



Cour des comptes



Exécution des amendes pénales

Suivi 2021 et 2023 des recommandations de l'audit de 2019



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, juillet 2023



Cour des comptes

Exécution des amendes pénales

Suivi 2021 et 2023 des recommandations de l'audit de 2019



Rapport adopté le 19 juillet 2023 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1	Contexte	3
2	Audits précédents et audit de 2019	5
3	Méthode de suivi	5
4	Recommandations mises en œuvre	6
4.1	Stratégie, coordination et pilotage	7
4.2	Mise en exécution des peines d’amende par la Justice	12
4.3	Recouvrement des amendes par le SPF Finances	15
4.4	Mise à exécution des peines subsidiaires par le parquet	18
5	Conclusions	18

Exécution des amendes pénales – suivi 2021 et 2023 des recommandations de l’audit de 2019

L’exécution des amendes pénales représente un enjeu financier pour l’État et engage la crédibilité de la Justice. En 2019, compte tenu de la gravité de la situation, la Cour des comptes examinait pour la quatrième fois l’exécution par l’État des peines d’amende prononcées par les cours et tribunaux. Le rapport concluait que les améliorations constatées depuis le dernier audit (2014) portaient essentiellement sur le processus de recouvrement par le SPF Finances. L’automatisation du processus par le SPF Justice était encore très partielle. En outre, aucune solution n’avait été apportée au défaut d’exécution des peines subsidiaires. La Cour dresse à présent un nouvel état des lieux de la mise en œuvre de ses recommandations au terme de ses évaluations de mai 2021 et de mai 2023.

La Cour des comptes estime que, sur ses 20 recommandations formulées en 2019, 3 ont été rencontrées, 10 sont en cours de mise en œuvre et 7 n’ont pas été réalisées.

La Cour des comptes constate que l’Organe de concertation créé en 2014 pour améliorer l’exécution des amendes pénales ne s’est plus réuni pendant plus de deux ans. Une réunion a cependant été organisée le 31 mai 2023, à la suite de l’examen réalisé par la Cour. La concertation entre le SPF Finances, le SPF Justice et le ministère public reste faible et s’est principalement déroulée en dehors du cadre légal créé à cet effet en 2014. Au sein du SPF Finances, la qualité du système informatique s’améliore de manière continue. Celui de la Justice n’a par contre toujours pas été adapté pour permettre l’automatisation du transfert des jugements des cours et tribunaux vers le SPF Finances. Cette absence d’automatisation expose la Justice au risque d’une exécution incomplète des jugements rendus : le test mené dans deux arrondissements a montré que des jugements rendus étaient absents du système informatique du SPF Finances. Fin mai 2023, un projet de plan d’action, élaboré par la cellule stratégique du ministre de la Justice pour améliorer le processus d’exécution des amendes pénales a toutefois été présenté à la Cour. Celui-ci n’a pas encore été validé par tous les acteurs, mais il offre une nouvelle vision digitalisée du processus ainsi qu’un nouveau partage des rôles entre les acteurs de la Justice et du SPF Finances. Enfin, une incertitude plane sur l’exécution des peines subsidiaires : le nouveau texte de code pénal en discussion propose en l’état la suppression de ce type de peines. La Cour conclut que, malgré des améliorations, en particulier au SPF Finances, et les efforts consentis par certains acteurs de terrain, l’efficacité de l’exécution des amendes pénales reste problématique.

1 Contexte

La Cour a examiné le processus d’exécution des peines qui démarre avec le prononcé du jugement condamnant à une peine d’amende. Cette peine peut être assortie d’une peine subsidiaire (emprisonnement ou déchéance du droit de conduire) qui sera appliquée si l’amende ne peut pas être recouvrée. Le SPF Finances est chargé de recouvrer les amendes des jugements qui lui sont transmis par les greffes ainsi que les frais de justice et la contribution obligatoire à un fonds d’aide,

celui aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. En cas d'échec du recouvrement, le receveur du SPF Finances doit en informer le parquet au moyen d'un relevé des condamnés en défaut de paiement (« état 204 »). Le parquet peut alors mettre à exécution la peine subsidiaire.

Tableau 1 – Évolution des montants des amendes pénales à recouvrer et du taux de recouvrement par année de création de la dette (en euros, données au 21/02/2023)

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'amendes	274.087	246.754	196.669	233.706	216.084
Montants à recouvrer	318.495.331	372.120.265	283.135.712	340.803.981	395.749.827
Montants recouverts	176.373.818	166.425.306	136.756.530	149.303.534	117.395.064
Taux de recouvrement (en %)	55,38	44,72	48,30	43,81	29,66

Source : SPF Finances

Les taux de recouvrement pour les années 2014 à 2018, repris dans le rapport de 2019, étaient les suivants :

	2014	2015	2016	2017	2018
Taux de recouvrement (en %)	56,00	47,05	39,35	34,54	24,20

Le taux de recouvrement pour une même année est influencé par la date du calcul et l'évolution de la dette au fil du temps. Ainsi, pour l'année 2018, ce taux est passé de 24,20 à 55,38 %.

La comparaison de la situation actuelle à celle de 2019 révèle une légère amélioration du taux moyen de recouvrement, alors que les chiffres des dernières années vont continuer à augmenter au fur et à mesure que les amendes seront recouvrées. Le taux global de recouvrement sur 5 ans s'élève à 43,6 % pour la période 2018-2022, contre 38,9 % pour la période 2014-2018. Toutefois, les statistiques du SPF Finances indiquent un taux de recouvrement plus faible à mesure que le montant de l'amende s'élève. Un nombre important d'amendes élevées tend donc à diminuer le taux moyen de recouvrement.

Par ailleurs, selon les informations communiquées par le collège des procureurs généraux, 800 enquêtes pénales d'exécution (EPE)¹ sont en cours d'exécution sur l'ensemble du territoire. Il est par contre actuellement difficile d'exploiter les données chiffrées communiquées et d'estimer le montant total recouvé. Comme le précise le collège, les montants totaux sont basés sur des données calculées manuellement, partielles et non validées². En outre, certains montants communiqués concernent plusieurs années, d'autres seulement l'année 2022. Ces montants ne concernent par ailleurs pas exclusivement des amendes mais aussi des confiscations.

¹ La loi du 11 février 2014 portant des mesures diverses visant à améliorer le recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (I) prévoit que le parquet peut conduire des enquêtes pénales d'exécution (EPE). Son article 4 définit l'EPE comme « l'ensemble des actes qui tendent à la recherche, l'identification et la saisie du patrimoine sur lequel la condamnation au paiement d'une amende, d'une confiscation spéciale ou des frais de justice peut être exécutée ». Ces enquêtes visent à améliorer le recouvrement des amendes pénales dont le montant total est supérieur à 10.000 euros.

² Le collège des procureurs généraux invoque notamment l'utilisation de différents programmes informatiques au sein des parquets généraux.

