percevoir l'amende (insolvabilité du débiteur...), en tout ou partie, il en informe le parquet pour que celui-ci puisse exécuter la peine subsidiaire prévue lors de la condamnation. Cette demande se fait par l'envoi d'un relevé des condamnés en défaut de paiement, appelé « état 204 ».

Il appartient alors au parquet de décider s'il convient d'exécuter la peine subsidiaire ou non. Il tente parfois une dernière démarche auprès du condamné, notamment au moyen d'une invitation à payer.

Le parquet doit informer le receveur lorsque la peine subsidiaire est exécutée. Dans ce cas, le receveur annule la créance d'amende. Si la peine subsidiaire n'est pas exécutée, le receveur reste tenu du recouvrement de l'amende jusqu'à paiement complet ou prescription de la peine.

Les peines d'amende et les peines subsidiaires doivent être exécutées avant la prescription de la peine d'amende. Le délai est d'un an pour les peines de police et de cinq ans pour les

⁶ Article 121 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive.

⁷ SPF Finances, Instruction générale A (Amendes et frais de justice).

peines correctionnelles. Tout paiement partiel relance le délai de prescription de l'amende pénale.

1.7 Développements connexes

Les processus de recouvrement des frais de justice et de la contribution au fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence sont similaires à celui d'exécution des peines d'amende. Les mesures de nature à améliorer la coordination entre la Justice et les Finances auront pour effet d'améliorer le recouvrement de ces trois catégories de recettes.

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le SPF Justice précise que, dans le cadre d'un plan de maîtrise et de gestion des frais de justice en cours de développement et du projet informatique Just-X, le SPF Finances devrait disposer dès avril 2014 de toutes les informations nécessaires à une meilleure récupération des frais de justice.

En matière d'informatisation, la priorité est actuellement donnée aux échanges d'information entre la Justice et les différents acteurs (police, avocats, etc.). L'objectif est de créer un carrefour d'information (Just-X) où les données juridiques pourront être conservées et échangées électroniquement.

Par ailleurs, durant cet audit de suivi, le collège des procureurs généraux a adressé d'initiative un questionnaire aux procureurs du Roi des 27 arrondissements judiciaires le 23 avril 2013. Il portait sur la signification des jugements par défaut, l'envoi des données aux receveurs des amendes pénales et l'exécution des peines subsidiaires aux peines d'amende. Le collège a communiqué les réponses à cette enquête à la Cour des comptes le 6 juin 2013. Ces informations confirment et complètent l'analyse et les constats que la Cour présente dans ce rapport de suivi. L'enquête concernait également l'auditorat du travail, qui n'est pas visé par cet audit.

Stratégie et coordination entre les SPF Finances et Justice

Chapitre

2

2.1 Audit initial

En 2007, la Cour des comptes recommandait de désigner un responsable unique au sein du parquet pour piloter le processus d'exécution des peines d'amende. Elle recommandait également d'instaurer une collaboration étroite entre la Justice et les Finances pour qu'ils se communiquent régulièrement des informations concernant les taux de recouvrement des peines d'amende et d'exécution des peines subsidiaires, ainsi que les délais de traitement aux différentes étapes du processus.

En réponse à l'audit de la Cour des comptes, le SPF Finances envisageait de conclure des *Service Level Agreements* (SLA) avec la Justice. Ces conventions pourraient décrire les attentes de la Justice (donneur d'ordre) vis-à-vis des Finances (fournisseur de services). Elles pourraient aussi préciser les objectifs à atteindre, notamment au point de vue du reporting, au moyen de délais et d'indicateurs.

Pour sa part, la ministre de la Justice annonçait la reprise des travaux d'un groupe Justice-Finances chargé d'étudier l'intérêt de centraliser le processus de recouvrement auprès d'une seule instance, sous la responsabilité du ministre de la Justice.

2.2 Audit de suivi

2.2.1 Stratégie d'amélioration et de coordination

La Justice n'a pas défini de stratégie susceptible d'améliorer l'exécution des peines d'amende. A fortiori, aucune stratégie commune avec le SPF Finances n'a été développée. La reprise annoncée du groupe de travail Justice-Finances n'a pas eu lieu et il n'a pas été constitué de nouveau groupe de travail pour améliorer l'exécution des peines d'amende. Aucun SLA n'a été conclu entre la Justice et les Finances.

Le 30 avril 2009, le collège des procureurs généraux a remis une note au ministre de la Justice dans laquelle il recommande de centraliser les opérations de recouvrement auprès d'un organe à créer au sein de la Justice⁸. Le secrétaire d'État à la lutte contre la fraude sociale et fiscale privilégie pour sa part le recouvrement par le SPF Finances⁹.

Depuis 2005, le SPF Finances a basé toute l'amélioration de la gestion du recouvrement des amendes pénales sur le développement d'un « système de traitement intégré multi-entités pour le recouvrement » (Stimer). Ce système informatique vise à faciliter les échanges d'information et une compensation automatique entre les dettes et les créances fiscales et non fiscales. Le SPF Finances a démarré ce projet en 2007. Il l'a toutefois développé sans dialogue avec le SPF Justice ou avec les donneurs d'ordre de la Justice en matière d'amendes ou de peines subsidiaires. Au 31 mai 2013, cette informatisation était incomplète, sans perspective de nouveaux développements. Les objectifs d'amélioration du recouvrement des amendes pénales n'étaient pas atteints (voir point 4.2.1).

⁸ Collège des procureurs généraux, note intitulée « *Gerechtelijk inningkantoor* ».

⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 22 décembre 2011, Doc 53 1964/019, Note de politique générale du secrétaire d'État à la lutte contre la fraude sociale, p. 9.

À la suite du rapport de la Cour des comptes de février 2007, le ministre de la Justice annonçait un « plan pour une exécution crédible des peines » dans sa note de politique générale du 7 avril 2008¹⁰. Cette note fait état d'un suivi du recouvrement des amendes pénales souvent problématique. Elle annonce plusieurs mesures, telles que l'attribution de l'exécution des peines à un membre du collège des procureurs généraux, un tableau de bord pour suivre l'exécution des peines et une meilleure coordination avec le SPF Finances.

Dans la note de politique générale suivante du 5 novembre 2008, le ministre annonce la constitution d'une *Task Force* chargée de présenter des propositions pour un meilleur recouvrement des amendes pénales. Il annonce aussi une concertation à court terme avec le parquet et les receveurs des amendes pénales pour définir des accords de travail¹¹.

Le présent audit ne permet pas de confirmer la réalisation de ces intentions.

Réponse du SPF Justice

Le SPF Justice précise que le développement du projet informatique Just-X a entraîné de très nombreux contacts avec le SPF Finances. Il précise qu'un plan d'action en matière d'exécution des amendes pénales devra faire l'objet de contacts préalables entre les différents acteurs concernés et ne pourra être réalisé qu'avec l'accord de l'ensemble des parties.

Pour la Cour des comptes, des mesures concrètes de nature à mobiliser les différents acteurs concernés doivent être mises en œuvre rapidement.

2.2.2 Désignation d'un responsable unique

Dans son rapport de février 2007, la Cour des comptes recommandait de désigner au sein du parquet un responsable unique du processus d'exécution des amendes pénales et des peines qui leur sont subsidiaires. Cette recommandation visait à favoriser l'intégration des systèmes d'information, la coordination entre tous les acteurs et à améliorer le rapportage sur l'exécution des peines d'amende.

Depuis l'arrêté royal du 6 mai 1997¹², le procureur général d'Anvers est chargé de suivre l'exécution des peines au sein du collège des procureurs généraux. Cette mission s'ajoute toutefois aux autres tâches spécifiques qui lui ont été confiées par cet arrêté (politique criminelle en général, organisation des cours et tribunaux et relations avec le SPF Justice et le service de politique criminelle) ainsi qu'à ses missions de responsable du parquet général d'Anvers. L'enquête réalisée par le collège des procureurs généraux en avril 2013 sur l'exécution des amendes pénales par les parquets et les greffes prend place dans le cadre de cette mission de suivi de l'exécution des peines.

Cette mission de suivi au sein du collège des procureurs généraux ne doit toutefois pas être confondue avec le pilotage du processus d'exécution des peines d'amende par un responsable unique spécialement affecté à cette tâche.

¹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 7 avril 2008, Doc 52 0995/003, Note de politique générale du ministre de la Justice.

¹¹ *Doc. parl.*, Chambre, 5 novembre 2008, Doc 52 1529/016, Note de politique générale du ministre de la Justice, p. 34.

¹² Arrêté royal du 6 mai 1997 relatif aux tâches spécifiques des membres du collège des procureurs généraux.

Réponse du collège des procureurs généraux

Le collège des procureurs généraux indique qu'il désignera sous peu (de concert avec la ministre de la Justice) un responsable du processus d'exécution des amendes pénales et des peines qui leur sont subsidiaires.

À noter que deux projets de loi portant des mesures diverses relatives à l'amélioration du recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale¹³ sont actuellement examinés par la commission de la Justice de la Chambre des représentants. Ils instaurent une enquête patrimoniale, appelée enquête pénale d'exécution (EPE), dans le cadre de laquelle la solvabilité des condamnés fera l'objet d'un examen approfondi et des saisies seront possibles.

Le parquet a la responsabilité de l'EPE. Tous les magistrats du parquet peuvent demander l'assistance de l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC) ou le charger d'une EPE.

Un principe de proportionnalité doit toutefois être respecté, entre les devoirs à accomplir et les sommes à recouvrer.

En outre, l'EPE a un caractère subsidiaire. Une enquête ne peut être ouverte qu'après que le non-paiement a été constaté par le parquet, ce qui nécessite un retour d'information venant des receveurs du SPF Finances.

Enfin, le projet de loi étend la compétence du directeur de l'OCSC de donner aux fonctionnaires concernés du SPF Finances les indications sur les poursuites à faire en vue de recouvrer les biens confisqués, les amendes pénales et les frais de justice.

La désignation d'un responsable unique du processus d'exécution des amendes pénales et des peines qui leur sont subsidiaires devra tenir compte de cette nouvelle mission.

2.3 Conclusions et recommandations

Pour la Cour des comptes, l'importance de l'exécution des peines d'amende et des peines qui leur sont subsidiaires justifierait qu'un membre du parquet soit spécialement affecté au pilotage de ce processus au sein de la Justice et aux relations avec le SPF Finances. Or, depuis ses recommandations de février 2007, un tel responsable n'a pas été désigné. En outre, la Cour des comptes constate qu'il n'existe aucune directive sur l'exécution des peines d'amende ou des peines subsidiaires de déchéance du droit de conduire, à l'exception de la circulaire ministérielle du 22 décembre 1999 relative à la non-exécution des peines subsidiaires d'emprisonnement. La Justice, qui est le bénéficiaire du processus, n'a pas mis en œuvre, séparément ou de concert avec le SPF Finances, de stratégie pour améliorer l'exécution des peines d'amende.

