

# COUR DES COMPTES

## **L'exécution des peines patrimoniales**

*Les amendes pénales et les confiscations  
spéciales*

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, février 2007

---



# COUR DES COMPTES

## **L'exécution des peines patrimoniales**

*Les amendes pénales et les confiscations  
spéciales*

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

---

*Rapport adopté le 7 février 2007  
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*



## **Synthèse**

### *L'audit de la Cour des comptes*

La Cour des comptes a réalisé un audit sur l'exécution des peines patrimoniales.

L'objectif de l'audit est de vérifier si les peines sont mises en exécution, d'évaluer dans quelle mesure elles sont exécutées et de s'assurer que les acteurs rendent compte des résultats obtenus.

En avril 2000, un audit sur le recouvrement des amendes pénales par les services des Domaines, qui concernait aussi le recouvrement des créances non fiscales, a été présenté au Parlement. Outre la faiblesse des moyens mis à disposition, le rapport relevait l'absence de maîtrise du processus de recouvrement.

Le présent audit constitue un suivi partiel de l'audit antérieur tout en envisageant l'ensemble du processus d'exécution, qui débute dès le prononcé de la peine. Cette approche a notamment l'avantage de prendre en compte les interventions de tous les acteurs concernés relevant à la fois de la Justice (les greffes et parquets) et des Finances. En outre, l'audit a été élargi et porte sur l'exécution de toutes les peines patrimoniales, c'est-à-dire sur les amendes pénales et les confiscations.

Pour des raisons de clarté, le rapport est présenté en deux volets: le premier est consacré à l'exécution des amendes pénales et le second, à celle des confiscations.

### *L'exécution des amendes pénales*

Le rapport démontre que près d'un condamné sur deux ne paie pas ses amendes pénales. Quant à l'exécution des peines subsidiaires accompagnant toute condamnation à une amende, l'emprisonnement n'est plus pratiqué et, au moment de l'audit, la déchéance du droit de conduire était encore rarement appliquée.

La Cour des comptes estime que le faible taux d'exécution des amendes pénales, qui ne s'explique pas uniquement par l'insolvabilité du débiteur, ne favorise pas la crédibilité de la Justice.

Dans un état de droit, toutes les décisions judiciaires doivent être mises en exécution. Or, il ressort des tests effectués au cours de l'audit que des condamnations n'ont pas été transmises par les greffes aux receveurs ou que ceux-ci n'ont pas toujours entrepris une démarche en vue d'obtenir le paiement. Le système ne garantit donc pas la mise en exécution de la totalité des décisions judiciaires.

En outre, des délais anormalement longs ont été constatés à divers stades du processus d'exécution.

Des faiblesses dans la gestion indiquent que ce processus est mal maîtrisé (éparpillement des responsabilités, absence de pilotage, insuffisance d'informations financières et de gestion, etc.). Il ne peut notamment être assuré que le recouvrement de chaque amende pénale a bien fait l'objet de toutes les diligences nécessaires, ce qui n'est pas sans incidence sur le plan de l'équité.

Toute administration ou autorité publique doit rendre compte de ses activités. Or l'audit montre qu'aucun intervenant ne le fait. Cette absence de rapportage ne permet pas la maîtrise du processus.

Certaines des constatations relevées par l'audit précédent en 2000 restent d'actualité. La Cour des comptes a dès lors identifié des actions qu'elle estime prioritaires et fondamentales, comme la mise en place de transferts électroniques

des extraits de jugements entre les intervenants, l'instauration d'une comptabilité des droits constatés et un suivi du taux de recouvrement, la fixation d'objectifs, une meilleure maîtrise des délais de traitement et des activités de recouvrement, une harmonisation des systèmes d'information actuels, ou encore, une amélioration de la collaboration Justice-Finances.

A moyen terme, il conviendra d'envisager l'exécution des amendes pénales comme un processus dont un responsable unique doit rendre compte, ce qui permettra aussi de coordonner les activités de l'ensemble des acteurs de terrain. Un système de maîtrise de la gestion s'appuyant sur une intégration des systèmes d'information devra être développé ainsi qu'un rapportage de qualité.

### *L'exécution des confiscations*

L'audit consacré aux confiscations prononcées par le juge pénal a essentiellement porté sur la mise en œuvre du processus d'exécution des confiscations ainsi que sur la maîtrise de ce processus. L'insuffisance des informations de gestion disponibles n'a en effet pas permis à la Cour des comptes de procéder à des évaluations chiffrées des différentes étapes de l'exécution, à l'instar de ce qui a été réalisé pour les amendes pénales.

Le système mis en place n'est pas de nature à garantir l'exécution optimale des peines de confiscations prononcées.

La Cour constate en effet qu'il n'existe aucune assurance que toutes les condamnations emportant confiscation font l'objet d'un premier acte d'exécution. En outre, l'exécution de la confiscation est confiée à des acteurs nombreux, fortement décentralisés et qui relèvent d'autorités hiérarchiques indépendantes. De plus, les tâches et les flux d'information dépendent de la nature des biens à confisquer et du fait qu'il y ait eu ou non saisie préalable. Pour améliorer la situation, la loi a créé l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC) au sein du ministère public en tant qu'organe spécialisé pour guider et soutenir les autorités judiciaires et servir de relais entre les parquets et les receveurs.

Une certaine confusion des rôles a été constatée sur le terrain. L'OCSC, institué en 2003, manque de moyens et d'autorité pour mener à bien les tâches de coordination. Sa banque de données reprend les jugements et arrêts emportant confiscation pour autant qu'ils lui aient été notifiés par les greffiers. Les receveurs des domaines, chargés de l'entrée en possession des avoirs patrimoniaux confisqués, exercent leurs activités de façon autonome, sans contrôle ni pilotage de l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP).

Les déficiences dans les retours d'information donnés par les receveurs et dans les états financiers produits ne permettent pas de suivre ou de rendre compte de l'exécution de toutes les confiscations. La traçabilité est cependant plus satisfaisante pour les confiscations de sommes d'argent, déjà détenues par l'OCSC dans le cadre de sa gestion des biens saisis.