2 Audits précédents et audit de 2019

Le rapport d’audit réalisé en 2014 constatait que peu de progrès significatifs avaient été accomplis depuis les deux audits précédents³. La gravité de la situation déjà décrite en 2000 et 2007 avait conduit la Cour des comptes à annoncer un nouvel audit de suivi de ses recommandations. En février 2014, en réponse à la recommandation de la Cour des comptes, le conseil des ministres adoptait le plan d’action commun « Exécution des peines pécuniaires » présenté par les ministres de la Justice et des Finances. Il visait une exécution « *plus efficace et plus efficiente des peines pécuniaires* ».

En 2019, la Cour des comptes a examiné pour la quatrième fois l’exécution par l’État des peines d’amende prononcées par les cours et tribunaux⁴. Ce dernier audit a mis en avant les améliorations apportées dans l’exécution de ces peines, prononcées par les cours et tribunaux, principalement en ce qui concerne le recouvrement par le SPF Finances. La Cour a aussi relevé des problèmes persistants, dont les plus importants étaient :

- l’absence de pilotage global du processus d’exécution, mission relevant de l’Organe de concertation ;
- l’absence d’un processus d’exécution intégrant tous les acteurs de la Justice et du SPF Finances et d’un système informatique performant auprès des instances judiciaires pour suivre l’exécution ;
- des méthodes inadéquates pour recouvrer et suivre les prescriptions des amendes pénales au SPF Finances ;
- l’absence de politique claire d’exécution des peines subsidiaires en cas de non-paiement de l’amende et de garantie quant au suivi de l’exécution des jugements prononçant des amendes pénales.

La Cour des comptes a dès lors adressé aux acteurs impliqués des recommandations concernant le pilotage et l’établissement de rapports, la mise en œuvre effective de la transmission automatique des jugements pour garantir l’exhaustivité de leur exécution, l’amélioration de l’encadrement informatique du recouvrement et enfin la mise en place d’une politique claire pour les peines subsidiaires. Le détail de ces recommandations est repris dans le rapport d’audit publié en 2019⁵.

3 Méthode de suivi

La Cour des comptes a réalisé, en mai 2021, un premier suivi des recommandations qu’elle avait formulées dans son audit initial de 2019. Les informations ont été collectées au moyen d’un questionnaire adressé au SPF Justice, au collège des procureurs généraux, au SPF Finances ainsi qu’à l’Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales (ci-après « l’Organe de concertation »).

Dans le cadre du second suivi, la Cour des comptes a contacté le SPF Justice, le collège des procureurs généraux, le SPF Finances ainsi que l’Organe de concertation, par courriel, le 26 octobre 2022. L’objectif était de dresser un état des lieux documenté de la mise en œuvre des recommandations à l’aide d’un questionnaire. Sur la base des informations collectées, des entretiens ont

3 Cour des comptes, *Analyse du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2000, 51 p. ; *L’exécution des peines patrimoniales. Les amendes pénales et les confiscations spéciales*, février 2007, 98 p. ; *Exécution des amendes pénales. Audit de suivi*, janvier 2014, 71 p. ; *Exécution des amendes pénales. Suivi des recommandations de 2014*, octobre 2019, 56 p., www.courdescomptes.be.




4 Cour des comptes, *Exécution des amendes pénales. Suivi des recommandations de 2014*, octobre 2019, 56 p., www.courdescomptes.be.

5 Cour des comptes, *Ibidem*.

été organisés en janvier et février 2023 avec le département ICT du SPF Justice, l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR) du SPF Finances, la magistrate du ministère public responsable du processus d'exécution des peines et enfin avec les greffes et les bureaux d'exécution des peines des tribunaux de première instance de deux arrondissements. Un test d'exhaustivité a également été réalisé.

- Une première version de ce rapport de suivi a été adressée le 3 avril 2023 aux entités auditées et aux cellules stratégiques des ministres de la Justice et des Finances en vue du débat contradictoire.
- Les commentaires éventuels étaient attendus pour le 3 mai 2023.
- Toutes les entités auditées ont répondu entre fin avril 2023 et fin mai 2023.
 - La cellule stratégique du ministre de la Justice a invité la Cour des comptes à prendre contact avec *Crossborder*, l'organe amené à étendre la plate-forme digitale de perception des amendes routières notamment à d'autres sanctions pécuniaires pénales ;
 - Le 25 mai 2023, la Cour des comptes a rencontré les représentants de *Crossborder*. Ceux-ci ont apporté des informations complémentaires, telles que la préparation d'un nouveau plan d'action relatif à une meilleure exécution des sanctions financières ; aucun autre acteur du processus n'avait évoqué ce projet lors des entretiens précédents avec les représentants de la Cour. Ce plan n'a pas encore été validé par tous les acteurs.
- Ces différents éléments ont été pris en compte dans le projet de rapport qui a été adressé une nouvelle fois aux cellules stratégiques des ministres de la Justice et des Finances, en date du 26/06/2023. Aucune réponse des cellules stratégiques n'est parvenue à la Cour dans le délai qui expirait le 7/07/2023.

La Cour des comptes a évalué la mise en œuvre de chaque recommandation et leur a attribué un code couleur en fonction de leur avancement.

	Mise en œuvre complète
	Mise en œuvre en cours
	Absence de mise en œuvre

Le destinataire est précisé à côté de chacune des recommandations.

4 Recommandations mises en œuvre

Lors de son premier suivi de mai 2021, la Cour des comptes observait que, sur les 20 recommandations, 3 étaient à un stade avancé de mise en œuvre (recommandations 5, 13 et 19), 9 étaient toujours en cours de réalisation (recommandations 3, 4, 11, 14, 15, 16, 17, 18 et 20) et 8 n'avaient fait l'objet d'aucune mesure (recommandations 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10 et 12). Au vu des résultats de cette première évaluation, il a été décidé de réévaluer la situation fin 2022 - début 2023.

Lors de ce deuxième suivi, la Cour des comptes a réexaminé l'état de mise en œuvre des 20 recommandations.

L'examen ci-après s'articule en quatre points. Ils correspondent aux thèmes du rapport d'audit initial de 2019 : la stratégie, la coordination et le pilotage, la mise en exécution des peines d'amende par la Justice, leur recouvrement par le SPF Finances, la mise à exécution des peines subsidiaires par le parquet.

4.1 Stratégie, coordination et pilotage

Recommandation 1

Réaliser le bilan de la mise en œuvre de l'actuel plan d'action à destination des ministres compétents et définir les axes du prochain plan en intégrant les délais de réalisation et les moyens budgétaires nécessaires

Organe de concertation



En mai 2021, l'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale déclarait avoir procédé à une évaluation des activités réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action. En l'absence d'orientations précises émanant des ministres concernés quant au recouvrement des amendes pénales, et ce, malgré une demande adressée à leurs représentants, l'Organe de concertation n'avait pas été en mesure d'élaborer un nouveau plan d'action.