Les initiatives, annoncées par le SPF Finances et par la ministre de la Justice en réponse à son audit de février 2007, pour améliorer la coordination entre la Justice et les Finances,

¹³ *Doc. parl.*, Chambre, 9 juillet 2013, DOC 53 2934/001 et DOC 53 2935/001.

n'ont pas été concrétisées. En outre, le projet informatique sur lequel le SPF Finances a basé toute l'amélioration du recouvrement des amendes pénales n'a pas atteint ses objectifs et a dû être arrêté.

La Cour des comptes constate qu'aucun progrès n'a été accompli en matière de stratégie ou de coordination entre les acteurs pour améliorer l'exécution des condamnations à une peine d'amende.

La gravité de la situation décrite dans les rapports successifs de la Cour des comptes (en avril 2000, en février 2007, puis en 2013 dans le présent rapport) nécessite des mesures concrètes, à mettre en œuvre à bref délai.

La Cour des comptes recommande qu'un plan d'action soit adopté en conseil des ministres. Ce plan d'action doit définir les objectifs et moyens d'une amélioration de l'exécution des peines d'amende. Une amélioration significative de la coordination entre les autorités concernées devrait produire des effets rapides. Ce plan devrait faire l'objet d'un suivi régulier.

En toute hypothèse, la Cour des comptes examinera les suites données aux conclusions et recommandations du présent rapport dès 2016. Elle sera notamment attentive aux suites données à la proposition de désignation d'un responsable unique de l'exécution des peines d'amende par le collège des procureurs généraux, ainsi qu'aux dispositions des projets de loi déposés le 9 juillet 2013 qui visent l'enquête pénale d'exécution.

Mise en exécution des peines par la Justice

Chapitre

3

3.1 Audit initial

En 2007, la Cour des comptes constatait que la communication des condamnations aux receveurs n'était pas facilitée par un système d'information unique. À la Justice, chaque niveau de juridiction avait son propre système. Aux Finances, l'administration centrale ne proposait pas de système et les bureaux des amendes pénales développaient leurs propres outils. Les greffes transmettaient les extraits de jugement aux receveurs sous forme papier, à l'exception de quelques greffes de police qui le faisaient électroniquement.

Les délais de traitement aux différentes étapes du processus, dont la communication des extraits de jugement par les greffes aux receveurs ou la signification des jugements par défaut, étaient trop longs.

Il ne pouvait être garanti que toutes les condamnations à une peine d'amende étaient exécutées. Ainsi, le parquet pouvait ne pas signifier le jugement par défaut, qui ne devenait donc jamais définitif. Ou le greffe pouvait ne pas envoyer le dossier au receveur des amendes pénales. Tant au niveau des greffes que des parquets, l'exécution effective des peines d'amende n'était pas une priorité et entraînait en conflit avec d'autres objectifs.

Dans cet environnement, la seule mesure de contrôle interne pour garantir la communication de tous les extraits de jugement consistait à utiliser une numérotation continue des décisions, par tribunal, commune au greffe et au receveur (voir 3.2.3.1). La Cour des comptes constatait que cette utilisation n'était pas vérifiée systématiquement dans les bureaux de recettes.

Elle recommandait un système d'information intégré pour tous les acteurs et, en priorité, la transmission électronique des extraits de jugement des greffes aux bureaux de recettes.

En réponse à la Cour des comptes, la ministre de la Justice annonçait une circulaire rappelant aux greffiers qu'ils sont tenus de communiquer un jugement au receveur dans les trois jours après qu'il est devenu définitif.

3.2 Audit de suivi

3.2.1 Transmission électronique des données au receveur

Depuis janvier 2012, l'application Stimer du SPF Finances permet de recevoir et d'enregistrer les données relatives aux condamnations à une amende sous forme électronique.

Pour les condamnations prononcées par les **tribunaux de police**, la transmission électronique des données est possible à partir du logiciel Mach. Elle est facilitée par l'utilisation du numéro de registre national. À la demande du collège des procureurs généraux, ce numéro est en effet utilisé depuis le 1^{er} novembre 2011 par la police pour les infractions de roulage.

La Cour des comptes constate que ces extraits électroniques ne sont pas authentifiés. Ils doivent par conséquent être validés par les receveurs, sur la base des jugements imprimés transmis par ailleurs.

Réponse du SPF Justice

Le SPF Justice annonce que son comité de direction a décidé que le champ « registre national » devra être complété dans l'application informatique Mach, et ce, dès janvier 2014, ce qui favorisera les échanges électroniques de données.

Quant à la perte de temps liée à la validation des données électroniques par les receveurs, elle devrait à terme être résolue par l'introduction d'une signature électronique. En outre, cette modernisation de la communication des greffes vers les receveurs des amendes pénales dépend de la volonté des parties. Sa mise en œuvre n'a pas fait l'objet d'instructions destinées à la promouvoir et à l'encadrer, ni de la part de la Justice, ni de la part des Finances.

Des initiatives ont toutefois été prises, par certains parquets généraux (Gand, Anvers), en vue de systématiser cette communication dans leur ressort. Ces bonnes pratiques n'ont toutefois pas été systématisées à l'ensemble des parquets généraux du pays par le collège des procureurs généraux. Ce défaut d'encadrement a pour conséquence que cette transmission électronique n'est pas généralisée à tous les arrondissements judiciaires. Ainsi, les receveurs d'Arlon, de Charleroi, Huy, Mons, Namur, Neufchâteau, Nivelles et Saint-Vith ne reçoivent pas d'extraits de jugement électroniques. L'administration du recouvrement non fiscal a communiqué cette liste au collège des procureurs généraux en mars 2013.

Pour les **tribunaux de première instance**, l'application TPI de la Justice ne permet pas de communication électronique des données. Aucune démarche n'a été entreprise pour pouvoir transmettre les jugements entre les greffes de première instance et les bureaux des receveurs sous format électronique.

La situation est donc loin de répondre aux recommandations que la Cour des comptes formulait en 2007.

À noter également que les deux applications (Mach et TPI) ne sont pas compatibles. Les données enregistrées pour les tribunaux de police doivent être encodées à nouveau si la même affaire est soumise au tribunal de première instance.

Réponse du SPF Finances

Dans sa réponse, le SPF Finances précise qu'une concertation a eu lieu mi-2013 avec le SPF Justice afin de déterminer comment les extraits de jugement et d'arrêt électroniques devraient être envoyés. Les services informatiques des deux SPF se sont réunis en vue d'harmoniser les applications à développer, ce qui devra permettre d'envoyer de manière centralisée les données et de sauvegarder la qualité des extraits.

Réponse du SPF Justice

Le SPF Justice précise que son service ICT a élaboré en 2012 un plan informatique global dans le cadre du programme Just-X, dont la première étape sera de constituer une banque de données comprenant tous les jugements et arrêts.

Concernant plus particulièrement les amendes pénales, le projet est d'automatiser les échanges électroniques de données avec le SPF Finances.

Dans un premier temps, cet échange porterait sur les décisions des tribunaux de police (application Mach). Le projet est en cours et les premiers résultats concrets sont annoncés pour mi-2014.

Le SPF Justice prévoit ensuite de migrer l'application TPI vers le système Mach, de sorte que ce dernier devrait contenir également les décisions des tribunaux de première instance (2014-2015).

Pour le SPF Justice, cette centralisation est un élément essentiel pour garantir l'exhaustivité de l'exécution des amendes pénales.

Cette centralisation et cette automatisation devraient permettre à la Justice de suivre le statut de l'amende (apurement complet, partiel, en cours de recouvrement, etc.) et faciliter le suivi des délais, ainsi que la mise en exécution des peines subsidiaires.

Quant aux documents communiqués aux receveurs, les pratiques des greffes des tribunaux de première instance sont variées, faute d'instruction précisant ce qu'est un extrait de jugement. Les greffes transmettent soit la partie du jugement qui contient la condamnation, soit le bulletin de condamnation (version courte du jugement destinée au casier judiciaire central), soit le jugement intégral, soit encore plusieurs de ces documents. L'enquête du collège des procureurs généraux (voir point 1.7) confirme la diversité de ces pratiques. Cette situation devrait évoluer favorablement dès que la centralisation et l'automatisation des échanges de données annoncées par le SPF Justice et le SPF Finances seront une réalité.

3.2.2 Respect du délai de trois jours pour la transmission au receveur

Dans aucun des arrondissements visités (Bruxelles, Liège, Malines et Mons) par la Cour des comptes, le délai de trois jours¹⁴ dans lequel chaque greffe doit transmettre les extraits de jugement au receveur n'était respecté. Ce délai était parfois de plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Le receveur des amendes pénales de Malines a déclaré recevoir les extraits de jugement du tribunal de police deux à trois mois après leur prononcé. Une situation plus préoccupante à cet égard a été constatée au greffe du tribunal de police de Bruxelles, qui transmet les extraits neuf mois après le prononcé du jugement. Un tel retard rend en pratique impossible l'exécution effective des amendes de police et peut aboutir à leur prescription.

L'enquête du collège des procureurs généraux (voir point 1.7) montre qu'une minorité de greffes déclarent transmettre les extraits de jugement définitif dans les trois jours. Un nombre significatif de greffes déclarent dépasser ce délai. Le cas extrême est celui d'un procureur du Roi qui déclare que le greffe du tribunal de police envoie les bulletins de condamnation au receveur dans un délai approximatif de deux ans.

La circulaire annoncée en décembre 2006 par la ministre de la Justice, pour rappeler l'obligation de respecter ce délai de trois jours, n'a pas été prise.

¹⁴ Article 121 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950.

Réponse du SPF Justice

À ce sujet, le SPF Justice annonce que la nouvelle structure judiciaire permettra de disposer, du côté du chef de corps des cours et tribunaux, d'un interlocuteur unique (le collège des cours et tribunaux), comme c'est déjà le cas du côté du parquet, qui pourra être le moteur de la rédaction de directives générales adaptées aux problèmes rencontrés par les greffes.

3.2.3 Mesures de contrôle interne

3.2.3.1 Mise en exécution des condamnations

De manière générale, la communication au receveur de tous les extraits de jugement de condamnation immédiatement après chaque audience n'est juridiquement pas possible. En effet, des extraits ne peuvent parfois être communiqués qu'après plusieurs semaines.

C'est pourquoi une mesure de contrôle interne destinée à garantir la mise en exécution de toutes les peines d'amende est utilisée, basée sur une liste continue des numéros de receveur attribués par le greffe. Pour chaque numéro, le receveur doit s'assurer qu'il obtient du greffe soit un extrait de jugement, soit le motif de non-délivrance de cet extrait (acquiescement, partie civile, opposition, appel, jugement sans frais de justice ou amende).

Les greffes attribuent ce numéro de receveur à chaque partie pour laquelle le receveur est susceptible de recouvrer des amendes. Concrètement, les greffes de police attribuent un numéro à chaque prévenu ou civilement responsable et la plupart des greffes de première instance attribuent un numéro à chaque partie, même si elle n'est pas condamnée. Dans les greffes de police, l'attribution des numéros de receveur est gérée par l'application Mach sur la base des données encodées concernant les prévenus et civilement responsables, ce qui garantit une uniformité des pratiques. Par contre, elle est manuelle en première instance.