La Cour des comptes estime que le processus est entaché de risques tels que le risque que des condamnés à une peine ne subissent pas leur condamnation, que des biens confisqués n'entrent pas ou tardivement dans le patrimoine de l'Etat et que des biens soient détournés. La Cour des comptes recommande de mettre en place des mesures pour limiter ces risques.

Pour mieux rencontrer les attentes du législateur en matière de confiscation formulées lors de l'adoption de la loi du 26 mars 2003, la Cour des comptes suggère de considérer la Justice comme le responsable unique du processus de confiscation,

de renforcer la coordination et la direction de l'exécution de cette peine et, à l'instar de ce qui est préconisé pour les amendes pénales, de mettre en place un système intégré d'information et de rapportage et de produire des états financiers fidèles, sincères et complets.

#### *La réponse des ministres*

Le ministre des Finances estime que les SPF Finances et Justice doivent de toute évidence apporter des solutions à court, moyen et long terme aux problèmes relevés.

Pour améliorer le recouvrement des amendes pénales, le gouvernement a proposé des adaptations législatives<sup>1</sup> et, en ce qui concerne l'exécution des confiscations, le ministre des Finances affirme que la collaboration avec l'OCSC sera optimisée et les services patrimoniaux dotés de structures adéquates. A long terme, la mise en œuvre des projets de modernisation du SPF Finances, de nature organisationnelle et informatique, permettra, selon le ministre, de rencontrer la plupart des recommandations de la Cour des comptes.

Le ministre des Finances annonce qu'il informera le Parlement des mesures qui seront prises.

La ministre de la Justice estime qu'il convient de mettre en perspective les résultats de l'exécution des peines patrimoniales avec le paiement des transactions et des perceptions immédiates et le développement des sanctions administratives, mais aussi avec le montant élevé de certaines amendes ou confiscations et la situation financière de certains condamnés.

Pour répondre au défaut d'application de la peine d'emprisonnement subsidiaire, la ministre soutient qu'une politique active en matière de peine de travail a été développée. Si la peine de déchéance subsidiaire du droit de conduire, au moment de l'audit, était encore peu appliquée, son exécution est, selon la ministre, maintenant assurée.

Afin d'améliorer l'exécution des amendes pénales, la ministre renvoie aux dispositions inscrites dans le projet de loi portant des dispositions diverses (I)<sup>2</sup> et s'engage notamment à examiner comment améliorer les outils informatiques afin de remédier aux défauts de communication entre la Justice et les Finances. La ministre estime que la centralisation du processus auprès d'une seule instance placée sous la responsabilité du ministre de la Justice constitue une évolution logique à envisager à long terme.

En ce qui concerne les confiscations spéciales, la ministre souscrit aux recommandations de la Cour mais estime qu'un grand nombre d'entre elles ne sont réalisables qu'à long terme. Elle ajoute que le gouvernement a décidé de renforcer substantiellement les moyens de l'OCSC et qu'un certain nombre de mesures législatives ont été reprises dans le projet de loi portant des dispositions diverses (II)<sup>3</sup>, en vue d'améliorer notamment la gestion à valeur constante des biens saisis et la transmission à l'OCSC des décisions définitives emportant confiscation d'avoirs.

---

<sup>1</sup> Le projet de loi en question a entre-temps été adopté par le Parlement. Voir la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), *Moniteur belge*, 28 décembre 2006, articles 299 à 302 .

<sup>2</sup> Voir note 1.

<sup>3</sup> Devenu, entre-temps, la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II), *Moniteur belge*, 28 décembre 2006, articles 2 à 27.



## **Table des matières**

<b>Conventions de lecture</b>	9
<b>PARTIE 1</b>	
<b>LES AMENDES PÉNALES</b>	10
<b>Introduction</b>	10
1 Cadre juridique	10
2 Portée de l'audit	13
3 Méthodologie et calendrier	14
4 Débat contradictoire	15
<b>Chapitre 1</b>	
<b>L'exécution des amendes pénales</b>	17
1.1 Près d'une amende sur deux reste impayée	17
1.2 En pratique, les peines subsidiaires ne sont pas exécutées	19
<b>Chapitre 2</b>	
<b>L'efficacité de la procédure</b>	21
2.1 La mise en exécution de tous les jugements n'est pas assurée	21
2.2 Les délais de traitement sont longs	23
2.3 Le processus de recouvrement est mal maîtrisé	27
2.4 Conclusions	34
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Le rapportage</b>	35
3.1 Il n'existe aucun rapportage spécifique	35
3.2 Un rapportage de qualité est impossible	36
3.3 Aucune attente n'est exprimée	36
3.4 Conclusions	37
<b>Chapitre 4</b>	
<b>Recommandations</b>	38
4.1 Mettre en œuvre les recommandations formulées en 2000	38
4.2 Envisager l'exécution des peines d'amende comme un processus unique	40
4.3 Développer un système de maîtrise de la gestion	41
4.4 Rendre compte des résultats	42
4.5 Actions prioritaires et fondamentales	42
<b>Chapitre 5</b>	
<b>La réponse de l'administration et des ministres</b>	44



<b>PARTIE 2</b>		
<b>LES CONFISCATIONS SPÉCIALES</b>		47
<b>Introduction</b>		47
1	Cadre juridique	47
2	Portée de l'audit	51
3	Méthodologie et calendrier	51
4	Débat contradictoire	52
<b>Chapitre 1</b>		
<b>L'exécution des confiscations</b>		54
1.1	La mise en exécution de tous les jugements n'est pas assurée	54
1.2	Le processus du recouvrement des avoirs patrimoniaux est insuffisamment maîtrisé	59
<b>Chapitre 2</b>		
<b>Le rapportage</b>		65
2.1	Les informations récoltées sur l'exécution des confiscations sont incomplètes	65
2.2	Les états financiers sont déficients	66
2.3	Aucun des intervenants n'est en mesure de rendre compte de l'exécution effective des confiscations	68
<b>Chapitre 3</b>		
<b>Conclusions et recommandations</b>		70
3.1	Maîtriser les risques importants	71
3.2	Considérer la Justice comme responsable unique du processus	72
3.3	Renforcer la coordination et la direction de l'exécution des confiscations	72
3.4	Mettre en place un système intégré d'information et de rapportage	74
3.5	Produire des états financiers fidèles, sincères et complets	75
<b>Chapitre 4</b>		
<b>La réponse des administrations et des ministres</b>		76
<b>Annexe A</b>		
<b>Echange de vues en sous-commission Cour des comptes suite à l'audit publié en 2000</b>		79
<b>Annexe B</b>		
<b>Lettres des ministres</b>		90