En novembre 2022, l'Organe de concertation déclare que sa dernière réunion a été tenue le 4 février 2021. Il devait à cette occasion être informé des directives ministérielles en matière de recouvrement. Or, l'Organe de concertation dit n'avoir depuis lors reçu aucune information ou orientation à cet égard. D'après lui, plusieurs initiatives auraient été prises par d'autres institutions (par exemple dans le cadre du projet Crossborder⁶), mais il n'en a pas été informé. Aucun plan d'action n'a été élaboré depuis celui de février 2014 (voir le [point 2](#)).

La Cour constate toutefois qu'un projet de nouveau plan d'action a été élaboré par le ministre de la Justice et Crossborder sur la base de plusieurs recommandations de la Cour des comptes adressées à la Justice⁷ et du plan d'action du comité ministériel pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Il n'a pas été établi explicitement sur la base d'un bilan du plan d'action de 2014. Le plan est principalement axé sur la digitalisation du processus et l'amélioration de la communication entre les départements de la Justice et des Finances. Selon les représentants de Crossborder, le plan d'action a été présenté lors d'une réunion de l'Organe de concertation convoquée fin mai 2023. Il est en cours de validation par l'ensemble des acteurs concernés. Le document communiqué à la Cour comporte à ce stade des indications encore imprécises sur les délais de réalisation et les moyens budgétaires nécessaires. Les actions qui permettront de répondre pleinement à ces recommandations devront ensuite être concrètement développées et confiées à des acteurs précis.

⁶ Le projet est l'aboutissement de la transposition, en droit belge, de la directive 2015/413 *Cross-border* facilitant l'échange d'informations entre les États membres concernant les infractions en matière de sécurité routière. Le projet est également constitué d'un volet consacré à la simplification de la procédure de recouvrement des montants liés aux infractions de roulage commises par les contrevenants belges. Depuis mars 2018, le projet digitalise et automatise la production des avis de paiement des amendes et leur envoi. La production de ces avis ne s'effectue plus au sein des services de police, mais du SPF Justice. Ce dernier dispose ainsi d'une vue sur les récidivistes. Ce projet réunit les services de police, la Justice et les Finances. L'objectif, à terme, serait d'intégrer les amendes pénales. Par extension, Crossborder est aussi le nom de l'organe qui gère la plate-forme digitale ad hoc. Crossborder, à ce jour, n'a pas de réalité institutionnelle (pas d'arrêté l'officialisant).

⁷ Recommandations 1, 2, 6, 9, 10, 12, 18.

Étant donné que ce plan d'action est encore en préparation et que son développement n'est pas suffisamment concret à ce stade (budgets et échéances imprécis, absence de validation par l'ensemble des acteurs), la Cour des comptes n'a pas pu évaluer dans quelle mesure le plan d'action répond à cette recommandation. Le président du SPF Justice précisait, dans sa réponse du 2 juin 2023, que l'objectif était que les cellules stratégiques des ministres de la Justice et des Finances l'approuvent avant les vacances parlementaires 2023. À la clôture des travaux sur le terrain⁸, la Cour des comptes n'avait pas été informée de cette validation finale.

Recommandation 2

Renforcer l'implication de l'Organe de concertation dans les problématiques structurelles communes et l'identification des solutions permettant d'y répondre (par exemple l'envoi des états 204 et l'application des peines subsidiaires)

ministre
compétent,
législateur,
Organe de
concertation



En mai 2021, l'Organe de concertation rappelait qu'il avait été créé en tant qu'organe consultatif, et non décisionnel. Le SPF Finances confirmait que ces réunions permettaient d'échanger des informations, mais ne débouchaient sur aucune action concrète entreprise conjointement par les acteurs concernés. L'Organe de concertation signalait en 2021 qu'il comprenait désormais un représentant du collège des cours et tribunaux en la personne d'un représentant des greffes. En 2022, l'Organe déclare ne plus être impliqué dans les discussions entre les acteurs concernés. Depuis, un groupe de travail informel composé de représentants du ministère public et du SPF Finances se réunit pour élaborer un protocole favorisant la communication générale entre les deux institutions et l'utilisation de documents standardisés. Ce protocole n'était pas encore finalisé à la clôture de ce second suivi. Par ailleurs, la Cour des comptes constate que les partenaires d'élaboration de ce protocole n'incluent pas les cours et tribunaux, alors que des pistes d'amélioration y avaient été identifiées, telles que l'uniformisation des jugements et leur signature électronique. Le ministère public a répondu qu'il était prévu que le greffe puisse être impliqué lors d'une phase ultérieure. Des réunions de coordination sont également organisées entre le ministère public et le SPF Finances concernant les enquêtes pénales d'exécution (EPE).

L'Organe de concertation n'est plus impliqué dans des discussions communes aux départements de la Justice et des Finances. La Cour des comptes constate qu'il n'est plus actif et ne joue plus son rôle depuis deux ans. La Cour rappelle toutefois que l'Organe de concertation a été créé par la loi du 11 février 2014 portant des mesures diverses visant à améliorer le recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (I), en exécution du plan d'action commun précité. Sa mission est de favoriser la collaboration entre les différents acteurs en vue d'une exécution efficiente et effective des condamnations à des amendes pénales.

La cellule stratégique du ministre de la Justice a annoncé à la Cour des comptes qu'une réunion de l'Organe de concertation avait été convoquée le 31 mai 2023, après plus de deux ans d'inactivité. Le projet de plan prévoit des mesures de principe visant à renforcer le rôle de l'Organe de concertation et de l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC).

La Cour des comptes, à la suite des réponses obtenues, estime que les acteurs responsables de la mise en place de cette recommandation sont principalement le ministre compétent, voire le législateur, et ensuite l'Organe de concertation.

⁸ À savoir le 7 juillet 2023, date de clôture du débat contradictoire.

Recommandation 3

Assurer l'actualisation, la diffusion et la mise en œuvre des directives de travail à l'échelon local en mobilisant les différents relais hiérarchiques et les canaux d'information disponibles

Organe de
concertation et
ministère public



L'Organe de concertation répondait en 2021 que les processus de recouvrement et les instructions de travail pour la perception et le recouvrement étaient actualisés en continu et connus de tous les collaborateurs.

En 2022, l'Organe de concertation déclare ne pas avoir été impliqué dans l'actualisation, la diffusion et la mise en œuvre des directives de travail à l'échelon local. Selon le ministère public, les directives de travail pour le personnel et les magistrats sont continuellement mises à jour et diffusées. À cet égard, la circulaire commune des ministres de la Justice, des Finances, de la Sécurité et de l'Intérieur et du collège des procureurs généraux relative à une exécution plus efficace des peines pécuniaires de 2015 a fait l'objet d'un rappel et d'une nouvelle diffusion, suite à l'audit de 2019. De nouvelles directives de travail ont également été élaborées concernant les amendes pénales et plus précisément les enquêtes pénales d'exécution (EPE)⁹. Le collège des procureurs généraux rappelle qu'il ne peut émettre que des directives nationales, dont les supérieurs des corps locaux doivent tenir compte dans leur interprétation concrète, leur mise en œuvre et leur suivi. Il relève ne pas avoir d'informations claires quant à l'application de ces directives. Lors de ses entretiens dans les deux arrondissements judiciaires précités, la Cour a constaté que les circulaires sont bien communiquées aux bureaux d'exécution. Cependant leur mise en œuvre et le contrôle de leur application ne sont pas structurellement encadrés, ce qui peut générer des pratiques et des interprétations différentes d'un arrondissement judiciaire à l'autre. Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux précise que le groupe de travail « EPE » ad hoc assure un suivi des différentes pratiques dans les arrondissements, tout en précisant que la loi dispose que la politique locale incombe aux procureurs du Roi et aux auditeurs du travail, dans le respect des directives générales du collège.