Pour les tribunaux de police, le système informatique Mach fournit ces listes au receveur par audience avec les motifs de non-délivrance.

Par contre, en première instance, la liste doit être rédigée à la main par le greffe qui doit consulter chaque jugement. L'absence d'automatisation présente des risques accrus d'erreurs de transcription, notamment des motifs de non-délivrance. La sélection de numéros de receveur que la Cour des comptes a examinée au tribunal de première instance de Bruxelles confirme l'existence d'erreurs.

La mesure de contrôle interne de l'exhaustivité de la mise en exécution des peines d'amende est donc fragile et nécessite une grande attention de la part de chaque greffe et de chaque bureau de recettes. Une erreur qui consisterait à indiquer, à tort, un motif de non-délivrance ne sera probablement jamais détectée.

Par ailleurs, les modalités de communication des documents et de confirmation de leur réception sont diverses : par la poste ou par porteur, avec ou sans accusé de réception. La communication n'est donc pas accompagnée d'une preuve systématique de délivrance. Il peut s'écouler de nombreux mois avant qu'un bureau de recettes interroge le greffe sur les extraits manquants. De plus, en l'absence de réaction du bureau de recettes, aucune autre mesure ne garantit la mise en exécution des jugements manquants.

Dans un arrondissement visité par la Cour des comptes, le receveur des amendes pénales a réclamé des duplicatas de plusieurs milliers d'extraits de jugement plus de deux ans après le prononcé.

3.2.3.2 *Signification des jugements par défaut*

L'application informatique Mach, utilisée dans les greffes et parquets de police, encadre le suivi des jugements par défaut. L'application génère, par audience, une liste des personnes condamnées par défaut. Cette liste sert à contrôler que tous les extraits de jugement sont envoyés au parquet pour qu'il les fasse signifier aux personnes condamnées par un huissier de justice. Une fois le jugement signifié, une date de signification est enregistrée par le parquet dans l'application. Si aucune date n'a été encodée deux mois après l'audience, l'application émet automatiquement un rappel à envoyer à l'huissier chargé de signifier. Depuis 2011, les informations enregistrées dans l'application peuvent être utilisées pour le suivi statistique de la signification des jugements.

En première instance, par contre, le processus de signification est entièrement géré et suivi manuellement. Les délais de réalisation des différentes étapes du processus (envoi par le greffe des jugements au parquet, envoi des jugements aux huissiers, suivi de la signification par l'huissier) peuvent dès lors varier selon les arrondissements judiciaires. L'information de gestion est donc difficilement exploitable aux fins de rapportage.

La Cour des comptes a constaté que les significations de jugements par défaut à l'initiative du bureau d'exécution des peines correctionnelles de Bruxelles ne sont plus systématiques depuis décembre 2011¹⁵. Ces jugements ne deviennent pas définitifs, les condamnations prononcées ne sont pas mises en exécution et, à terme, l'action publique risque d'être prescrite.

Les applications informatiques disponibles dans les greffes et parquets contribuent à la standardisation des procédures. Toutefois, leur développement n'a pas pris en considération l'aide à la gestion ou le rapportage. Lorsque des vérifications ont été prévues, elles ne sont accessibles que dossier par dossier. Les utilisateurs n'ont pas la possibilité de faire des recherches à partir de critères d'information de gestion ni d'éditer des listes (par exemple, listes de rappel à une étape de la procédure).

Réponse du collège des procureurs généraux

Le collège des procureurs fait part de sa disponibilité pour faire des suggestions à la ministre de la Justice et, en attendant une circulaire à ce sujet, peut insister sur l'importance de signifier les jugements par défaut dans les meilleurs délais.

Seul un encadrement rigoureux peut compenser ces faiblesses. À défaut, une perte de maîtrise sur une étape du processus risque de ne pas être décelée et corrigée.

3.2.3.3 *Qualité de l'encadrement*

Les normes juridiques relatives à la mise en exécution des peines d'amende n'ont pas été traduites en procédures administratives, dans des directives uniformes pour l'ensemble des

¹⁵ Une signification n'est demandée que lorsqu'un condamné est détenu, lorsqu'une partie s'est manifestée ou, en cas de peine importante, lorsqu'un signalement international est nécessaire.

arrondissements judiciaires. Il n'existe aucun instrument de suivi de la mise en exécution et de l'exécution de ces peines.

Au sein du parquet, l'exécution des peines est confiée à des bureaux composés de personnel administratif. Le respect des normes et l'effectivité de la mise en exécution des peines d'amende ne sont, en pratique, pas contrôlés par le parquet.

Dans un rapport de septembre 2011, la commission de modernisation de l'ordre judiciaire avait déjà relevé que le peu de contrôle et d'accompagnement de la part de la magistrature laisse une autonomie importante au personnel des bureaux d'exécution des peines¹⁶.

3.3 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate que la transmission électronique des extraits de jugement n'a pas fait l'objet de mesures d'encadrement et n'est pas généralisée.

Elle a été rendue possible pour les greffes des tribunaux de police, mais sa mise en œuvre n'a pas été encadrée dans tous les arrondissements judiciaires. Elle n'est pas appliquée dans huit des 27 arrondissements judiciaires.

Pour les greffes des tribunaux de première instance, une transmission électronique est prévue depuis 2012 dans le cadre du plan global d'informatisation de la Justice. Elle devrait être opérationnelle en 2015.

Le délai de trois jours dans lequel le greffe doit transmettre les extraits de jugement définitif au receveur n'est globalement pas respecté. La circulaire pour rappeler cette obligation, annoncée en décembre 2006 par la ministre de la Justice en réponse à l'audit précédent de la Cour, n'a pas été prise.

La mesure de contrôle de l'exhaustivité de la transmission des extraits de jugement repose entièrement sur la vigilance des receveurs du SPF Finances, alors que la responsabilité de l'exécution du jugement relève de la Justice. Cette mesure de contrôle est fragile et ne permet pas d'avoir l'assurance raisonnable que toutes les peines d'amende sont effectivement communiquées aux receveurs et enregistrées par ceux-ci.

Quant au suivi des significations des jugements par défaut, il repose, pour les juridictions de première instance, sur une procédure entièrement manuelle qui nécessite un encadrement rigoureux.

La Cour des comptes souligne la faiblesse de l'encadrement des greffes et bureaux d'exécution du parquet lors de la mise en exécution des amendes pénales. Le rôle des greffes et des bureaux d'exécution des peines n'a pas été formalisé dans des instructions générales. Le parquet ne contrôle pas l'effectivité de la mise en exécution de ces peines.

¹⁶ Commission de modernisation de l'ordre judiciaire, *Redessiner le paysage des fonctions (description de fonction du personnel judiciaire)*, septembre 2011, p. 25 et 39.

Pour la Cour des comptes, un plan d'action pour améliorer l'exécution des peines d'amende doit comprendre une amélioration radicale de l'encadrement des activités confiées aux greffes et aux parquets, au moyen de directives, d'un rapportage et d'un suivi.

Dans ce cadre, le contrôle de l'exhaustivité de la mise en exécution des peines d'amende doit être organisé et réalisé par les acteurs de la Justice.

Recouvrement par le SPF Finances

Chapitre

4

4.1 Audit initial

Dans son rapport de février 2007, la Cour des comptes constatait que seul un nombre limité de premiers avis de paiement étaient envoyés aux personnes condamnées à payer une amende pénale dans les 30 jours du jugement définitif. Ce constat s'expliquait à la fois par le retard des greffes à communiquer les jugements aux receveurs et celui des receveurs à envoyer le premier avis de paiement. Les délais d'envoi du second avis de paiement étaient également très longs et variaient d'un bureau de recettes à l'autre.

Pour la Cour des comptes, trop d'amendes restaient impayées en raison d'une absence de pilotage au sein du SPF Finances et d'une tenue archaïque de la comptabilité.

Les pratiques de recouvrement différaient fondamentalement d'un bureau des amendes pénales à l'autre et étaient peu encadrées par la hiérarchie. Chaque bureau de recettes était géré de manière très autonome, avec des obligations minimales de rapportage, tant au sein du SPF Finances que vis-à-vis des donneurs d'ordre de la Justice. Lorsque des normes figuraient dans les instructions en matière de délai de traitement (ex. : l'envoi des avis de paiement), leur respect n'était pas contrôlé et aucun système n'avait été mis en place pour en assurer le suivi.

Cette absence de pilotage par l'administration centrale du SPF Finances avait déjà été relevée par la Cour des comptes dans son rapport d'avril 2000 et n'avait pas fondamentalement évolué en 2007.

Les états financiers produits étaient insuffisants. Ils demeuraient le reflet d'une comptabilité de caisse et ne donnaient aucune information sur les droits constatés (peines d'amende à recouvrer). Ils n'établissaient aucun lien entre les droits constatés et les recettes perçues pour permettre de calculer un taux de recouvrement.

La Cour recommandait au SPF Finances de fournir un taux de recouvrement des amendes, d'encadrer et de suivre les activités de recouvrement des bureaux tout en mettant en place un système d'information intégré.

En octobre 2006, dans sa réponse à la Cour des comptes, le ministre des Finances s'était engagé à proposer des adaptations législatives pour améliorer le recouvrement des amendes en permettant aux receveurs de recourir à un mode simplifié de saisie-arrêt et d'accéder à des informations actualisées concernant les revenus ou le patrimoine du condamné.

Le ministre précisait que le projet informatique Stimer, accompagné de mesures organisationnelles et de nouvelles méthodes de travail dans le cadre la réforme Coperfin, rencontrerait à long terme les recommandations de la Cour, notamment au point de vue du rapportage et du monitoring.

4.2 Audit de suivi

4.2.1 Stimer

L'application Stimer (système de traitement intégré multi-entités pour le recouvrement) a pour finalité de centraliser la gestion et le recouvrement de toutes les recettes effectuées par le SPF Finances, en ce compris les amendes pénales.

L'attribution du marché Stimer à la firme Unisys a été approuvée le 17 novembre 2006 par le conseil des ministres. Depuis janvier 2012, Stimer est déployé dans les bureaux des receveurs des amendes pénales, sauf dans ceux d'Anvers, de Bruxelles I et de Saint-Vith.

Selon l'administration du recouvrement non fiscal, cette situation résulte du choix des receveurs concernés. Le receveur d'Anvers préférerait continuer à utiliser une application locale mise à sa disposition par un huissier de justice. Le receveur de Bruxelles I (peines correctionnelles) a décidé de ne pas utiliser l'application Stimer en raison de la proportion importante d'amendes pénales qu'il gère et qui concernent des étrangers sans numéro de registre national. Pour ces condamnés, un numéro d'identification doit être créé en dehors de l'application pour que la créance puisse être enregistrée dans Stimer, ce qui alourdit le travail d'enregistrement des amendes. Enfin, le receveur de Saint-Vith a jugé que Stimer n'était pas nécessaire pour le bon fonctionnement de son bureau.