## Conventions de lecture

- AGDP: Administration générale de la documentation patrimoniale
- CICr: code d'instruction criminelle
- Circulaire du 2 avril 2004: Circulaire n° COL 7/2004 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel ayant pour objet: *Organe Central pour la Saisie et la Confiscation – Directives provisoires et pratiques*
- Confiscation: La confiscation spéciale prévue par les articles 7 et 7bis du code pénal
- Loi du 19 mars 2003: Loi modifiant le code d'instruction criminelle, la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs et l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive
- Loi du 26 mars 2003: Loi portant création d'un Organe central pour la saisie et la confiscation et portant des dispositions sur la gestion à valeur des biens saisis et sur l'exécution de certaines sanctions patrimoniales
- OCSC: Organe central pour la saisie et la confiscation

# **PARTIE 1**

## **LES AMENDES PÉNALES**

---

### **Introduction**

---

#### **1 Cadre juridique**

- 1 L'amende pénale constitue la peine patrimoniale classique et la plus fréquemment prononcée par les cours et tribunaux. La condamnation au paiement d'une amende est accompagnée d'une peine subsidiaire, à savoir l'emprisonnement ou la déchéance du droit de conduire, que le parquet pourra exécuter, en cas de non-paiement de l'amende.

Au premier degré, les juridictions compétentes sont, selon la nature des infractions, les tribunaux de police, les tribunaux correctionnels et les cours d'assises. Les parquets de police et les parquets correctionnels, qui dépendent des procureurs du Roi, sont responsables de l'action publique et de l'exécution des peines, respectivement auprès des tribunaux de police et des tribunaux correctionnels.

Dans certaines conditions fixées par la loi, le procureur du Roi peut proposer une transaction au contrevenant<sup>4</sup>. Le paiement de cette somme a pour conséquence d'éteindre l'action publique. La procédure est toujours facultative et unilatérale. Seul le ministère public en a l'initiative et le juge n'intervient pas dans cette procédure<sup>5</sup>.

- 2 L'exécution des amendes pénales repose sur un échange d'informations entre les greffes, les parquets et les bureaux des domaines et des amendes pénales, qui sont les principaux acteurs de ce processus.

Le parquet est responsable de l'exécution des décisions judiciaires. Toutefois, ce sont les receveurs des domaines qui procèdent au recouvrement des amendes au nom du ministère public près le tribunal ou la cour dont émane la décision judiciaire. Ces bureaux dépendent de la direction générale du Recouvrement non fiscal qui relève, au sein du SPF Finances, de l'AGDP (Administration générale de la documentation patrimoniale)<sup>6</sup>.

#### *Processus d'exécution des amendes pénales*

- 3 Au greffe, le service d'exécution dispose de trois jours pour transmettre les extraits de jugements devenus définitifs au receveur des domaines chargé du recouvrement des amendes pénales de son ressort. Un jugement devient définitif 26 jours après son prononcé contradictoire. En cas de condamnation par défaut, le greffe du tribunal doit transmettre au préalable le jugement au bureau d'exécution des peines du parquet qui doit le faire signifier. Le jugement devient définitif 16 jours après sa signification.

---

<sup>4</sup> Le régime légal de la transaction est prévu à l'article 216bis du CICr.

<sup>5</sup> Pour être complet, il convient d'indiquer qu'il existe une procédure transactionnelle simplifiée en matière de roulage: la perception immédiate d'une somme d'argent par les officiers de police (art. 65, AR portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière). Ce processus n'a pas été envisagé par le présent audit.

<sup>6</sup> La direction générale du Recouvrement non fiscal a repris les missions de recouvrement jadis dévolues à l'Administration des domaines qui relevait de l'Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines.

Dès réception de l'extrait de jugement ou d'arrêt, la responsabilité du recouvrement est transmise au receveur des domaines qui envoie au débiteur de l'amende une invitation à payer dans les 15 jours.

En cas d'inexécution après deux courriers, les instructions recommandent aux receveurs de transmettre le dossier à un huissier de justice en vue d'un recouvrement forcé. Au préalable, il leur appartient de réaliser une enquête sur la solvabilité du débiteur.

Chaque bureau gère le recouvrement de manière autonome par rapport à la direction générale du Recouvrement non fiscal et par rapport au parquet.

- 4 Lorsque le receveur des domaines conclut au défaut de paiement ou si le bureau n'a obtenu qu'un paiement partiel, il doit proposer au parquet l'exécution de la peine subsidiaire qui a été prononcée par le juge en même temps que l'amende. 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 de mettre ou non en exécution la peine subsidiaire. Une dernière démarche auprès du condamné est parfois tentée, notamment par le biais d'une invitation de paiement délivrée par la police.

En cas de non-exécution de la peine subsidiaire, le recouvrement de l'amende doit être poursuivi par le receveur des domaines jusqu'à complet paiement, effacement de la condamnation, prescription de la peine ou décision justifiée d'irrécouvrabilité.

L'effacement concerne les peines de police. Il intervient de plein droit après un délai de trois ans à compter de la décision judiciaire définitive qui les prononce. Il implique que plus aucun paiement ne peut être accepté après l'expiration de ce délai, même dans le cas où des paiements partiels ont déjà été effectués<sup>7</sup>.

Le délai de prescription se détermine d'après la nature de la condamnation. Le délai le plus court est celui qui concerne les peines de police (un an). Tout délai de prescription peut cependant être prolongé par un acte interruptif tel qu'un paiement partiel, sans toutefois pouvoir aller au-delà du délai d'effacement de trois ans.

L'octroi des plans d'apurement en ce qui concerne les amendes relatives à des peines de police doit tenir compte des délais de prescription et d'effacement.