Recommandation 4

Renforcer le rôle des magistrats de référence désignés au sein des parquets pour améliorer la coordination entre les greffes, les parquets et les services du receveur à l'échelon des arrondissements

Organe de
concertation et
ministère public



Selon le ministère public, la coordination et le suivi des sanctions pécuniaires sont en réalité prises en charge, au sein du parquet, par les magistrats en charge des enquêtes pénales d'exécution en raison des ressources humaines limitées. Le collège des procureurs généraux informe également la Cour des comptes, en 2022, que des réunions de coordination régulières sont organisées entre tous ces magistrats à travers le pays, dans le cadre du réseau national d'expertise en matière d'exécution pénale. De bonnes pratiques y sont échangées et les problèmes éventuels discutés. Le coordinateur de ce réseau d'expertise, qui participe également aux réunions, transmet les informations nécessaires à l'autorité.

En 2021, l'Organe de concertation informait la Cour des comptes que des réunions de coordination avaient lieu à intervalles réguliers au niveau local entre les parquets et les receveurs. Toutefois, compte tenu de la réorganisation prévue au sein de l'Administration générale de la perception et

du recouvrement (AGPR)¹⁰, il n'avait pas été jugé opportun d'intensifier les rencontres. L'Organe de concertation déclare, en 2022, ne pas avoir été impliqué dans les initiatives prises pour renforcer le rôle des magistrats. Cette même année, le ministère public fait état de réunions de concertation locales entre les magistrats, la police locale et fédérale, et le SPF Finances. Toutefois, dans les deux arrondissements qu'elle a visités en 2023, la Cour constate qu'aucune réunion n'est organisée. Le dialogue entre la Justice et le SPF Finances a même été qualifié de « difficile à établir ». Le collège des procureurs généraux précise que, dans certains arrondissements, il est difficile d'organiser des réunions de concertation à défaut de personne de contact au SPF Finances et qu'une réunion a eu lieu dans l'un des deux arrondissements visités à propos des EPE.

Dans sa réponse, le ministère public, à ce propos, a relevé plusieurs problèmes en lien avec la réorganisation des bureaux de recouvrement, opérée en mai 2021, sans concertation de fond avec la Justice : les bureaux de recouvrement travaillent sur la base du domicile de la personne condamnée, alors que le ministère public travaille sur la base du lieu où a été rendu le jugement ou l'arrêt ; par manque d'expertise dans les bureaux nouvellement en charge de la matière, des erreurs ont été constatées ; et enfin, les bureaux ne sont plus joignables par téléphone mais uniquement par une adresse électronique générique. Toutefois, comme dit précédemment, en matière de coordination, le ministère public, dans sa réponse, a rappelé le suivi effectué par le groupe de travail « EPE ».

En réaction à la réponse du collège des procureurs généraux, le SPF Finances a précisé lui avoir adressé une liste de personnes de contact par direction, qu'il allait à nouveau transmettre.

En outre, le SPF Finances relève qu'un important volet « formation » a accompagné le trajet de réorganisation de son administration. Enfin, il précise également qu'un système de contrôle interne est mis en place pour s'assurer du traitement correct des amendes pénales via notamment des listes de contrôle des dettes et la validation des actes de recouvrement par chaque responsable des équipes de recouvrement.

Recommandation 5

Mettre en place un plan de formation continue à destination de tous les acteurs concernés, par arrondissement

Organe de concertation,
ministère public et
SPF Finances



L'Organe de concertation déclare ne pas avoir entrepris d'initiatives pour répondre à cette recommandation.

Les départements de la Justice et des Finances organisent leur propre programme de formation. Dans le contexte particulier de l'intégration des équipes de recouvrement fiscal et non fiscal, le SPF Finances a établi en 2021 un plan de formation spécifique pour le recouvrement des amendes pénales. Une formation continue, en e-learning, est disponible pour tous les collaborateurs. En 2021, le ministère public précisait qu'il avait jugé opportun d'attendre les directives élaborées par le groupe de travail en charge de l'uniformisation des processus de travail relatifs à l'exécution des peines et la fin de l'épidémie de coronavirus pour établir un plan de formation. Le ministère public précise, en 2022, que l'exécution pénale et les EPE sont intégrées dans la formation des procureurs, des stagiaires, des bureaux d'exécution pénale et des magistrats spécialisés en exécution pénale.

¹⁰ La réorganisation visait l'intégration des équipes du recouvrement fiscal et non fiscal, effective au 31 mai 2021. Les équipes de recouvrement perçoivent dorénavant les dettes fiscales et non fiscales sur la base du lieu de résidence ou du siège social de la personne concernée, soit dans le cas des amendes pénales, celle faisant l'objet de la condamnation.

Dans ce cadre, la Cour des comptes constate que le programme de formation de l'Institut de formation judiciaire (IFJ) concerne essentiellement un des moyens de recouvrement des amendes pénales, l'EPE, et ne recouvre donc pas l'ensemble du processus d'exécution des amendes pénales.

Toutefois, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, une journée d'échange sur les compétences professionnelles en vue de l'amélioration du suivi et du recouvrement des sanctions patrimoniales a été organisée le 21 septembre 2022 conjointement par l'IFJ et le SPF Finances. Par ailleurs, le SPF Finances a organisé des sessions de formation internes qui ont été également suivies par des magistrats du ministère public. La participation et les explications de ces derniers ont constitué une valeur ajoutée aux yeux des deux départements. Compte tenu des actions mises en œuvre, la Cour des comptes estime que la recommandation est rencontrée, à condition de poursuivre et de répéter régulièrement ces actions de formation.

Recommandation 6

Produire des données de gestion à partir des bases de données existantes (au SPF Finances et à la Justice) pour permettre de renforcer le pilotage du processus de recouvrement et l'identification de pistes d'amélioration continue. Identifier et suivre les données de gestion nécessaires au pilotage

Organe de concertation



Interrogé à ce sujet en 2021, l'Organe de concertation indiquait qu'en l'absence d'un nouveau plan d'action, aucun indicateur clé n'avait été déterminé. En 2022, l'Organe déclarait ne recevoir de manière structurelle aucune donnée de gestion pour s'assurer de la réalisation de la recommandation. La Cour constate qu'aucun autre acteur ne produit de données de gestion communes aux deux départements pour améliorer le pilotage du processus. Aucune évolution ne peut être constatée depuis la formulation de cette recommandation en 2019.