Stimer permet l'enregistrement des droits constatés et l'envoi automatique des premiers avis de paiement, ainsi que l'établissement de plans d'apurement. L'application permet de rattacher le paiement à l'amende qui lui correspond au moyen de la communication structurée du bulletin de virement.

Par contre, les parties de cette application destinées à suivre les échéances, à envoyer un rappel de paiement, à mettre en œuvre la saisie-arrêt simplifiée ou le recouvrement forcé par un huissier de justice ou à informer le parquet en vue d'une exécution de la peine subsidiaire ne sont pas disponibles.

La Cour des comptes a constaté que les bureaux qui utilisent Stimer limitent la gestion des nouvelles amendes pénales aux seules fonctionnalités gérées par cette application, à savoir l'enregistrement de l'extrait de jugement (qu'il soit délivré sur support papier ou électronique), l'envoi (automatique) d'un premier avis de paiement, l'enregistrement des paiements et leur liaison aux droits constatés, ainsi que, éventuellement, l'établissement des plans d'apurement.

Concrètement, ceci signifie que, pour les amendes enregistrées dans ces bureaux depuis janvier 2012, les receveurs n'envoient plus de rappel, ne recourent plus à une mesure d'exécution forcée (sauf la compensation fiscale, voir 4.2.2) et n'informent plus le parquet de l'impossibilité de recouvrer.

Les délais de prescription ne sont plus suivis, de sorte qu'un débiteur qui paierait une amende prescrite n'en sera pas informé et que cette recette sera conservée.

La Cour des comptes constate que cette situation met en échec l'exécution des peines d'amende et des peines qui leur sont subsidiaires. Cette situation résulte, d'une part, des retards et difficultés qui se sont accumulés dans le contrat Stimer et, d'autre part, de l'absence de gestion de la transition vers Stimer par le SPF Finances.

Le module « amendes pénales », prioritaire dans l'exécution du contrat Stimer, devait être terminé en décembre 2008. La mise en production effective n'a pu être réalisée qu'en avril 2010 pour deux bureaux pilotes et en janvier 2012 pour les autres bureaux. Outre ce retard important, seule une partie réduite de l'application a pu être mise en production et

contenait encore de nombreux défauts de conception. Les modules suivants, qui devaient être livrés à bref délai, n'ont pas été développés avec succès. Aucun plan n'a été mis en place au SPF Finances pour gérer la transition vers Stimer alors que les développements de la firme réalisant le projet tardaient.

Les receveurs n'ont reçu aucune instruction sur les mesures à mettre en place pour assurer la gestion complète du recouvrement des créances jusqu'à ce que Stimer puisse soutenir l'ensemble du processus. Cette absence d'instruction s'est traduite par l'arrêt du processus de recouvrement des amendes pénales prononcées après le déploiement de Stimer, à l'exception de l'envoi du premier avis de paiement et de la compensation, comme évoqué ci-dessus. Les données enregistrées par les bureaux de recettes qui utilisent Stimer traduisent ce blocage. Elles indiquent que, sur 83.868.745 euros de droits constatés relatifs à des amendes pénales enregistrées en 2012, les recettes étaient seulement de 19.376.185 euros. Ces données révèlent des taux de recouvrement de 27 % pour les peines de police et de 14 % pour les peines correctionnelles.

Lors de l'audit de 2007, des taux de recouvrement avaient été calculés sur un échantillon de bureaux de recettes. Ils allaient selon les bureaux de 25 % à 52 % en matière correctionnelle et de 43 % à 62 % pour les amendes prononcées par des tribunaux de police.

Le ministre des Finances a résilié le marché passé avec la firme Unisys pour développer Stimer le 2 janvier 2013. Cette résiliation est motivée par les différents manquements dans l'exécution du contrat pour lequel 20 millions d'euros ont été dépensés. L'État réclame à son cocontractant une partie de ce montant, considérée comme indûment acquise vu l'impasse dans laquelle le développement de Stimer se trouve.

Réponse du SPF Finances

Le SPF Finances précise qu'en raison du conflit qui l'oppose à l'adjudicataire, son service informatique ne pouvait modifier en rien les modules et fonctionnalités réceptionnés. Il ajoute que ce n'est que depuis quelques mois que le problème est en voie de résolution : des lettres de rappel ont été envoyées en plusieurs phases. Il examine comment extraire du système les défauts de paiement pour les transmettre à un huissier ou prévenir le parquet du non-recouvrement. Enfin, depuis août 2013, un autre adjudicataire tente de trouver des solutions aux bogues.

L'administration informera les receveurs de la future façon de procéder.

4.2.2 Compensation fiscale

La compensation fiscale permet de payer une créance fiscale de l'État en prélevant son montant sur un remboursement futur qu'une administration des Finances doit effectuer à la personne condamnée¹⁷. Le champ d'application de la compensation fiscale a été étendu en 2009 aux dettes non fiscales des contribuables, dont les amendes pénales¹⁸. Cette démarche est facultative, elle est un moyen supplémentaire mis à la disposition des receveurs du SPF Finances pour améliorer le recouvrement des dettes fiscales et non fiscales dont ils sont responsables. Elle est limitée à la partie non contestée des créances.

¹⁷ Article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004.

¹⁸ Article 194 de la loi-programme du 22 décembre 2008.

Une compensation pour apurer une amende pénale repose en principe sur une initiative du receveur chargé de cette créance, qui doit mettre les créances ouvertes en vis-à-vis des remboursements à venir. Pour les confronter, les receveurs disposent d'applications informatiques qui leur fournissent des listes de créances à charge de condamnés qui doivent recevoir des remboursements des contributions directes ou de la TVA. La confrontation doit être rapide, car les remboursements ne sont disponibles pour la compensation que durant deux mois. Après ce délai, le remboursement est versé aux contribuables.

Depuis 2008, soit bien avant le déploiement de Stimer, une note de service a rendu obligatoire l'encodage des créances d'au moins 125 euros dans une base de données utilisée pour la confrontation avec les dettes des contributions directes et de la TVA. Il n'existe aucune mise à jour automatique de ces données, par exemple pour tenir compte des paiements ou du délai de prescription.

Depuis janvier 2012, toutes les créances enregistrées dans Stimer sont confrontées aux dettes des contributions directes et de la TVA. Par rapport au système antérieur, les paiements sont pris en considération. Par contre, la prescription n'est toujours pas suivie.

Des listes de créances d'amendes pénales pour lesquelles il existe des remboursements à effectuer au condamné et donc la possibilité d'une compensation sont produites trois fois par mois. Il y a plusieurs listes, en fonction de l'enregistrement de la créance (avant ou depuis Stimer) et de l'origine des remboursements (contributions directes ou TVA).

La compensation n'est pas automatique au départ de ces listes. Le receveur doit d'abord vérifier les créances qui y apparaissent et ensuite demander la compensation, c'est-à-dire un virement de comptable à comptable par le bureau chargé de rembourser.

La détermination du montant non contesté de chaque créance implique pour le receveur de remédier aux problèmes de qualité de l'information enregistrée dans les bases de données. Pour les créances antérieures à Stimer, il doit corriger ou supprimer de la liste les créances pour lesquelles des paiements ont été effectués ou qui sont prescrites. Pour les créances enregistrées dans Stimer, il doit supprimer les créances prescrites de la liste.

La Cour a mené divers entretiens avec des bureaux de recettes d'amendes pénales pour évaluer la qualité du processus de recouvrement par compensation. Elle a constaté que, dans certains bureaux, les créances, dont le jugement datait d'avant janvier 2012, n'ont pas été encodées dans la base de données, ce qui a rendu la compensation impossible. Dans d'autres bureaux, les données de créances (anciennes ou récentes) sont disponibles sous forme électronique, mais la compensation, bien que possible, n'est pas utilisée par le receveur. Toutefois, la compensation d'une créance fiscale par une amende pénale est parfois réalisée à l'initiative de receveurs des contributions directes.

Le recouvrement des amendes pénales par compensation est donc sous-utilisé, tant en raison des faiblesses dans l'exhaustivité et de la qualité des données relatives aux créances que faute d'initiatives des bureaux de recettes.

En outre, la compensation a pour vocation d'être automatique. Pour qu'elle le soit, il est notamment nécessaire que l'application Stimer intègre la gestion de la prescription.

Lorsque la compensation fiscale a été étendue aux amendes pénales en 2009, l'administration du recouvrement non fiscal n'a pas assez responsabilisé les receveurs pour obtenir d'eux une mise en œuvre efficace et uniforme de ce nouveau mode de recouvrement.

Aucun suivi n'a été organisé par cette administration pour s'assurer que chaque bureau de recettes utilise cet outil de recouvrement et pour mesurer les sommes recouvrées par compensation. Stimer ne fournit pas encore les données nécessaires à un rapportage à ce sujet.

Réponse du SPF Finances

Dans l'attente des adaptations techniques qui permettraient d'automatiser la compensation fiscale, le SPF Finances examine comment simplifier les procédures.

4.2.3 Saisie-arrêt simplifiée

En réponse à l'audit initial de 2007, le ministre des Finances s'était engagé à proposer des adaptations législatives pour instaurer une procédure simplifiée de saisie-arrêt en vue de recouvrer les amendes pénales et les frais de justice. Ces adaptations devaient aussi permettre aux receveurs des amendes pénales d'accéder à des données actualisées concernant les revenus du condamné.

Depuis 2007, la saisie-arrêt simplifiée permet au receveur de procéder à une saisie-arrêt exécution¹⁹ pour recouvrer les amendes pénales sans recourir à un huissier de justice²⁰. La saisie-arrêt simplifiée est exécutée par lettre recommandée, à concurrence de tout ou partie du montant de l'amende et des frais dus par ce dernier. La saisie doit être également portée à la connaissance du condamné par lettre recommandée.

Aucun des bureaux visités lors du présent audit n'utilise la saisie-arrêt simplifiée.

Plusieurs manquements de l'administration du recouvrement non fiscal du SPF Finances expliquent cette situation :

- L'administration du recouvrement non fiscal n'a introduit auprès de la Commission de la vie privée les demandes visant à permettre aux receveurs de consulter la Banque-Carrefour de la sécurité sociale pour déterminer les revenus des condamnés que le 5 juin 2012. Ces demandes se basaient sur des dispositions légales prises le 27 décembre 2006. Plus de cinq années se sont donc écoulées entre l'entrée en vigueur de ces dispositions et les démarches pour permettre aux receveurs d'accéder à des données actualisées sur les revenus des condamnés.
- Le 3 juillet 2012, cette Commission a autorisé l'ONSS, l'ONSS-APL, l'Onva et l'Onem à mettre à disposition les données utiles (sur les revenus des condamnés à une peine d'amende) aux services du recouvrement non fiscal. Toutefois, les aménagements techniques pour permettre ces accès n'étaient pas encore terminés fin avril 2013.