#### *Processus de transaction*

- 5 Le processus de transaction est simple. Le parquet envoie une proposition de transaction au contrevenant. S'il effectue le paiement, l'action publique est éteinte et il ne fera l'objet d'aucun jugement de condamnation. La somme est versée sur le compte du bureau des amendes pénales et l'information est transmise automatiquement au parquet qui est seul en charge du suivi des transactions. Il n'y a ni rappel, ni plan d'apurement, ni aucune autre action de recouvrement de la part du bureau et le receveur n'intervient que pour traiter les paiements qui n'ont pu être imputés automatiquement.

Par contre, si le contrevenant n'accepte pas la transaction, le parquet décide soit de poursuivre l'action publique devant la juridiction pénale, soit de classer le dossier sans suite.

<sup>7</sup> Voir CICr, articles 619-622. L'article 619 CICr a toutefois été entre-temps modifié par l'art. 301 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), en ce sens que l'effacement n'empêchera plus le recouvrement de l'amende prononcée (voir note 29).

## Volume des transactions et des amendes pénales

- 6 Selon les statistiques publiées par le SPF Justice<sup>8</sup>, le volume des transactions proposées par les parquets de police et des condamnations à des peines d'amende est le suivant pour l'ensemble du royaume.

**Tableau 1 – volume des transactions et des amendes pénales**

Année	Nombre de transactions police	Nombre d'amendes de police	Nombre d'amendes correctionnelles
2001	1.191.353	229.908	21.375
2002	1.235.917	232.293	21.954
2003	1.565.529	244.470	24.864
2004	1.215.691	252.680	26.273

Les recettes (tableau 2) ont été enregistrées dans les états comptables de l'administration. Ces sommes constituent des recettes au comptant, comptabilisées l'année de leur perception, quelle que soit la date de la condamnation.

**Tableau 2 – recettes des transactions et des amendes pénales**

Année	Recettes des transactions (en euros)	Recettes des amendes (en euros)
2001	122.692.022	43.875.701
2002	129.441.760	43.523.413
2003	166.821.626	48.235.809
2004	139.284.796	52.680.470

- 7 Le processus de recouvrement des transactions est entièrement informatisé, y compris l'enregistrement des recettes à l'aide d'un système de communication structurée.

Cette informatisation a permis à la Cour des comptes de calculer le taux de paiement des transactions de police dans les cinq arrondissements choisis pour l'audit.

**Tableau 3 — taux des transactions payées (en nombre de dossiers)  
Situation à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2005**

	Anvers	Bruxelles	Liège	Malines	Tournai
2001	91 %	83 %	83 %	93 %	88 %
2002	91 %	85 %	82 %	94 %	86 %
2003	88 %	84 %	83 %	93 %	85 %
2004	84 %	82 %	80 %	86 %	83 %

Il convient de rappeler que le paiement d'une transaction n'est pas obligatoire. Les transactions ont été introduites dans notre droit notamment pour désengorger les tribunaux. Le respect des délais de paiement a dès lors été calculé pour les transactions acceptées, c'est-à-dire celles qui ont donné lieu à un paiement.

<sup>8</sup> Voir le site internet du SPF Justice ([www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)), rubrique Statistiques.

**Tableau 4 – part des paiements intervenus dans les 4 mois,  
en % du nombre de transactions payées**

	Anvers	Bruxelles	Liège	Malines	Tournai
2001	94 %	96 %	90 %	99 %	89 %
2002	95 %	95 %	90 %	99 %	89 %
2003	93 %	83 %	90 %	99 %	90 %
2004	91 %	96 %	93 %	98 %	88 %

Dans les faits, le tableau montre que la plupart de ces paiements (93 %) sont effectués dans les quatre mois de l'établissement de la transaction.

Les résultats du processus d'exécution des transactions peuvent être considérés comme bons: les transactions répondent à la préoccupation d'éviter le recours aux tribunaux.

Les transactions impayées font l'objet d'un nouvel examen par le parquet qui décide de classer sans suite ou d'exercer l'action publique.

## **2 Portée de l'audit**

8 Le volet de l'audit de la Cour des comptes portant sur les amendes pénales répond à deux questions :

- les amendes pénales sont-elles exécutées ?
- les acteurs rendent-ils compte des résultats du processus d'exécution ?

La réponse à la première question a nécessité deux types d'examen: une évaluation de la mesure dans laquelle les amendes pénales sont exécutées et une analyse de l'efficacité des procédures mises en œuvre afin d'expliquer le niveau d'exécution de cette peine.

Pour la seconde question, la Cour des comptes a examiné si le processus d'exécution considéré fait l'objet d'un rapportage de qualité.

Les transactions n'ont pas été retenues dans le champ de l'audit en raison des bons résultats constatés lors de l'examen des données (voir § 7).

9 Cet audit a été l'occasion pour la Cour des comptes de mener un suivi partiel de son audit sur le recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines, dont les résultats ont été transmis au Parlement en avril 2000<sup>9</sup>.

A l'époque, la Cour avait relevé, en ce qui concerne plus particulièrement les amendes pénales, les faiblesses suivantes :

- des mentions incomplètes dans les extraits de jugements ou d'arrêts ;
- un délai moyen élevé dans la transmission aux Domaines des extraits de jugements ou d'arrêts par les greffes et dans leur enregistrement par les Domaines ;
- des délais de rappel non suivis ;
- des relations avec les huissiers non suivies.

<sup>9</sup> *Analyse du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, avril 2000 (voir [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)).*

De plus, l'examen des états financiers avait notamment révélé que l'exhaustivité des sommes à recouvrer n'était pas garantie et que les droits constatés relatifs aux amendes pénales (montants des amendes à recouvrer) n'étaient pas comptabilisés.

Enfin, des déficiences avaient été constatées dans les moyens mis à la disposition des bureaux des amendes pénales, aussi bien en termes de ressources humaines que de moyens informatiques, dans le contrôle interne et dans l'encadrement de ces bureaux par les services centraux de la documentation patrimoniale.

- 10 Le présent audit envisage l'ensemble du processus d'exécution des amendes pénales et ne se limite plus au recouvrement par les services des Domaines. Ce processus débute dès le prononcé du jugement, tout en l'excluant du champ d'audit, et se termine par le paiement de l'amende ou le constat d'absence d'exécution.