Le projet de plan d'action prend en compte cette recommandation.

Recommandation 7

Communiquer chaque année aux ministres compétents un rapport portant sur la mise en œuvre du plan d'action, avec une attention particulière pour les problématiques rencontrées dans l'exécution du processus et les solutions possibles

Organe de concertation



En 2021, l'Organe de concertation indiquait qu'aucun rapport formel n'avait encore été réalisé et communiqué aux ministres compétents. Toutefois, il rappelait que des représentants des ministres assistaient aux réunions de l'Organe de concertation. Interrogé à nouveau en 2022, l'Organe a déclaré ne pas recevoir de données des acteurs sur l'exécution des amendes pénales. En son sein, le processus d'exécution des amendes pénales n'a donc pas fait l'objet d'un suivi ni d'une communication auprès des ministres compétents. Cette recommandation est d'autant moins mise en œuvre que l'Organe ne se réunit plus. Le projet de plan d'action sur le recouvrement des sanctions financières proposé par Crossborder répond à plusieurs recommandations de la Cour des comptes mais aucune action ne concerne l'information et l'établissement de rapports à destination des ministres compétents.

4.2 Mise en exécution des peines d’amende par la Justice

Recommandation 8

Sur la base de la cartographie des processus réalisée par le ministère public et de ses pistes d’amélioration, mettre en œuvre les changements poursuivis à court et long termes et fixer un calendrier de réalisation pour chacun des acteurs ainsi que les moyens appropriés

ministère public et
SPF Justice



En 2021, le collège des procureurs généraux rappelait que des moyens supplémentaires, notamment informatiques, étaient nécessaires pour mettre en œuvre les solutions proposées dans la cartographie et pour définir les lignes directrices d’un nouveau plan d’action. Cette tâche incombait, selon le collège, à l’Organe de concertation. Cependant, lors de la réunion de l’Organe de concertation du 4 février 2021, des discussions étaient en cours entre le ministre des Finances et le ministre de la Justice concernant la création d’un « bureau judiciaire de recouvrement », avec un transfert de compétences du SPF Finances au SPF Justice. Dans l’attente d’une clarification, les activités du groupe de travail ad hoc chargé d’établir le nouveau plan d’action ont été suspendues. Dans ce contexte d’un possible transfert de compétences, le ministère public attendait toujours en 2022 une décision politique pour mettre en œuvre les solutions proposées dans la cartographie des processus. Le SPF Justice déclare toutefois en 2022 que des initiatives visant à professionnaliser et à numériser la coopération entre la Justice et le SPF Finances sont réalisées par étapes. La priorité sera donnée à l’implémentation des ordres de paiement¹¹ des amendes de roulage dans le projet Crossborder. La poursuite de l’élaboration de l’échange de données entre la Justice et le SPF Finances se concrétisera en 2023 par l’implémentation du volet « exécution pénale ».

Les représentants de Crossborder ont indiqué à la Cour des comptes que la cartographie des processus réalisée par le ministère public était utilisée pour le développement du plan d’action.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux insiste sur le fait que, jusqu’à présent, il ne dispose d’aucun moyen budgétaire propre et que les investissements informatiques dépendent entièrement du SPF Justice. Les budgets nécessaires pour l’exécution des peines ont toutefois entre-temps été octroyés par l’Union européenne dans le cadre du Plan national pour la reprise et la résilience. Dans le cadre d’un marché public, une des entreprises sélectionnées a pour mission de développer l’exécution des peines, y compris des EPE. Ce travail est en cours. La nouvelle structure temporaire DTO¹² permet également d’impliquer pour la première fois le ministère public et les cours et tribunaux dans le nouveau projet ICT.

¹¹ Lorsqu’une personne commet une infraction à la législation relative à la circulation routière, soit les services de police recouvrent immédiatement le montant (perception immédiate), soit un procès-verbal est envoyé automatiquement via bpost. Le contrevenant dispose de 10 jours pour effectuer le versement. Si le contrevenant ne paye pas le montant fixé au moment de la perception immédiate, et s’il ne conteste pas, il se voit proposer par le parquet une transaction, égale au montant de la perception immédiate majoré de 33 %. S’il ne paye toujours pas après le rappel qui lui est envoyé, il peut se voir imposer un ordre de paiement. L’ordre de paiement est un titre exécutoire grâce auquel les parquets peuvent donner ordre de payer la somme de la transaction, majorée de 35 % sans passer par une décision juridictionnelle. Ce paiement doit être effectué dans les 30 jours de la réception de l’ordre. À défaut de paiement et de contestation, les parquets déclarent exécutoires les ordres de paiement non payés et donnent ordre au SPF Finances de recouvrer les sommes dues.

¹² DTO : Digital Transformation Office, institué auprès du SPF Justice, sous l’autorité directe du ministre de la Justice. Le DTO a été créé par l’arrêté ministériel du 16 décembre 2021 portant des mesures d’organisations internes en vue de la coordination, la rationalisation et l’accélération de la digitalisation de la Justice. Cet arrêté cessera d’être en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

Recommandation 9

Adapter le logiciel Mach aux spécificités de la première instance pour permettre l'envoi automatisé de tous les jugements

ministère public et
SPF Justice



Au sein du SPF Justice, en 2021, la transmission automatique des jugements n'avait pas encore été réalisée. En 2022, des tests en vue d'une communication automatique et structurée entre la Justice et le SPF Finances ont été réalisés avec succès pour l'ordre de paiement des amendes routières dans le cadre du projet Crossborder. Ces développements permettent d'envoyer des données de la Justice au SPF Finances via le module « *intake* générique »¹³ de l'application First du SPF Finances. Ces données ne concernent pas encore les amendes pénales.

Aucune adaptation n'a été apportée à l'application Mach pour permettre l'envoi automatisé des jugements correctionnels. L'absence d'utilisation du canevas commun pour établir ces jugements en constitue un obstacle, déjà identifié lors de l'audit de 2019. Le collège des cours et tribunaux avait pourtant validé ce canevas dès 2018. Les constats de cet audit restent d'actualité.

Les représentants de Crossborder ont informé la Cour des comptes que le logiciel Mach serait remplacé par d'autres outils, entre autres par le dossier digital qui sera un pilier central de la nouvelle architecture IT du SPF Justice. Le nouveau plan d'action sur le recouvrement des sanctions financières donne une vision de ce processus. Mach sera maintenu jusqu'à l'élaboration de la nouvelle solution. Aucun délai précis n'a été communiqué quant à la fin de l'utilisation de Mach, étant donné que les solutions ne sont pas encore toutes identifiées.