¹⁹ La saisie-arrêt exécution est une procédure judiciaire qui permet au créancier, muni d'un titre exécutoire (jugement, acte notarié, contrainte), de saisir tout ou partie des sommes dues par un tiers à son débiteur (par exemple des salaires).

²⁰ Article 101 nouveau de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, introduit par l'article 299 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I).

- Les receveurs des amendes pénales ont accès à la Banque-Carrefour depuis août 2013. Ce retard de plus d'un an est dû au renforcement du système de sécurisation des identités et des accès, ainsi qu'à la gestion des priorités au sein du service informatique.
- Par contre, les receveurs n'ont pas encore accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes créé par la loi du 29 mai 2000²¹. Cette loi les autorise à prendre connaissance des avis du fichier et leur impose, lorsqu'ils procèdent à une saisie-arrêt simplifiée, de communiquer leurs avis de saisie au fichier dans les trois jours ouvrables. L'arrêté royal du 7 décembre 2010, entré en vigueur le 29 janvier 2011, précise les modalités de consultation du fichier. Les bureaux de recettes d'amendes pénales ont reçu des instructions concernant cet accès. Toutefois, fin avril 2013, des problèmes techniques d'accès n'étaient pas résolus dans une vingtaine de bureaux, entravant l'alimentation et la consultation de ce fichier central.

En conclusion, les mesures qui doivent permettre aux receveurs d'utiliser la saisie-arrêt simplifiée ont été prises avec un tel retard par l'administration du recouvrement non fiscal que ce nouveau mode de recouvrement, juridiquement possible depuis 2007, n'est toujours pas utilisé.

4.2.4 Organisation administrative du recouvrement

4.2.4.1 Vue générale

Le recouvrement des amendes pénales est assuré par 28 bureaux de recettes répartis sur l'ensemble du territoire. Ils réalisent leurs tâches de recouvrement avec une autonomie importante, le plus souvent à côté d'autres compétences²². À quelques exceptions près²³, chaque arrondissement judiciaire compte un bureau d'amendes pénales qui se charge donc de recouvrer les amendes prononcées par les tribunaux de l'arrondissement.

Dans le cadre de la réforme Coperfin, l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP), dont ces bureaux de recettes dépendent, a évolué vers une structure composée de cinq administrations, dont celle du recouvrement non fiscal. Les quatre autres assurent notamment l'organisation d'une documentation relative au patrimoine immobilier, la fixation du revenu cadastral, la perception des droits d'hypothèque, d'enregistrement et de succession, la vente de biens de l'État.

Les cinq administrateurs rapportent à l'administrateur général de l'AGDP. L'Administration générale comprend dix directions régionales chargées de mettre en œuvre l'ensemble des compétences de ces cinq administrations.

²¹ Loi du 29 mai 2000 portant création d'un fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes et modifiant certaines dispositions du code judiciaire.

²² Telles les ventes de biens immeubles et meubles qui appartiennent au domaine privé des autorités publiques et qui ne sont plus utilisés, le recouvrement des créances alimentaires, etc. Sur ces 28 bureaux des amendes pénales, 21 sont également des bureaux de recettes des domaines, deux bureaux des amendes pénales sont aussi des bureaux d'enregistrement et de recettes des domaines. Seulement cinq bureaux des amendes pénales n'ont pas d'autres missions.

²³ L'arrondissement d'Eupen compte deux bureaux d'amendes pénales (Eupen et Saint-Vith), Bruxelles compte trois bureaux d'amendes pénales (Bruxelles I, Bruxelles II et Vilvorde). Les arrondissements judiciaires de Furnes et Ypres ne comptent plus de bureaux d'amendes pénales, les activités de recouvrement des amendes et frais de justice ayant été transférées respectivement à Bruges et à Courtrai.

Chaque bureau de recettes d'amendes pénales est donc à la fois soumis à l'autorité fonctionnelle de l'administrateur responsable du recouvrement non fiscal et à l'autorité hiérarchique du directeur régional, qui rapporte directement à l'administrateur général. Sur les 28 bureaux chargés du recouvrement des amendes pénales, 23 dépendent fonctionnellement de plusieurs administrateurs.

La compétence territoriale des bureaux de recettes est déterminée par la juridiction qui a prononcé la condamnation et non par le domicile du condamné. Un receveur peut donc être chargé de recouvrer des amendes pénales dues par des débiteurs habitant à tout endroit dans le pays, en fonction notamment du lieu où l'infraction a été commise.

4.2.4.2 Qualité de l'organisation

Dans son rapport de 2000, la Cour des comptes soulignait qu'une organisation fondée sur une forte autonomie des bureaux de recettes nécessitait des modalités d'organisation de trois ordres :

- l'obligation, pour chaque entité administrative, de rendre compte de sa gestion ;
- la mise en place de procédures minimales d'encadrement normatif et d'un contrôle interne des bureaux de recettes ;
- l'existence de vérifications internes périodiques des activités des entités autonomes par et au profit de l'administration centrale.

La Cour des comptes constate que, treize ans après son premier rapport d'audit, l'organisation mise en place par le SPF Finances ne rencontre toujours pas ces exigences.

En ce qui concerne l'obligation de rendre compte, elle relève que l'administration n'a pas défini des objectifs ni mis en place un rapportage sur leur degré de réalisation. Comme la plupart des bureaux ont en charge plusieurs compétences, l'administration générale doit fixer des priorités pour l'ensemble des activités de ses cinq administrations. Les droits constatés ne sont enregistrés que depuis le 1^{er} janvier 2012 et le calcul de taux de recouvrement détaillés est encore un projet.

Malgré le caractère progressif de l'implémentation de Stimer, l'encadrement normatif des activités au moyen d'instructions est défaillant. Aucune instruction n'a été donnée aux receveurs pour qu'ils adaptent leur gestion du recouvrement jusqu'à ce que Stimer intègre la totalité du processus. De ce fait, des étapes importantes du processus de recouvrement ne sont plus encadrées.

De manière générale, chaque receveur est libre de choisir les méthodes de recouvrement qu'il juge les plus adéquates. Aucune priorité n'a été fixée entre les procédés de recouvrement allant du moins coûteux au plus coûteux (recours à l'huissier de justice).

Enfin, les vérifications internes de la gestion des bureaux ne répondent pas aux défis de l'organisation administrative mise en place. Les agents qui en sont chargés dépendent des directeurs régionaux et non de l'administration centrale, les vérifications ne sont pas réalisées régulièrement et portent essentiellement sur l'exactitude des états comptables.

Le tableau ci-après montre que, dans les bureaux visités, la dernière vérification visait des périodes de gestion très différentes.

Tableau 1 – *Dernières vérifications internes périodiques des activités des bureaux visités par la Cour des comptes*

Bureau	Période couverte
Bruxelles I	Non communiqué
Bruxelles II	Janvier 1995 à décembre 2009
Liège	Janvier 2007 à décembre 2011
Malines	Janvier 2008 à décembre 2010
Mons	Janvier 2009 à décembre 2011

Source : Cour des comptes

La fréquence de vérification est faible. Elle a varié dans les bureaux visités de trois à quinze ans. Aucun des receveurs rencontrés n'avait fait l'objet d'une vérification de sa gestion depuis l'implémentation de Stimer.

Les rapports d'inspection transmis aux directions régionales et à l'administration du recouvrement non fiscal pour ces bureaux sont laconiques : ils ne constatent le plus souvent aucune carence de gestion et ne permettent pas de s'assurer de la maîtrise du processus de recouvrement.

En réponse à l'audit de 2007, l'administration avait annoncé que des inspecteurs seraient spécifiquement affectés aux vérifications internes en matière d'amendes pénales. Le projet a été abandonné après l'absence de résultats d'un unique appel à candidatures.

4.2.4.3 Rôle de l'administration du recouvrement non fiscal

L'administrateur du recouvrement non fiscal dispose d'une autorité fonctionnelle et non hiérarchique à l'égard des receveurs. Les demandes qu'il adresse aux receveurs entrent en concurrence avec les demandes de ses collègues administrateurs et avec l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux. Pour mettre en œuvre ses compétences, il peut édicter des instructions, mettre en place les moyens informatiques et techniques nécessaires, organiser des formations et exploiter les rapports de vérification.

En 2012-2013, pour accélérer l'enregistrement des droits constatés dans Stimer et encourager l'utilisation de la compensation fiscale, l'administration du recouvrement non fiscal a mis à la disposition de chaque bureau de recettes un jeune engagé dans le cadre d'une convention de premier emploi. La mise à disposition de ces 28 jeunes travailleurs est conditionnée à un rapportage mensuel à l'administrateur du recouvrement non fiscal sur les prestations effectuées et leur résultat sur le recouvrement.

Cet exemple illustre la difficulté pour l'administrateur du recouvrement non fiscal d'agir sur la gestion des bureaux de recettes sans disposer de l'autorité hiérarchique.

Ce contexte organisationnel se traduit dans les bureaux des receveurs que la Cour des comptes a visités par des pratiques de recouvrement très différentes.

Tableau 2 – Différences dans les pratiques de recouvrement des bureaux de recettes visités par la Cour des comptes avant et après l'implémentation de l'application Stimer

Bureau	Pratiques de recouvrement	
	Amendes avant Stimer	Amendes après Stimer
Bruxelles I	Envoi de l'avis de paiement et d'un rappel, envoi des créances à l'huissier sur base d'une analyse du revenu imposable. Pas de saisie-arrêt simplifiée. Jusqu'en novembre 2011, compensation fiscale au cas par cas, lorsque le bureau était informé par une autre administration des Finances d'un remboursement. À partir de novembre 2011, traitement des listes des créances éligibles à la compensation.	Pas d'implémentation de Stimer. poursuite des pratiques de recouvrement antérieures.
Bruxelles II	Envoi de l'avis de paiement et d'un rappel, envoi des créances à l'huissier sur base d'une analyse du revenu imposable, traitement des listes de créances éligibles à la compensation, mais pas de saisie-arrêt simplifiée.	Réception électronique des extraits de jugement (police), envoi d'un avis de paiement, traitement systématique des listes de créances éligibles à la compensation.
Liège	Envoi de l'avis de paiement et d'un rappel, envoi des dossiers à l'huissier après analyse de solvabilité. Pas de saisie-arrêt simplifiée. Traitement des listes de créances éligibles à la compensation et traitement des informations reçues des autres administrations des Finances sur des montants à rembourser qui pourraient être compensés avec des créances du bureau de recettes.	Réception électronique des extraits de jugement (police), envoi d'un avis de paiement, traitement des listes de compensation.
Malines	Envoi de l'avis de paiement et d'un rappel, envoi systématique des créances non recouvrées à l'huissier. Pas de saisie-arrêt simplifiée. Pas d'encodage des créances en souffrance pour les confronter avec les remboursements des contributions directes et de la TVA. Listes de créances éligibles à la compensation non générées. Compensations uniquement pour des amendes d'un montant élevé, au cas par cas.	Réception électronique des extraits de jugement (police), envoi d'un avis de paiement. Listes de créances éligibles à la compensation non traitées.
Mons	Envoi de l'invitation de paiement et d'un rappel, envoi des dossiers à l'huissier après analyse de solvabilité. Pas de saisie-arrêt simplifiée. Non-traitement des listes de créances éligibles à la compensation. Pas de mesures de recouvrement après rappel pour les peines correctionnelles.	Encodage manuel des extraits de jugement dans Stimer avec un an de retard pour les jugements de police, envoi d'un avis de paiement. Listes de créances éligibles à la compensation non traitées.
		Aucun des bureaux visités n'avait recours à un huissier de justice.
Aucune utilisation de la saisie-arrêt simplifiée.		