### 3 Méthodologie et calendrier

- 11 L'audit de la Cour des comptes repose sur le traitement des amendes pénales d'un échantillon d'arrondissements judiciaires. Sur les 27 parquets du procureur du Roi, cinq ont été retenus ainsi que les bureaux des amendes pénales de leur ressort: Bruxelles, Anvers, Liège, Malines et Tournai. Les couples parquets/bureaux ont été choisis parmi les bureaux visités lors du premier audit réalisé en 2000, et en fonction des critères suivants: répartition linguistique, volume d'activités (gros, moyen, petit), situation géographique (ville, province) et type d'activités des bureaux (activités complètes des domaines ou uniquement amendes pénales).
- 12 Pour les années 2001 à 2004, ces cinq parquets ont été chargés de l'exécution de plus du tiers du nombre total des condamnations prononcées par les tribunaux de police et par les juridictions correctionnelles.
- 13 Les constatations formulées dans ce rapport sont fondées sur une analyse des informations électroniques disponibles tant au niveau de la Justice que des différents bureaux de l'AGDP en charge de l'exécution des amendes, ainsi que sur des contrôles et des entretiens avec les différents intervenants lors des visites sur place: services du greffe des tribunaux, bureaux d'exécution des peines, bureaux des amendes pénales, direction générale du Recouvrement non fiscal, magistrats du ministère public et Service de la politique criminelle.
- 14 Les parquets sélectionnés dans le cadre de cet audit disposaient de bases de données reprenant les condamnations des tribunaux de police et correctionnels, sauf à Tournai, où le système informatique mis à la disposition des greffes et tribunaux par le service informatique du SPF Justice n'était pas utilisé en matière correctionnelle.

Ces données ont été croisées avec celles issues des bases de données propres à chaque bureau chargé du recouvrement des amendes pénales pour permettre l'examen de l'exhaustivité, de la mise en exécution et pour mesurer les délais des différentes étapes du recouvrement. Lorsque les données s'y prêtaient, le taux de recouvrement a été calculé.

- 15 Le niveau d'appel n'a pas été repris dans le champ de l'analyse en l'absence de données informatiques. Toutefois, le secrétariat du parquet général de Bruxelles, un avocat général près la cour d'appel de Bruxelles ainsi que le greffe ont été consultés.

16 Lors des visites sur le terrain, les entretiens ont été complétés de tests de validation du processus de travail effectués à l'aide d'échantillons<sup>10</sup> tirés sur la base des résultats des tests électroniques. Ces tests de corroboration ont été menés en vue de vérifier les raisons données pour expliquer les défauts d'exhaustivité, les défauts et retards de significations ou encore, des délais de traitement anormalement longs aux différentes étapes du processus et de confirmer les constats issus des tests électroniques.

17 L'audit a été annoncé aux ministres de la Justice et des Finances par lettres du 16 février 2005. La mission a également été présentée au Conseil supérieur de la Justice et au Collège des procureurs généraux.

La récolte des données s'est faite en deux temps, avec la collaboration des services informatiques du SPF Justice. Une phase de test a d'abord été réalisée, au départ de l'analyse des tables des bases de données de la Justice, pour l'arrondissement de Bruxelles en avril 2005. Après cette phase de validation, le tirage définitif de toutes les données, rendues anonymes, des parquets de l'échantillon a été réalisé et transmis à la Cour le 20 juillet 2005.

Les entretiens et les contrôles se sont déroulés de mi-juin à début février 2006.

La Cour tient à souligner que cet audit a pu être réalisé grâce à la bonne collaboration de tous les services rencontrés.

18 Le 10 mai 2006, la Cour des comptes a envoyé son avant-projet de rapport relatif aux amendes pénales au Collège des procureurs généraux, aux procureurs du Roi et aux greffiers en chef des arrondissements judiciaires visités, à savoir Anvers, Bruxelles, Liège, Malines et Tournai, au Service de la politique criminelle ainsi qu'aux présidents des SPF Finances et Justice et à l'AGDP.

Le 2 juin 2006, l'AGDP et le greffier en chef du tribunal de première instance d'Anvers ont répondu.

19 Le 4 octobre 2006, la Cour des comptes a adressé son projet de rapport, regroupant le volet portant sur les amendes pénales et celui relatif aux confiscations à la ministre de la Justice et au ministre des Finances.

Le ministre des Finances a répondu par lettre du 30 octobre 2006.

La ministre de la Justice a demandé une prolongation de délai par lettre du 9 novembre 2006 que la Cour des comptes lui a octroyée jusqu'au 10 décembre. La ministre de la Justice a fait parvenir ses commentaires par courrier du 8 décembre 2006.

#### **4 Débat contradictoire**

20 Les commentaires de l'Administration figurent au chapitre 5. Des réponses ponctuelles ont également été insérées dans le texte. Elles sont signalées par une mention dans la marge.

21 Le greffier en chef du tribunal de première instance d'Anvers signale que les extraits sont envoyés par ses services au receveur des amendes pénales dans les délais prévus par la loi.

<sup>10</sup> Echantillons de 10 à 40 condamnations tirées de manière aléatoire dans les bases des données analysées en fonction des caractéristiques à examiner.



- 22 Dans sa lettre du 30 octobre 2006, le ministre des Finances partage le point de vue de son administration jugeant que le rapport de la Cour des comptes constitue un reflet correct de la situation. Le ministre des Finances fait état des projets à long terme de modernisation et de restructuration de son département ainsi que de sa volonté d'apporter également des solutions à court terme à la situation constatée en matière d'amendes pénales.
- 23 Tout en souscrivant pleinement à l'observation selon laquelle il est primordial pour la crédibilité de la Justice que l'exécution des peines soit menée à bien, la ministre de la Justice nuance les constatations de la Cour en mettant en perspective le résultat de l'exécution des amendes pénales avec celui des transactions, des perceptions immédiates et des amendes administratives. La ministre ajoute que le faible rendement du recouvrement tient aussi à la lourdeur de certaines amendes et à la situation financière des condamnés.