Recommandation 10

Réaliser la transmission automatique des données nécessaires au recouvrement, à partir du système informatique de la Justice vers celui du SPF Finances

ministère public et
SPF Justice



Les informations relatives au jugement sont toujours transférées de manière semi-automatique pour les tribunaux de police (les données d'un fichier informatique transféré sont injectées manuellement dans le logiciel du SPF Finances) et manuellement (à savoir le jugement au format papier ou une copie scannée envoyée par mail) pour les autres tribunaux ainsi que pour les amendes pénales infligées à des personnes morales ou des personnes non inscrites au registre national. Aucun calendrier n'a encore été prévu pour la liaison entre l'application Mach et le module « *intake* générique » en vue du transfert automatique des données afférentes aux jugements. Le nouveau plan d'action sur le recouvrement des sanctions financières devrait répondre à cette recommandation.

De son côté, le SPF Finances précisait déjà en 2021 que le module « *intake* générique », qui assure la transmission entièrement automatisée vers l'application utilisée pour le recouvrement, était prêt depuis longtemps.

¹³ Le module « *Intake* générique » permettra au SPF Finances de traiter les données utiles au recouvrement des créances fiscales et non fiscales de manière uniforme en les standardisant et en les structurant.

Recommandation 11

Dans le prolongement des recommandations 3 à 5, mettre en place un encadrement et des directives de travail plus précises et mieux diffusées à destination des acteurs concernés

ministère public et
SPF Justice



En 2021 et 2022, le collège des procureurs généraux signalait avoir rappelé, aux acteurs concernés au sein du ministère public, la directive (COL 2/2015) relative à une exécution plus efficace des peines pécuniaires. La liste des magistrats de référence d'exécution des peines désignés a également été communiquée.

Un groupe de travail a été constitué au sein du ministère public pour uniformiser les processus relatifs à l'exécution des peines et à l'enregistrement uniforme dans l'application Mach. Ce groupe de travail, encore actif, s'inspire de bonnes pratiques identifiées.

Les enquêtes pénales d'exécution (EPE) ont également fait l'objet de nouvelles directives de travail. Les recommandations du rapport du Conseil supérieur de la Justice de mars 2020 ont débouché sur la préparation d'une nouvelle circulaire. Elle contient des directives uniformes relatives à l'enregistrement et au déroulement du processus. Ces dispositions devraient permettre de disposer de statistiques fiables concernant les EPE, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Une nouvelle circulaire (COL 06/2022) concerne l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins ainsi que la libération anticipée pour cause de surpopulation. Elle contient des directives claires pour les services d'exécution pénale quant à la signification des jugements par défaut et cite la remarque de la Cour des comptes concernant la diversité des pratiques en matière de signification¹⁴.

Recommandation 12

Améliorer le logiciel Mach et son exploitation pour :

- le doter de possibilités de rappel et de contrôle permettant de garantir le respect des délais et l'exhaustivité de la transmission des jugements ;
- connecter les étapes du processus afin d'assurer une couverture totale de la mise en exécution et une intégration de tous les acteurs (greffes et parquets) ;
- évaluer le risque pesant sur l'exhaustivité et la qualité des données en comparant les montants à recouvrer dans les bases de données de la Justice et des Finances ;
- le doter d'un module statistique de pilotage.

SPF Justice,
Organe de
concertation et
SPF Finances



En 2021, le SPF Justice précisait qu'aucune action permettant d'atteindre les objectifs de la recommandation n'avait été entreprise et que le déploiement de l'« intake générique » serait la première étape pour pouvoir y répondre. Le SPF Justice déclarait en 2022 que les fonctionnalités recommandées n'avaient pas encore été implémentées.

Des réunions périodiques entre le SPF Justice et le service Gestion des applications de l'AGPR du SPF Finances ont eu lieu en 2021 et 2022, mais aucune feuille de route n'existe pour l'intégration des applications de la Justice et du SPF Finances en vue de l'automatisation complète du processus.

14 Cour des comptes, *Exécution des amendes pénales. Suivi des recommandations de 2014*, octobre 2019, p. 34, www.courdescomptes.be.

Le SPF Justice ne transmet pas de statistiques sur le processus d'exécution des amendes pénales. Toutefois un nouveau webservice installé dans First permettrait de donner le statut de chaque dette injectée dans ce système en temps réel à condition que l'« intake générique » soit opérationnel. Il n'existe toujours pas de KPI de maîtrise du processus d'exécution des amendes pénales.

Par ailleurs, aucune mesure n'a été prise pour évaluer le risque pesant sur l'exhaustivité et la qualité des données en comparant les montants à recouvrer dans les bases de données de la Justice et des Finances. Or, un tel contrôle de base pouvait être mis en place dès 2019 sans attendre de nouveaux investissements informatiques et s'imposait, vu les constats de l'audit de 2019.

À cet égard, la Cour des comptes a réitéré un test de cheminement. Elle a vérifié si tous les jugements prononcés au mois de mars 2022 dans deux tribunaux de première instance avaient été exécutés. Elle constate que 8 jugements étaient manquants (1 % environ de l'échantillon¹⁵) dans l'application du SPF Finances. Si ce nombre est peu élevé, l'exhaustivité impose toutefois une norme d'exécution de 100 %. De surcroît, la Cour constate, à l'occasion de ce test, des difficultés de transmission des données tant au SPF Finances qu'au sein de la Justice. Elles témoignent de l'absence de mise en place d'un processus de contrôle interne et d'un manque de pratique dans l'établissement de rapports réguliers (voir [recommandation 6](#)).

Comme déjà mentionné, la Justice ne prévoit plus d'améliorer le logiciel Mach, mais de le remplacer par le développement d'outils autour du dossier digital. Ce travail est en cours, selon la vision décrite dans le nouveau plan d'action sur le recouvrement des sanctions financières.

4.3 Recouvrement des amendes par le SPF Finances

Recommandation 13

Lors de l'utilisation de la compensation fiscale, vérifier systématiquement les listes des enrôlements pour éviter l'envoi simultané d'un avis de paiement et d'un avertissement-extrait de rôle et les doubles paiements

SPF Finances



En 2019, la Cour avait notamment relevé que toutes les voies disponibles de recouvrement forcé étaient mises en œuvre grâce au système informatique mis en place : la saisie-arrêt simplifiée, l'envoi d'huissiers et la compensation fiscale. Cette dernière mesure permet de réduire automatiquement une dette par déduction d'un remboursement dû et se rattachant à une autre obligation fiscale. Cependant, le système informatique ne permettait pas d'éviter l'envoi d'un rappel de paiement alors que la compensation fiscale avait déjà eu lieu, ce qui engendrait un risque de double paiement par le condamné.

Le SPF Finances a intégré depuis août 2021 les dettes d'amendes pénales et les remboursements d'impôts directs dans l'application First. Cette intégration a permis au SPF d'adapter directement le solde de la dette et d'éviter l'envoi d'un avis de paiement en cas de paiement intégral.