Source : Cour des comptes

Réponse du SPF Finances

Le SPF Finances indique que le recouvrement non fiscal sera intégré à l'Administration générale de la perception et du recouvrement. Les bureaux auront la compétence exclusive de la perception et du recouvrement des dettes. Ils seront pilotés par une hiérarchie qui orientera la gestion de l'organisation uniquement en fonction de ces missions. Diverses applications seront disponibles pour fixer les priorités entre les dossiers, notamment en octroyant, au moyen de l'exploration de données, un profil aux débiteurs qui permettra d'identifier l'action en recouvrement susceptible de produire le meilleur rendement.

Pour la Cour des comptes, pour être un succès, la mise en place de cette nouvelle organisation doit pouvoir s'appuyer sur une gestion solide du changement et des risques, notamment sur le plan informatique.

4.3 Conclusions et recommandations

Contrairement à l'engagement pris par le ministre des Finances en octobre 2006 en réponse à l'audit antérieur, le projet Stimer, les nouveaux outils de recouvrement et les mesures organisationnelles n'ont pas permis de rencontrer la plupart des recommandations de la Cour des comptes.

4.3.1 Stimer

Depuis la fin 2011, le SPF Finances a implémenté une application dans les bureaux de recettes (sauf trois). Cette application (Stimer) est toutefois incomplète : elle ne permet pas l'envoi d'un rappel, ne facilite pas la mise en œuvre de mesures de recouvrement forcé et ne permet pas d'informer le parquet de l'impossibilité de recouvrer.

En outre, l'implémentation de cette application n'a fait l'objet d'aucune gestion de la transition. Dès lors, pour les amendes enregistrées dans Stimer, à l'exception de la compensation fiscale, les receveurs se sont limités aux fonctionnalités proposées par Stimer et n'envoient plus de rappel, ne font plus de recouvrement forcé et n'informent plus le parquet d'une impossibilité de recouvrer.

Le contrat passé pour développer Stimer a été résilié en janvier 2013 par l'État, faute de développements satisfaisants par la firme Unisys et sans perspective de nouveaux développements pour cette application.

4.3.2 Modifications législatives

Les modifications législatives concernant la saisie-arrêt simplifiée et l'accès aux informations sur les revenus et le patrimoine des condamnés, annoncées par le ministre, ont bien été prises en 2006 et 2007.

Toutefois, l'administration du recouvrement non fiscal a tardé à prendre les dispositions qui permettraient de mettre ces outils à la disposition des receveurs chargés de recouvrer les amendes pénales.

Dans les faits, plusieurs années après l'adoption des dispositions législatives et réglementaires nécessaires, les bureaux de recettes n'utilisent toujours pas la saisie-arrêt simplifiée.

Depuis 2009, les bureaux peuvent appliquer la compensation fiscale aux amendes pénales. Il s'agit d'une méthode directe, simple et peu coûteuse de recouvrement. Pour les amendes qui ne sont pas enregistrées dans Stimer, elle nécessite un encodage manuel et un traitement par les receveurs de listes de créances éligibles à la compensation. Pour les amendes enregistrées dans Stimer, ces listes sont produites automatiquement et mises à la disposition des receveurs plusieurs fois par mois.

La Cour des comptes constate que les bureaux de recettes n'envisagent pas systématiquement le recouvrement par compensation. L'administration du recouvrement non fiscal n'a du reste organisé aucun suivi de la mise en œuvre de la compensation par les receveurs ni des sommes recouvrées.

4.3.3 Organisation administrative

Pour ce qui concerne l'organisation administrative, la Cour des comptes avait précisé dans son rapport d'avril 2000 les conditions de bon fonctionnement d'une structure déconcentrée en 28 bureaux qui bénéficient d'une forte autonomie.

Elle constate que l'organisation administrative du recouvrement des amendes pénales par le SPF Finances ne remplit toujours pas ces conditions. L'obligation de rendre compte, l'encadrement et le contrôle des activités font défaut.

4.3.4 Recommandations

Le manque de maîtrise du recouvrement des amendes pénales par le SPF Finances ne permet pas de garantir l'effectivité de la peine d'amende et l'égalité de traitement entre les citoyens. Ce manque de maîtrise se traduit notamment par la prescription d'amendes pénales, mais aussi par le fait que le paiement d'une amende prescrite n'est pas identifié et restitué.

Pour la Cour des comptes, un plan d'action pour améliorer l'exécution des peines d'amende doit comprendre la mise en œuvre de mesures urgentes et radicales pour renforcer l'encadrement des bureaux de recettes d'amendes pénales. Cet encadrement nécessite notamment de fixer des objectifs ainsi que de préciser les moyens qui doivent être alloués à leur réalisation et les méthodes à employer.

À moyen terme, les bureaux de recettes doivent disposer d'un outil informatique couvrant l'ensemble de la gestion du recouvrement des amendes pénales.

Dès à présent, le SPF Finances doit veiller à ce que les receveurs poursuivent les opérations de recouvrement au-delà de l'envoi du premier avis de paiement. Une attention particulière doit également être portée au respect des règles de prescription. Le SPF Finances doit également, sans plus attendre, faire en sorte que les bureaux de recettes utilisent systématiquement les possibilités de compensation fiscale. L'utilisation de la saisie-arrêt simplifiée doit également être rendue possible et son utilisation promue.

Enfin, le SPF Finances devrait réexaminer l'autonomie dont bénéficient les 28 bureaux de recettes d'amendes pénales, ainsi que la nécessité de répartir cette mission en un aussi grand nombre de bureaux déconcentrés.

En toute hypothèse, la déconcentration actuelle n'est pas justifiée par la tenue d'un dossier unique par citoyen dans la mesure où les amendes à recouvrer sont confiées au bureau de recettes du ressort de la juridiction qui a prononcé la peine et non à celui du domicile du condamné.

En outre, à défaut d'un lien hiérarchique direct avec les receveurs, l'administrateur des recettes non fiscales manque d'autorité pour faire évoluer et uniformiser les pratiques de gestion dans les bureaux de recettes.

Enfin, le dispositif de contrôle interne des bureaux de recettes n'est pas suffisamment développé pour garantir la maîtrise de leur gestion. À ce sujet, la Cour des comptes recommande que les vérifications effectuées dans ces bureaux relèvent directement de l'administration centrale et portent tant sur les aspects comptables que sur la réalisation des missions.

Le SPF Finances envisage d'intégrer prochainement le recouvrement non fiscal à l'Administration générale de la perception et du recouvrement.

Pour la Cour des comptes, cette nouvelle organisation administrative n'aura de sens que si elle rencontre les conditions précitées et permet un recouvrement plus concret des peines d'amende. Une attention particulière devrait être portée à la centralisation des échanges d'information avec la Justice.

Exécution des peines subsidiaries

Chapitre

5

Une fois saisi de la créance, le receveur des amendes pénales poursuit l'exécution de la peine d'amende au nom du parquet. Lorsqu'il constate l'impossibilité de la recouvrer, il doit en informer le parquet pour permettre à celui-ci de mettre en œuvre la peine subsidiaire prononcée par le juge. Cette information se fait un moyen d'un formulaire, l'« état 204 ».

Si le parquet met la peine subsidiaire en exécution, il doit en informer le receveur, qui peut alors annuler la créance qu'il avait enregistrée dans sa comptabilité. Dans le cas contraire, le receveur doit être informé de la non-exécution de la peine subsidiaire pour pouvoir poursuivre le recouvrement de l'amende.

5.1 Audit initial

Dans son rapport de février 2007, la Cour des comptes relevait que la communication aux parquets des amendes impossibles à recouvrer variait d'un receveur à l'autre.

Certains receveurs envoyaient l'état 204 au parquet à l'approche de la prescription pour se prémunir contre celle-ci. Ils privaient ainsi les parquets de toute possibilité d'exécuter la peine subsidiaire, faute de temps.

D'autres receveurs envoyaient l'état 204 au parquet dès qu'ils concluaient à l'insolvabilité du condamné ou constataient un emprisonnement ou une absence d'adresse²⁴.

La Cour constatait également que la suspension, depuis le 22 décembre 1999, de l'exécution des peines subsidiaires d'emprisonnement amenait les parquets à ne plus donner suite aux états 204. Les services d'exécution les conservaient jusqu'à la prescription et le receveur des amendes pénales ne poursuivait plus le recouvrement de l'amende.

La peine subsidiaire de déchéance du droit de conduire, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004²⁵, était encore peu exécutée. Dans sa réponse à la Cour, la ministre de la Justice signalait toutefois que les déchéances subsidiaires du droit de conduire étaient effectivement exécutées en cas de non-paiement de l'amende.

5.2 Audit de suivi

5.2.1 Information du parquet

Pour la Cour des comptes, l'envoi d'un état 204 devrait rencontrer deux exigences. D'une part, le receveur des amendes pénales devrait garder la maîtrise du recouvrement assez longtemps pour envisager les opportunités de compensation, par exemple avec des créances fiscales du condamné. D'autre part, le parquet doit être informé de l'impossibilité de recouvrer dans un délai qui lui permet d'exécuter la peine subsidiaire prévue.

²⁴ Par exemple, le condamné est rayé d'office du registre national ou son domicile est inconnu, ce qui fait échec aux démarches de l'huissier.

²⁵ Article 69bis de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, inséré par l'article 33 de la loi du 7 février 2003.

Pour rencontrer ces exigences, les échanges d'information entre les receveurs et les parquets sur l'exécution des peines subsidiaires nécessitent un cadre et une standardisation. Or, il n'existe à ce jour aucune directive du ministre de la Justice à ce sujet.

Pour le SPF Justice, une telle directive n'est possible que sous la responsabilité ou au minimum avec l'accord du ministre des Finances.