La ministre estime que le rapport signale clairement les lacunes qui affectent le processus de recouvrement. Elle précise que l'exécution des déchéances subsidiaires du droit de conduire est aujourd'hui assurée en cas de non-paiement de l'amende.

Enfin, la ministre de la Justice développe un certain nombre d'initiatives susceptibles d'améliorer l'efficacité du recouvrement<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Les réponses des ministres des Finances et de la Justice figurent en annexe B et sont développées au chapitre 5.

## Chapitre 1

### L'exécution des amendes pénales

- 24 Une amende pénale est considérée comme exécutée lorsqu'il y a paiement intégral ou lorsque la peine subsidiaire est mise en œuvre.

#### 1.1 Près d'une amende sur deux reste impayée

- 25 Les calculs effectués sur les données disponibles, pour les années 2001 à 2003, montrent des taux d'amendes intégralement payées allant de 25 à 52% en matière correctionnelle et de 43 à 62% pour les peines de police (voir tableau 5). Ces taux indiquent que près d'une amende sur deux reste impayée. En l'absence d'exécution de la peine subsidiaire, ces taux de recouvrement sont aussi des taux d'exécution des peines d'amendes.

Le calcul des taux n'a été possible que pour deux arrondissements, qui représentent cependant près de 20% de la totalité des amendes en matière correctionnelle et environ 17% en matière de police. La faiblesse des taux mesurés est néanmoins corroborée dans deux autres arrondissements, par une approche différente (voir § 26).

Les déficiences de la gestion qui expliquent cette situation sont de nature structurelle. Dès lors, la situation des autres parquets ne devrait pas fondamentalement différer et le taux d'exécution des amendes pourrait être du même ordre dans les autres arrondissements.

- 26 Le taux de recouvrement des amendes pénales a été approché de deux façons différentes :
- Par le nombre de condamnations à amende pénale entièrement payées là où les bureaux des amendes pénales enregistrent des recettes en regard des amendes prononcées, soit à Anvers et à Liège.

Tableau 5 – taux de recouvrement (en% du nombre de dossiers)

	Anvers	Liège
<b>Correctionnel</b>		
2001	37	52
2002	28	47
2003	25	44
<b>Police</b>		
2001	61	58
2002	62	48
2003	59	43

- Par le taux de demande d'exécution de la peine subsidiaire (nombre de demandes d'exécution de la peine subsidiaire/nombre de condamnations à des amendes) là où le calcul du taux de recouvrement n'est pas possible.

Lorsque les bureaux ne parviennent pas à recouvrer l'amende, ils envoient une demande au parquet en vue de faire exécuter la peine subsidiaire. Cet envoi se traduit par l'arrêt du recouvrement par les voies civiles. Le taux de demande d'exécution des mesures subsidiaires correspond en fait au taux de non-recouvrement constaté et permet de calculer, par complément, le taux de recouvrement maximum.

Il s'agit d'une limite supérieure, car ce taux englobe à la fois des dossiers avec paiements complets et des dossiers en cours de traitement qui pourraient ne pas être payés<sup>12</sup>.

**Tableau 6 – taux maximum de recouvrement  
(en % du nombre de dossiers)**

	Bruxelles	Malines
<b>Correctionnel</b>		
2001	58	52
2002	63	33
<b>Police</b>		
2001	49	64
2002	57	62
2003	54	59

Les résultats obtenus par cette seconde approche corroborent les taux calculés pour les deux arrondissements où un taux de recouvrement est mesurable. Les deux taux présentés sont des taux calculés sur la base d'un nombre de dossiers.

- 27 Dans les arrondissements où un taux de recouvrement est calculable, celui exprimé en montant (tableau 7) est inférieur à celui exprimé en nombre de dossiers (tableau 5).

**Tableau 7 – taux de recouvrement  
(en % du montant à recouvrer)**

	Anvers	Liège
<b>Correctionnel</b>		
2001	17,2	43,2
2002	15,0	30,7
2003	10,6	30,1
<b>Police</b>		
2001	54,0	39,0
2002	54,9	30,4
2003	53,2	27,0

L'écart entre le taux en montant et le taux exprimé en nombre de dossiers montre que les chances de recouvrement sont plus grandes lorsque le montant de l'amende est faible.

<sup>12</sup> Eu égard au délai de traitement du recouvrement au niveau de l'Administration des domaines et tenant compte des délais de prescription pour les niveaux correctionnels et de police, les taux pertinents pour le correctionnel sont ceux de 2001-2002 et, pour le niveau police, de 2001-2003.

## 1.2 En pratique, les peines subsidiaires ne sont pas exécutées

- 28 Les peines subsidiaires que les cours et tribunaux prononcent en complément de l'amende pénale ne sont pratiquement pas exécutées et les parquets n'accomplissent plus aucun acte d'exécution en cas de non-recouvrement de la part du receveur des amendes pénales.

### *Suspension de l'exécution de la peine d'emprisonnement subsidiaire*

- 29 Lorsque le receveur constate le défaut de paiement de l'amende et, en principe, l'impossibilité de recouvrer, il adresse une demande d'exécution de la peine d'emprisonnement subsidiaire aux parquets. Cette demande n'est cependant plus exécutée.

Les problèmes de surpopulation carcérale rencontrés au cours des dernières années, qui ont contraint le parquet à limiter la mise en exécution des peines d'emprisonnement de courte durée, ont en effet aussi incité les autorités judiciaires à reconsidérer la mise en œuvre effective des peines subsidiaires d'emprisonnement.

Suite à une circulaire de 1999 émanant du ministre de la Justice<sup>13</sup> et à des directives des procureurs généraux et procureurs du Roi, l'exécution de cette peine subsidiaire a été suspendue quelle que soit la nature des faits qui sont à la base de la condamnation. Les demandes d'exécution de l'emprisonnement subsidiaire sont conservées dans les parquets dans l'attente de la prescription.

Dans le cadre d'une question parlementaire, le ministre de la Justice a toutefois indiqué le 18 avril 2006 que des peines d'emprisonnement subsidiaire ont encore été mises en exécution, principalement dans des cas de révocation de la libération conditionnelle ou provisoire<sup>14</sup>. Elle précise toutefois qu'il n'existe aucune donnée chiffrée sur le nombre de ces peines qui ont été effectivement purgées.