Recommandation 14

Évaluer la priorisation des actions de recouvrement au sein des instructions de recouvrement en fonction de leur efficacité et de leur coût (notamment le choix entre le recours aux huissiers ou la saisie-arrêt)

SPF Finances



Le SPF Finances possède des outils d'exploration des données (encore appelée datamining) dont Pegasus qui détermine s'il faut ou non confier une mission à un huissier de justice pour éviter des frais de recouvrement inutiles et maximiser le taux de recouvrement. Ensuite, un deuxième outil prédictif est utilisé pour évaluer la solvabilité d'un débiteur. Pour certains dossiers, le datamining n'émet pas de notification. Pour ces dossiers, le SPF Finances déclare réaliser régulièrement une analyse pour déterminer la mesure de recouvrement la plus efficace.

En 2021, l'outil Pegasus était réévalué tous les six mois. Depuis le début de l'année 2022, cette fréquence est mensuelle. Cette réévaluation intègre les informations des six mois précédents. Un projet d'affinage des outils de datamining est en cours. Toutefois, il n'existe pas de statistiques montrant l'évolution de la qualité des outils de datamining.

Recommandation 15

Évaluer, à des fins d'amélioration continue, la performance du recours aux huissiers au regard des résultats de recouvrement obtenus et adapter dans le datamining les cas où il est jugé nécessaire d'y faire appel pour recouvrer les amendes pénales

SPF Finances



En 2021, le SPF Finances prévoyait de coopérer avec les huissiers de justice via une plate-forme numérique centrale. Il annonçait, en 2022, que cette plate-forme serait opérationnelle en 2023. Elle permettra d'évaluer a posteriori les frais engagés par les huissiers de justice ainsi que leur rendement.

Recommandation 16

Poursuivre l'intégration dans First des applications connexes utilisées pour le recouvrement

SPF Finances



Le SPF Finances déclare que l'intégration dans First des applications connexes utilisées pour le recouvrement est en cours. Depuis l'audit de 2019, il y a une interaction entre les applications Gestion des débiteurs¹⁶ et First. L'intégration des applications connexes dans First devrait connaître de nouvelles avancées en 2024-25.

Recommandation 17

Mettre à disposition des rappels automatiques, notamment en matière de prescription et de prise en charge des dossiers en phase de recouvrement forcé

SPF Finances



En 2021, le SPF Finances avait mis en place un module pour la gestion des prescriptions à disposition des équipes de recouvrement pour les amendes pénales dans l'application Gestion des débiteurs, dans l'attente de nouveaux développements dans l'application First.

¹⁶ Gestion des débiteurs est un logiciel qui permet le suivi des dossiers individuels des condamnés, le lancement de la saisie-arrêt simplifiée et l'envoi des huissiers. Il est également utilisé pour identifier le risque de solvabilité grâce au score attribué par le datamining.

En 2023, il est prévu que le SPF Finances poursuive le développement des fonctionnalités liées à la gestion des prescriptions dans First. D'ici là, les équipes de recouvrement utilisent le module précité.

Recommandation 18

Mettre en œuvre un suivi systématique des dossiers réputés insolvable et de ceux dont la date de prescription approche

SPF Finances



En 2021, le SPF Finances indiquait que l'application First permettait de sélectionner les amendes pénales dont la prescription était proche. Au premier trimestre 2021, une fonctionnalité qui permet d'informer systématiquement le SPF Justice de l'irrecouvrabilité d'une amende pénale a été mise à disposition des bureaux de recouvrement. La solvabilité est évaluée systématiquement, soit dès qu'une nouvelle dette doit faire l'objet d'un suivi, soit lorsqu'une action est clôturée sans que la dette soit payée intégralement.

Le SPF Finances indique, en 2022, qu'un système de contrôles documentés de l'administration du recouvrement est en place. Pour les dossiers insolvable, les contrôles en place offrent une assurance raisonnable d'un suivi systématique. Par ailleurs, les équipes effectuent des contrôles sur des listings aléatoires de dossiers dont le délai de prescription expire dans les 3 mois. Le nouveau module de gestion des prescriptions, en préparation, permettra une gestion dynamique des amendes pénales. Par contre, le SPF Finances ne fournit aucune statistique quant à ces deux types de dossiers.

Recommandation 19

Identifier les situations où un arriéré s'accumule et allouer les ressources humaines suffisantes pour le résorber, tout particulièrement au moment de la fusion entre les services de recouvrement fiscal et non fiscal

SPF Finances



En 2021, le SPF Finances signalait diverses initiatives locales de résorption de l'arriéré, dans le cadre du transfert des amendes pénales aux équipes de recouvrement. Le traitement des dossiers dans les délais et l'apparition d'un éventuel arriéré font l'objet d'un suivi mensuel à l'aide de KPI (indicateurs clés de performance), relatifs au démarrage rapide du recouvrement et au suivi des actions de recouvrement en cours.

La Cour des comptes constate que le SPF Finances suit les situations d'arriéré au moyen des KPI précités. En 2022, le SPF Finances a transmis à la Cour les résultats de ces KPI pour 2021 et 2022. La Cour constate que le transfert des amendes pénales aux équipes de recouvrement n'a pas eu d'impact sur le démarrage rapide du recouvrement. Par contre, elle a constaté que le transfert a légèrement amélioré le suivi des dossiers. Les initiatives mises en place par le SPF Finances ont permis de revenir au niveau d'avant la fusion des services.

4.4 Mise à exécution des peines subsidiaires par le parquet

Recommandation 20

Définir une politique claire pour les peines subsidiaires et en assurer la mise en exécution dans tous les arrondissements

ministre de
la Justice et
ministère public



L'incompatibilité entre les applications Mach et First rend le transfert automatique des « états 204 » entre le SPF Finances et le SPF Justice impossible. La communication de ces états entre le SPF Finances et les parquets s'effectue dès lors manuellement. Pour rappel, un « état 204 » est un relevé des condamnés en défaut de paiement.

En 2021, le ministère public rappelait que la circulaire ministérielle 1817 empêchait l'exécution de peines d'emprisonnement subsidiaires inférieures à trois ans. Depuis le 1^{er} septembre 2022, toutes les peines privatives de liberté supérieures à deux ans peuvent être exécutées¹⁷. Celles de deux ans et moins pourront l'être aussi à partir du 1^{er} septembre 2023¹⁸.

Cependant, la décision de principe de supprimer les peines subsidiaires a été prise dans le projet de loi modifiant le code pénal. À cet égard, le collège des procureurs généraux a communiqué sa position au ministre de la Justice en octobre 2022. Dans ces conditions, il estime inutile d'émettre de nouvelles directives concernant l'exécution des peines subsidiaires.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux précise qu'en ce qui concerne l'exécution de la peine d'emprisonnement subsidiaire, le nouveau projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme¹⁹ prévoit que l'entrée en vigueur des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 6 mois est reportée au 31 décembre 2025. Le collège considère dès lors qu'il est dans l'impossibilité d'élaborer une politique en la matière.