Pour les créances non enregistrées dans Stimer, la Cour des comptes a constaté des pratiques différentes dans les bureaux de recettes qu'elle a visités pour cet audit de suivi :

- envoi d'un état 204 signalant l'impossibilité de recouvrer la peine d'amende au parquet à une date proche de la prescription (deux mois avant la date à Liège ou six mois avant à Bruxelles I et II) ;
- poursuite du recouvrement par le receveur après l'envoi de l'état 204 au parquet dans des cas où le parquet n'exécute pas les peines subsidiaires (Liège) ;
- envoi d'un état 204 pour les créances encore ouvertes deux mois après le second avis de paiement et, en même temps, transmission par le receveur de la créance à l'huissier pour qu'il poursuive le recouvrement ; le parquet et l'huissier se concertent, mais le receveur n'est plus informé des suites données à la condamnation (Malines) ;
- arrêt de l'envoi des états 204 (depuis juin 2010 aux bureaux de Bruxelles II et en 2011 à Mons pour les peines de police), voire absence d'envoi d'états 204 depuis l'audit initial (Mons pour les peines correctionnelles) ;
- envoi d'état 204 uniquement lorsque la peine subsidiaire est une déchéance du droit de conduire (Bruxelles II).

Les réponses à l'enquête menée en avril 2013 par le collège des procureurs généraux (voir point 1.7) confirment la diversité des pratiques.

Pour rappel, pour les créances enregistrées dans l'application Stimer (déployée depuis le début 2012), la procédure de recouvrement est incomplète et ne permet ni l'envoi de rappels, ni l'envoi d'un état 204. Pour ces créances, les receveurs ne constatent plus l'impossibilité de recouvrer et n'informent plus le parquet.

Le déploiement d'une application incomplète et l'absence de mesures d'accompagnement privent le parquet de l'information qui lui est nécessaire pour mettre en exécution la peine subsidiaire.

Réponse du collège des procureurs généraux

Le collège des procureurs généraux précise qu'il ignorait que les parquets ne recevaient plus d'avis lorsque l'amende n'avait pas pu être recouvrée.

Il propose de conseiller la ministre de la Justice quant au moment le plus opportun pour transmettre les états 204 aux parquets, vu les bonnes pratiques dont il a connaissance.

5.2.2 Moyens d'action

Le parquet qui est informé du non-recouvrement de l'amende pénale peut mettre en œuvre la peine subsidiaire prononcée par le juge.

Toutefois, les peines subsidiaires d'emprisonnement ne sont plus exécutées depuis la circulaire du ministre de la Justice du 22 décembre 1999. Les parquets ne donnent dès lors aucune suite aux états 204 dont la peine subsidiaire est une peine d'emprisonnement.

La Cour des comptes souligne que cette situation a incité les receveurs de certains arrondissements à arrêter l'envoi d'états 204. Le parquet, dans ce cas, est privé de toute information sur la non-exécution de la peine d'amende.

Pour la peine subsidiaire de déchéance du droit de conduire, la mise en exécution varie selon les arrondissements, voire au sein du même arrondissement, selon le niveau de juridiction. Dans les parquets visités, les pratiques vont de la mise en exécution systématique de la déchéance subsidiaire du droit de conduire à l'absence systématique de mise en exécution :

- Les parquets de police de Mons et de Liège ne mettent pas en exécution les peines subsidiaires de déchéance du droit de conduire.
- Le parquet correctionnel de Liège ne met pas en exécution les peines subsidiaires de déchéance du droit de conduire.
- Les parquets de police et correctionnels de Bruxelles exécutent les peines subsidiaires de déchéance du droit de conduire et informent le receveur lorsque cette peine a été exécutée.

L'enquête réalisée en avril 2013 par le collège des procureurs généraux (voir point 1.7) confirme la diversité de ces pratiques. Plusieurs parquets déclarent ne plus exécuter provisoirement la déchéance subsidiaire du droit de conduire, par manque de personnel. C'est le cas, par exemple, du parquet de police de Furnes, du procureur du Roi de Courtrai et du procureur du Roi de Turnhout. Certains parquets invitent une dernière fois le condamné à payer l'amende en lui adressant un courrier. Les parquets de police et de première instance de Tournai, par exemple, déclarent envoyer une invitation à payer aux condamnés lorsque le receveur leur adresse un état 204, y compris lorsque la peine subsidiaire est une peine d'emprisonnement. Enfin, la majorité des parquets citent la demande de réhabilitation²⁶ comme le dernier moyen d'inciter le condamné à s'acquitter des amendes, contributions ou frais encore impayés.

L'information du receveur sur les suites que le parquet donne aux états 204 est également variable.

Le receveur de Malines ne reçoit aucune information du parquet sur l'exécution ou l'absence d'exécution de la peine subsidiaire. Pour les amendes prononcées avant l'implémentation de Stimer, il envoie la créance à l'huissier et, en même temps, l'état 204 au parquet. Il ne suit pas le travail de l'huissier et ne participe pas aux échanges d'information avec le parquet suite à l'envoi de l'état 204. Il ne s'assure donc pas que le parquet soit informé en

²⁶ Toute personne ayant été condamnée au pénal peut adresser une demande de réhabilitation au procureur du Roi de l'arrondissement de son domicile. Elle doit remplir certaines conditions, notamment celle d'avoir payé l'amende éventuellement infligée. L'octroi d'une réhabilitation implique que la déchéance de certains droits est annulée, que la condamnation n'est plus mentionnée sur les extraits du casier judiciaire et que la condamnation ne peut plus servir de base à la récidive en cas de nouvelles condamnations.

cas de paiement de l'amende à l'huissier, ni que l'huissier soit informé de l'exécution ou de l'échec de l'exécution de la peine subsidiaire par le parquet.

Les bureaux de recettes de Bruxelles I et II sont informés par le parquet correctionnel et le parquet de police de Bruxelles de la mise en exécution de la peine subsidiaire. Ils ne reçoivent pas d'information lorsque la peine subsidiaire n'est pas exécutée.

Réponse du collège des procureurs généraux

Le collège diffusera une circulaire confiant à chaque procureur du Roi le soin de mettre en exécution les peines subsidiaires de déchéance du droit de conduire et soulignant l'efficacité d'enjoindre au condamné de payer l'amende en cas de demande de réhabilitation.

5.3 Conclusions et recommandations

Lorsque la peine principale d'amende n'est pas exécutée, la sanction pénale peut se traduire par une peine subsidiaire d'emprisonnement ou de déchéance du droit de conduire.

Le receveur agit au nom du parquet et doit l'informer de l'impossibilité de recouvrer une peine d'amende.

En décembre 1999, le ministre de la Justice a donné instruction au parquet de ne plus exécuter les peines d'emprisonnement subsidiaires prononcées par les cours et tribunaux.

La seule peine subsidiaire sur laquelle le parquet peut encore s'appuyer est la déchéance du droit de conduire.

Pour les amendes pénales qui ne sont pas enregistrées dans Stimer, la Cour des comptes constate que l'information du parquet sur l'impossibilité de recouvrer n'est pas systématique.

Pour les amendes pénales enregistrées dans Stimer, l'impossibilité de recouvrer n'est plus constatée par les receveurs et les parquets ne reçoivent plus aucune communication à ce sujet.

En outre, dans les cas où les parquets reçoivent encore un état 204 signalant l'impossibilité de recouvrer et où une déchéance du droit de conduire est prévue, la mise en exécution de cette peine subsidiaire par le parquet n'est pas systématique. Elle varie d'un arrondissement à l'autre, voire selon la juridiction au sein du même arrondissement.

Pour la Cour des comptes, les défaillances dans le recouvrement des peines d'amende par le SPF Finances et la mise en échec des peines subsidiaires portent atteinte à la crédibilité de la peine principale d'amende. L'effectivité de ces peines n'est plus garantie.

Cette situation met en péril l'état de droit, la confiance dans la justice et l'égalité entre les citoyens.

Un plan d'action pour améliorer l'exécution des peines d'amendes doit prendre en considération l'exécution des peines subsidiaires.

La Cour des comptes recommande qu'une directive générale du ministre de la Justice oblige les receveurs à communiquer les états 204 au parquet et le parquet à envisager de manière systématique la peine subsidiaire de déchéance du droit de conduire.

Par ailleurs, l'efficacité de la peine subsidiaire d'emprisonnement pose question et la possibilité de prévoir d'autres sanctions lorsque la peine principale d'amende n'est pas exécutée devrait être examinée.

À ce sujet, dans le cadre de l'enquête conduite par le collège des procureurs pendant cet audit, de nombreux procureurs ont signalé que les demandes de réhabilitation introduites par les condamnés offrent une dernière opportunité de recouvrement.

Rapportage

Chapitre

6

6.1 Justice

6.1.1 Audit initial

En février 2007, la Cour des comptes constatait qu'aucun système n'avait été mis en place et qu'aucun objectif n'avait été fixé, qui permettraient de rendre compte de l'exécution des amendes pénales ou des activités qui y contribuent. La disponibilité et la fiabilité des données n'étaient pas garanties. En outre, aucune autorité n'avait exprimé le besoin d'un rapportage régulier et fiable.

Cette absence de rapportage sur l'exécution des amendes pénales était de nature à fragiliser la réflexion sur la politique pénale. La Cour recommandait la mise en place d'un système d'information, d'objectifs et d'indicateurs, aptes à fournir les éléments quantitatifs nécessaires afin d'appuyer la prise de décision, notamment en matière de peine subsidiaire.

6.1.2 Audit de suivi

Les statistiques disponibles portent sur les condamnations (police et première instance) ou le nombre de jugements par défaut signifiés (police).

Il n'existe pas de statistiques portant sur le processus d'exécution des peines. L'exécution effective et l'efficacité des peines d'amende et des peines subsidiaires à celles-ci ne font l'objet d'aucun rapportage.

Concernant l'exécution des peines d'amende, la Justice est tributaire des informations qu'elle reçoit des Finances. La seule information que le parquet est susceptible de recevoir est un état 204 l'informant de l'impossibilité de recouvrer l'amende. Or, l'absence d'état 204 ne garantit pas au parquet que l'amende a été payée.

Des initiatives sont nécessaires et possibles pour améliorer cette situation à court terme.

Par contre, en ce qui concerne les demandes d'exécution des peines subsidiaires et les suites qui leur sont réservées, en ce compris le retrait effectif du permis de conduire, les informations sont disponibles dans les parquets et pourraient faire l'objet d'un suivi statistique.

Réponse du SPF Justice

Le SPF Justice estime qu'un rapportage de qualité au sein des cours et tribunaux sera possible à l'avenir, grâce aux outils développés dans le cadre du projet Just-X qui seront mis à la disposition des cours et tribunaux.

6.2 Finances

6.2.1 Audit initial

En février 2007, la Cour des comptes constatait qu'il n'existait aucun rapportage spécifique aux amendes pénales au sein du SPF Finances. Aucun système n'était mis en place et aucun objectif n'était fixé, qui permettraient de rendre compte de l'exécution des amendes pénales.

Un rapportage de qualité était impossible, car les informations financières et de gestion étaient insuffisantes et éparpillées, faute d'intégration des systèmes d'information entre la

Justice et les Finances de même qu'entre les différents bureaux des Finances qui disposent tous de systèmes particuliers, développés d'initiative et souvent rudimentaires.