### *Suppression de toute autre mesure d'exécution*

- 30 Du fait de la suspension de l'exécution de la peine subsidiaire d'emprisonnement, les parquets, lorsque les dossiers reviennent impayés du bureau du receveur, n'effectuent plus d'acte de poursuites et ne renvoient pas le dossier au receveur pour poursuites jusqu'à l'effacement de la condamnation ou la prescription de la peine.

### *Exécution partielle de la déchéance subsidiaire du droit de conduire*

- 31 Une nuance importante doit toutefois être apportée en matière de circulation routière. Une nouvelle peine subsidiaire a été créée par l'article 33 de la loi du 7 février 2003 (portant diverses dispositions en matière de sécurité routière) à savoir, la déchéance du droit de conduire. Cette réglementation est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2004. Cependant, au cours du second semestre de 2005, seul un des parquets visités avait commencé à mettre en œuvre cette peine subsidiaire et il n'était pas encore possible d'en mesurer les premiers résultats.

<sup>13</sup> Circulaire du ministre de la Justice du 22 décembre 1999.

<sup>14</sup> 1256 peines d'emprisonnement subsidiaire en 2003, 811 en 2004 et 606 en 2005. Question n° 11124 au ministre de la Justice, CRIV 51 COM 915, 51<sup>e</sup> législature, 2005-2006, 18 avril 2006, p. 7 et 8.

- 32 La suspension de la peine subsidiaire d'emprisonnement et la mise en œuvre encore limitée de la réglementation sur la déchéance subsidiaire du droit de conduire ont pour conséquence que l'exécution des peines d'amende se limite presque exclusivement à l'activité de recouvrement des receveurs des amendes pénales.
- 33 Bien entendu, le taux de recouvrement ne peut atteindre les 100%. Nombre de défauts de paiement peuvent s'expliquer par des raisons externes, telle que l'insolvabilité de certains condamnés. La Cour des comptes a dès lors examiné dans le chapitre suivant les causes internes, liées à la gestion et aux procédures appliquées par les acteurs du processus, susceptibles d'expliquer également cette situation.

## Chapitre 2

### L'efficacité de la procédure

---

- 34 La bonne exécution des amendes pénales implique que les conditions qui suivent soient respectées.

Le principe de base est que toute condamnation prononcée qui devient définitive doit faire l'objet d'actes de mise en exécution.

Dans certains cas, la réglementation fixe des délais d'intervention. Lorsque rien n'est prévu, la Cour des comptes a elle-même évalué un délai raisonnable :

- Lorsque la condamnation a été prononcée par défaut, la signification du jugement, nécessaire pour qu'il devienne définitif, doit intervenir rapidement. Un délai de plus de 60 jours à partir du prononcé est jugé manifestement déraisonnable.
- Lorsque la condamnation est définitive, elle doit être transmise par le greffe au bureau des amendes pénales dans les trois jours. Celui-ci est tenu de consigner immédiatement l'extrait et d'effectuer un premier acte d'exécution de la peine, tel que l'envoi d'un premier avis de paiement. Un délai supérieur à 30 jours, à partir du moment où la décision est définitive, est anormalement long et un délai supérieur à 90 jours est manifestement déraisonnable.
- Après le premier avis de paiement, selon les instructions, il faut attendre 30 jours avant l'envoi d'un deuxième avis. Compte tenu de la longueur du délai nécessaire pour comptabiliser les recettes et constater le non-paiement, tous les 2<sup>es</sup> avis devraient être envoyés dans les 60 jours qui suivent l'envoi du 1<sup>er</sup> avis. Un délai supérieur devient anormalement long.
- Par la suite, les dossiers impayés doivent, après enquête de solvabilité, être envoyés à l'huissier ou faire l'objet d'une demande d'exécution de la peine subsidiaire (mise sur *état 204*) auprès du parquet. Si après l'enquête de solvabilité ou l'intervention de l'huissier, l'insolvabilité du débiteur est constatée, le receveur doit adresser un *état 204* au parquet compétent. Les instructions et pratiques doivent garantir que chaque *état 204*, quel que soit le receveur, est le résultat de mesures d'exécution minimales identiques.
- A défaut d'exécution de la peine subsidiaire, le parquet doit renvoyer le dossier au bureau pour poursuites par le receveur jusqu'à effacement ou prescription (voir §4).

#### 2.1 La mise en exécution de tous les jugements n'est pas assurée

- 35 La Cour des comptes a examiné si toutes les condamnations à une amende pénale prononcées de 2001 à 2004 par les cours et tribunaux avaient connu une mise en exécution, c'est-à-dire un premier acte d'exécution de la part des bureaux des domaines et des amendes pénales (avis de paiement ou mise immédiate sur *état 204*).

Seules les condamnations n'ayant fait l'objet ni d'un appel, ni d'une opposition, ni d'un sursis total ont été prises en considération. Les calculs des taux de mise en exécution ont donné les résultats suivants :

Tableau 8 – taux de mise en exécution

Correctionnel	Bruxelles	Anvers	Liège	Malines
2001	97,5%	98,4%	92,4%	100%
2002	96,6%	98,9%	90,0%	100%
2003	93,8%	99,5%	87,5%	100%
2004	87,6%	nd	91,5%	100%

Police	Bruxelles	Anvers	Liège	Malines
2001	99,7%	99,6%	98,7%	99,8%
2002	99,6%	99,5%	98,9%	99,9%
2003	99,1%	99,3%	97,8%	99,8%
2004	98,6%	nd	93,7%	99,8%

Ces taux varient d'un parquet à l'autre mais également d'un niveau de juridiction à l'autre. Globalement, ils sont moins bons pour les tribunaux correctionnels que pour ceux de police, qui disposent d'un système informatique plus intégré. En outre, plusieurs parquets de police transmettent les condamnations sous forme électronique aux bureaux des amendes pénales.

A noter que la politique de mise immédiate sur *état 204* en cas d'adresse inconnue pratiquée par certains bureaux a un impact positif sur les chiffres constatés, surtout en matière correctionnelle. Par contre, le bureau de Liège, qui attend généralement la prescription de cinq ans pour dresser des *états 204*, présente des chiffres moins favorables.