Le projet de plan d'action sur le recouvrement des sanctions financières vise spécifiquement l'envoi automatisé des « états 204 » et un meilleur suivi, afin de permettre au ministère public, le cas échéant, d'enclencher une enquête pénale d'exécution (EPE) et de connaître les actions de recouvrement menées par le SPF Finances.

5 Conclusions

Au terme de ses deux suivis, la Cour des comptes estime que, sur les 20 recommandations formulées dans son audit de 2019, 3 ont été rencontrées, 10 sont en cours de mise en œuvre et 7 n'ont pas été réalisées.

La coordination entre les acteurs du processus n'a pas été renforcée. L'Organe de concertation, créé par la loi en 2014, ne s'est pas réuni entre février 2021 et mai 2023. En février 2021, une discussion était en cours entre les ministres de la Justice et des Finances concernant la création d'un bureau judiciaire de recouvrement. Cette création impliquait le transfert des compétences des Finances

¹⁷ Circulaire COL 06/2022 commune du ministre de la Justice, des ministres des entités fédérées et du collège des procureurs généraux.

¹⁸ En vertu de la loi du 5 mai 2019 modifiant la loi du 17 mai 2006 (relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (SJE) ; la loi prévoit que les dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de deux ans et moins entreront en vigueur à une date à déterminer par le Roi, et au plus tard le 1^{er} septembre 2023.

¹⁹ Ce projet de loi porte le numéro IV.

vers la Justice en matière de perception. À défaut d'orientations claires émanant des ministres concernés quant à la perception et au recouvrement des amendes pénales, le dernier plan d'action en la matière, celui de 2014, n'a pas pu être actualisé et n'est plus utilisé. Il n'existe donc plus de plan d'action gouvernant le processus d'exécution des amendes pénales. Aucun rapport commun n'a été réalisé par l'Organe de concertation à destination des ministres. Cependant, des discussions ont eu lieu entre le SPF Finances, le SPF Justice et le ministère public : elles sont intervenues sans que l'Organe de concertation en soit saisi alors que sa mission légale est de favoriser la collaboration entre les autorités administratives et judiciaires en vue notamment d'améliorer l'exécution des amendes pénales. La Cour des comptes constate que, actuellement, les seules améliorations concrètes apportées à la coordination des acteurs procèdent du parquet et des autres acteurs de terrain de la Justice et du SPF Finances. La Cour a néanmoins été informée de la convocation le 31 mai 2023 d'une réunion de l'Organe de concertation après deux ans d'inactivité.

Le SPF Justice et le SPF Finances ont collaboré à la mise en place du module « intake générique » dans le cadre des amendes routières. Toutefois, le logiciel Mach du SPF Justice ne permet toujours pas l'échange d'informations automatisé avec l'application First du SPF Finances. De plus, en l'absence d'indicateur défini et implémenté par la Justice, le logiciel Mach ne peut pas servir d'outil de pilotage. La Justice ne dispose donc toujours pas d'un outil pour suivre le processus d'exécution des amendes pénales à son niveau. Par ailleurs, il n'est toujours pas adapté aux tribunaux de première instance. Les jugements correctionnels doivent toujours faire l'objet d'un encodage manuel par le personnel des bureaux de recouvrement du SPF Finances. À cet égard, la Cour des comptes n'a constaté aucune évolution concrète. Elle constate que la mise en œuvre des recommandations au SPF Justice est faible, et dépend essentiellement de développements informatiques. L'absence d'un canevas commun pour établir les jugements en constitue l'un des obstacles. Enfin, aucun contrôle n'est opéré sur l'exhaustivité de la mise en exécution des jugements. Or, l'exhaustivité de la mise en exécution fait toujours défaut, comme le montre le test effectué dans le cadre de ce suivi. Ce test met aussi en évidence, au vu des difficultés rencontrées par le SPF Finances et la Justice pour traiter ces données, l'absence de pratique de contrôle interne quant à l'exhaustivité.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux précise que le ministère public ne dispose pas de budget propre et que ceux octroyés au SPF Justice dépendent des priorités du ministre de la Justice, tout particulièrement pour les investissements informatiques. De ce fait, le collège estime que si le ministère public est l'acteur désigné responsable dans de nombreuses recommandations, dans la pratique, il n'a que peu de poids ou de pouvoir de décision. Le collège insiste par ailleurs notamment sur les efforts et les résultats obtenus grâce aux enquêtes pénales d'exécution (EPE). Outre les réalisations purement liées au domaine ICT qui ont connu un coup d'accélérateur au début de l'année 2023, la Justice participe au recouvrement des amendes pénales grâce au partage, le cas échéant lors de réunions de concertation, de connaissances et d'informations détenues par le ministère public, et ce, même hors du cadre strict d'une EPE. La Cour des comptes estime que, à ce stade, les avancées concrètes sont dues aux acteurs de terrain de la Justice, notamment ceux du ministère public.

Le SPF Finances a intégré certaines recommandations dans ses procédures :

- Mise en place de garde-fous pour éviter l'envoi d'un avis de paiement alors que le montant dû a fait l'objet d'une compensation fiscale.
- Affinage partiel du datamining pour déterminer le recours ou non à un huissier.
- Suivi des délais de prescription (dont le caractère systématique ne semble pas encore garanti).

- Développement de l'application First pour améliorer son intégration avec d'autres applications (en cours).
- Actions mises en œuvre pour éviter les accumulations d'arriérés.

Des progrès restent toutefois possibles moyennant une automatisation plus complète de First et l'établissement systématique de rapports sur l'évolution de la qualité du datamining.

La Cour constate peu d'avancées en matière d'exécution des peines subsidiaires d'emprisonnement. Ainsi, l'envoi automatique des « états 204 » n'est pas encore possible. Si la loi permet depuis peu l'exécution des peines privatives de liberté supérieures à deux ans, le projet de texte du nouveau code pénal prévoit, quant à lui, la suppression des peines subsidiaires. En l'état, l'incertitude plane quant à l'exécution de ces peines.

Pour conclure, si la situation continue de s'améliorer, en particulier au SPF Finances et au sein du ministère public, l'exécution des peines d'amende reste problématique. En cause : l'absence de stratégie et de coordination, l'automatisation incomplète de la transmission des informations entre la Justice et le SPF Finances et l'incertitude touchant à l'exécution des peines subsidiaires.

À la fin de ses travaux de suivi, la Cour des comptes a été informée de l'existence d'un projet de plan d'action sur le recouvrement des sanctions financières non encore abouti ni validé par tous les acteurs. Ce plan formalise la vision élaborée par la cellule stratégique du ministre de la Justice concernant une perception plus rapide des amendes pénales. Il a été présenté lors d'une réunion de l'Organe de concertation convoquée le 31 mai 2023. Sa mise en œuvre nécessitera des engagements clairs en termes de moyens, d'échéance, de responsabilités et de suivi. Le projet prévoit la mise en œuvre d'actions concrètes jusqu'au 31 décembre 2025.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2023/1128/29

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be