L'absence de données fondamentales rendait impossible tout calcul du taux de recouvrement des amendes pénales.

6.2.2 Audit de suivi

Chaque année, une estimation des recettes figure au budget des voies et moyens. Cette estimation est toutefois basée sur les recettes des années précédentes et non sur les droits constatés. La dernière estimation figurant au budget des voies et moyens pour 2013 a également été calculée suivant cette méthode. Elle s'élève à 63.489.997 euros.

Le rapportage ne s'est pas amélioré depuis le rapport de la Cour de février 2007.

Toutefois, depuis janvier 2012, les nouveaux droits constatés sont enregistrés dans Stimer, ce qui devrait à l'avenir améliorer la qualité de l'information contenue dans le budget des voies et moyens.

Malgré la mise en place de Stimer qui comprend les droits constatés, les recettes et centralise les informations, l'AGDP ne produit pas de statistiques sur le résultat du travail de recouvrement des receveurs. Elle ne peut par conséquent pas informer la Justice sur le bon déroulement de l'exécution de la peine. L'AGDP n'est pas encore en état de publier des taux de recouvrement des amendes pénales. En outre, aucune information n'est disponible sur les créances prescrites.

Aucune des informations suivantes, qui permettraient d'appréhender le fonctionnement du processus de recouvrement, n'est disponible :

- la proportion des montants des condamnations à une peine d'amende prononcées sur une période donnée qui ont été entièrement apurés et la répartition entre les modes d'apurement (paiement volontaire, huissier, compensation fiscale, saisie-arrêt simplifiée) ;
- la proportion des montants des condamnations à une peine d'amende sur une période donnée qui ont été payées en partie et la répartition entre les modes de paiement (paiement volontaire, huissier, compensation fiscale, saisie-arrêt simplifiée) ;
- la proportion des montants des condamnations à une amende d'une période donnée toujours impayés ;
- la proportion des condamnations à une amende proches de la prescription ou prescrites ;
- la proportion des condamnations pour lesquelles une impossibilité de recouvrer a été constatée.

6.3 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate qu'un système de rapportage sur le processus d'exécution des amendes pénales n'a pas été mis en place. Aucun objectif n'a été fixé en ce sens.

Pour le recouvrement par le SPF Finances, les données actuellement présentes dans l'application Stimer ne sont pas exploitées pour produire des informations relatives aux taux de

recouvrement des amendes pénales. En outre, l'échec du développement complet de cette application entrave la mise en place d'un rapportage sur l'ensemble du processus de recouvrement des amendes pénales géré par les bureaux de recettes.

La Justice ne reçoit pas les informations statistiques des Finances sur le recouvrement des amendes pénales qui pourraient alimenter sa réflexion sur la politique pénale.

Pour ce qui concerne la Justice, les systèmes informatiques Mach et TPI devraient permettre un suivi statistique de l'exécution des peines subsidiaires. Actuellement, les statistiques portent uniquement sur les condamnations (police et première instance) ou sur le nombre de jugements par défaut signifiés (police).

Pour la Cour des comptes, un rapportage commun des SPF Finances et Justice sur l'exécution des peines d'amende et des peines subsidiaires à celles-ci est une action prioritaire pour éclairer les décisions à prendre afin de garantir l'effectivité de ces peines.

La mise en place d'un système de rapportage peut contribuer à mobiliser les différents acteurs concernés et à préciser les moyens et mesures qu'il convient de prendre pour restaurer l'efficacité de la peine d'amende et la crédibilité du SPF Finances en tant qu'opérateur privilégié du recouvrement.

Conclusions et recommandations

Chapitre



7.1 Conclusions

De manière générale, la Cour des comptes constate que peu de progrès ont été réalisés depuis son rapport de février 2007. En ce qui concerne les méthodes de recouvrement des amendes pénales par le SPF Finances, les modifications législatives qui sont intervenues pour faciliter leur paiement ne sont pas utilisées comme escompté.

En matière de stratégie ou de coordination, aucun progrès n'a été réalisé.

Concernant la Justice, aucune initiative structurelle n'a été prise. La situation est la suivante :

- la transmission électronique des extraits de jugement a été rendue possible pour les tribunaux de police, mais n'est pas appliquée dans huit des 27 arrondissements ;
- pour les greffes des tribunaux de première instance, une transmission électronique n'est toujours pas assurée ; le SPF Justice indique qu'une transmission électronique est prévue à court terme ;
- le délai de trois jours dans lequel le greffe doit transmettre les extraits de jugement définitif au receveur n'est globalement pas respecté ;
- la circulaire pour rappeler cette obligation, annoncée en décembre 2006 par la ministre de la Justice, n'a pas été prise ;
- le contrôle de l'exhaustivité de la transmission des extraits de jugement aux receveurs du SPF Finances repose entièrement sur la vigilance de ceux-ci et n'offre pas une garantie suffisante ;
- le suivi des significations des jugements par défaut repose, pour les juridictions de première instance, sur une procédure manuelle qui nécessite un encadrement rigoureux ;
- le rôle des greffes et des bureaux d'exécution du parquet pour la mise en exécution des amendes pénales n'a pas été formalisé et n'est pas contrôlé.

Les projets informatiques en cours de développement dont le SPF Justice fait état dans sa réponse devraient améliorer le suivi des significations des jugements par défaut et le contrôle de l'exhaustivité de la transmission des extraits de jugement.

Enfin, depuis décembre 1999, la peine subsidiaire d'emprisonnement ne peut plus être exécutée. Quant à la peine subsidiaire de déchéance du droit de conduire, elle n'est pas envisagée systématiquement.

Depuis 2007, le SPF Finances a basé toute l'amélioration de la gestion du recouvrement des amendes pénales sur le développement d'un système informatique (Stimer).

Depuis janvier 2012, 25 des 28 bureaux de recettes utilisent ce système, alors qu'il est incomplet. Pour les amendes enregistrées dans ce système, aucun rappel n'est envoyé, les mesures de recouvrement forcé ne sont pas mises en œuvre et le parquet n'est plus informé de l'impossibilité de recouvrer une amende, ce qui le prive de toute possibilité de mettre en exécution une peine subsidiaire.

Le contrat conclu pour développer Stimer a été résilié par le ministre des Finances en janvier 2013, faute de développements satisfaisants.

Par ailleurs, les nouvelles voies légales de recouvrement ne produisent pas les résultats escomptés. La compensation fiscale n'est pas utilisée systématiquement dans tous les bureaux de recettes, alors qu'il s'agit de la mesure de recouvrement la plus efficace. Quant à la saisie-arrêt simplifiée, autorisée depuis 2007, son utilisation est rendue impossible en raison de retards imputables à l'administration du recouvrement non fiscal.

Pour la Cour des comptes, le manque de maîtrise du recouvrement des amendes pénales par le SPF Finances et la mise en échec des peines subsidiaires mettent en péril l'effectivité des peines, l'état de droit, la confiance dans la justice et l'égalité entre les citoyens.

7.2 Recommandations

Pour la Cour des comptes, la gravité de la situation décrite dans ses rapports successifs (en 2000, en 2007, puis en 2013 dans le présent rapport) nécessite des mesures concrètes, à mettre en œuvre à bref délai.

Elle recommande qu'un plan d'action, adopté en conseil des ministres, précise les objectifs et moyens d'une amélioration de l'exécution des peines d'amende. Une amélioration significative de la coordination entre les autorités concernées devrait produire des effets rapides. Ce plan devrait faire l'objet d'un suivi régulier.

Le SPF Justice souligne qu'un tel plan d'action ne pourra être réalisé qu'avec l'accord de l'ensemble des parties. Le nouveau paysage judiciaire et la volonté d'inclure et de responsabiliser les magistrats devraient simplifier à moyen terme sa mise en place.

En réponse au projet de rapport de la Cour des comptes, le ministre des Finances a annoncé avoir demandé à son administration d'élaborer, en collaboration étroite avec la Justice, un plan d'action destiné à rencontrer les recommandations de la Cour des comptes. Il présentera ce plan avec le ministre de la Justice au conseil des ministres.

La ministre de la Justice n'a pas répondu à la Cour des comptes.

Pour la Cour des comptes, le plan d'action pour améliorer l'exécution des peines d'amende doit comprendre une amélioration radicale de l'encadrement des activités confiées aux greffes et aux parquets, au moyen de directives, d'un rapportage et d'un suivi. Dans ce cadre, le contrôle de l'exhaustivité de la mise en exécution des peines d'amende doit être organisé et réalisé par les acteurs de la Justice.

Ce plan d'action doit également prendre en considération l'exécution des peines subsidiaires. L'efficacité de la peine subsidiaire d'emprisonnement pose question, et la possibilité de prévoir d'autres sanctions lorsque la peine principale d'amende n'est pas exécutée devrait être examinée.

Une directive générale du ministre de la Justice devrait imposer aux receveurs d'informer le parquet de tous les constats d'une impossibilité de recouvrer et au parquet d'envisager de manière systématique la peine subsidiaire de déchéance du droit de conduire.

Ce plan d'action doit aussi comprendre la mise en œuvre de mesures urgentes et radicales pour renforcer l'encadrement des bureaux de recettes d'amendes pénales en vue de restaurer la crédibilité du SPF Finances en tant qu'opérateur privilégié du recouvrement.

À moyen terme, les bureaux de recettes doivent disposer d'un outil informatique couvrant l'ensemble de la gestion du recouvrement des amendes pénales.

Dès à présent, le SPF Finances doit veiller à ce que les receveurs poursuivent les opérations de recouvrement au-delà de l'envoi du premier avis de paiement. Une attention particulière doit également être portée au respect des règles de prescription. Enfin, pour la Cour des comptes, un rapportage commun des SPF Finances et Justice sur l'exécution des peines d'amende et des peines subsidiaires à celles-ci est une action prioritaire pour éclairer les décisions à prendre afin de garantir l'effectivité de ces peines.

Réponse du ministre des Finances

(traduction)



Service public fédéral
Finances

Le ministre des Finances

Bruxelles, le 2 décembre 2013

M. Ph. Roland
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Votre lettre du
30 octobre 2013

Votre référence
A6-3.697.551 L10

Notre référence
CFIN/FIS/MDM/237124
VP2012/05253. 5
AGVP/2013/38

Annexe(s)

Exécution des amendes pénales – audit de suivi

Monsieur le Premier Président,

Le rapport d'audit relatif à l'exécution des amendes pénales a retenu toute mon attention.

Il tient déjà largement compte des nuances proposées par l'administration et je n'ai pas d'autres remarques à formuler.

J'ai chargé mon administration de travailler en étroite collaboration avec l'administration de la Justice afin d'élaborer un plan d'action dont les mesures tiennent compte des recommandations formulées dans votre rapport d'audit. Ce plan d'action comportera à la fois des mesures à court et long terme. Je le soumettrai avec mon homologue de la Justice au conseil des ministres en janvier.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Koen Geens

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2014/1128/01

PRÉPRESSE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be