Afin de mieux cerner les raisons de l'absence de mise en exécution, des échantillons restreints de dossiers ont été tirés à Bruxelles et Liège, où le taux de mise en exécution était plus faible. Il a été constaté que cette absence était due, principalement, à :

- des condamnations définitives qui n'ont pas été transmises par les greffes ;
- des condamnations renseignées comme ayant été transmises par les greffes aux receveurs et pour lesquelles aucune trace de réception n'existe dans les bureaux des receveurs ;
- des condamnations reçues par les receveurs qui ne sont pas mises en exécution, principalement dans les cas d'adresses inconnues ;
- des condamnations par défaut qui n'ont pas été signifiées ;

et marginalement à :

- des condamnations mises en exécution par d'autres services des Finances (Douanes et accises)<sup>15</sup> ;
- des erreurs ou des oublis d'encodage.

<sup>15</sup> Exceptionnellement, dans des cas très spécifiques, certaines condamnations sont exécutées par les Douanes et accises.

36 En conclusion, la Cour des comptes a constaté un nombre non négligeable de cas pour lesquels il n'y avait pas eu de mise en exécution, soit parce que le jugement par défaut n'a pas été signifié, soit parce que le dossier n'a pas été envoyé par le greffe ou n'a pas été enregistré par les receveurs. Elle relève qu'une évaluation plus précise de l'ampleur du problème n'est guère possible à partir du système d'information actuel.

Quoi qu'il en soit, il faut constater que le processus ne permet pas de garantir que toutes les condamnations font l'objet d'un premier acte de mise en exécution.

37 Pourtant, une mesure de contrôle interne a été mise en place pour garantir cette exhaustivité. Elle tient compte du fait que la Justice et les Finances utilisent des systèmes d'information différents. La continuité entre les deux services est en effet basée, pour chaque juridiction, sur la liste continue de numéros de décisions, pour lesquels le receveur doit obtenir soit un extrait de jugement ou d'arrêt, soit un motif de non-délivrance (opposition, appel, acquittement, décision sans frais ni amende).

Cette mesure de contrôle interne n'est toutefois pas appliquée systématiquement par les bureaux des amendes pénales. Ces derniers ne demandent pas toujours au greffe de produire les données manquantes.

38 Dans ce contexte, l'exécution des peines n'est pas entièrement assurée, les mesures de contrôle interne n'étant pas appliquées d'une manière qui garantirait la mise en exécution de toutes les condamnations.

## 2.2 Les délais de traitement sont longs

39 Maîtriser les délais de traitement est primordial car plus les actions de recouvrement sont proches du jugement, plus les chances de recouvrer l'amende sont grandes.

### *Signification des jugements par défaut par le ministère public*

40 La signification, qui permet de rendre les jugements par défaut définitifs, constitue un préalable indispensable à la mise en exécution des condamnations. Le respect d'un délai raisonnable est en outre crucial parce qu'une signification tardive peut entraîner une prescription de l'action publique. Ce risque est particulièrement important dans le cas de la contravention qui se prescrit dans les six à douze mois, en fonction des possibilités d'interruption de la prescription.

41 Le tableau suivant montre la part des jugements par défaut signifiés dans un délai supérieur à 60 jours à dater du prononcé du jugement, tant en police qu'en correctionnel :



Tableau 9 – jugements par défaut signifiés au-delà des 60 jours

Correctionnel	Bruxelles	Anvers	Liège	Malines
2001	68 %	28 %	7 %	11 %
2002	67 %	22 %	12 %	7 %
2003	75 %	24 %	10 %	11 %
2004	89 %	32 %	11 %	10 %

Police	Bruxelles	Anvers	Liège	Malines
2001	91 %	25 %	41 %	9 %
2002	75 %	21 %	50 %	10 %
2003	66 %	30 %	51 %	11 %
2004	80 %	33 %	49 %	15 %

A la lecture du tableau, il apparaît qu'une proportion non négligeable de jugements, dans chacun des arrondissements, est signifiée dans des délais manifestement déraisonnables. La situation est particulièrement préoccupante à Bruxelles.

Les tests de corroboration, menés à Bruxelles en raison de l'importance du problème, ont montré que, dans bon nombre de cas, aucune explication précise à ces longs délais de signification n'a pu être trouvée. Ces délais peuvent être attribués au manque de suivi des significations par les différents intervenants, à la lenteur de la transmission des jugements qui doivent être signifiés par les greffes concernés et au travail de certains huissiers.

*Envoi du premier avis de paiement*

- 42 Selon la réglementation applicable et les instructions en vigueur au SPF Finances, le greffe doit envoyer au receveur des domaines les extraits de jugements définitifs dans les trois jours et le receveur doit les consigner et inviter le condamné à payer immédiatement. Dans ce contexte, les délais supérieurs à 30 jours, à partir du moment où le jugement est définitif, peuvent être considérés comme anormalement longs et ceux dépassant 90 jours comme manifestement déraisonnables.

Tableau 10 – délais d'envoi du 1<sup>er</sup> avis de paiement

Correctionnel	Bruxelles	Anvers	Liège	Malines	
Année	Délai				
2001	< 30 jours	37,0%	19,7%	56,3%	68,5%
	de 30 à 90 jours	60,1%	20,6%	28,0%	30,8%
	> 90 jours	3,0%	59,7%	15,7%	0,7%
2002	< 30 jours	69,9%	18,0%	60,4%	68,9%
	de 30 à 90 jours	26,0%	77,8%	20,6%	30,4%
	> 90 jours	4,1%	4,2%	19,0%	0,7%
2003	< 30 jours	34,4%	42,5%	1,9%	73,3%
	de 30 à 90 jours	58,3%	55,2%	59,9%	25,4%
	> 90 jours	7,3%	2,3%	38,2%	1,3%
2004	< 30 jours	59,4%	19,4%	6,5%	39,6%
	de 30 à 90 jours	34,5%	77,5%	82,6%	57,3%
	> 90 jours	6,1%	3,1%	10,9%	3,1%

Année	Police	Bruxelles	Anvers	Liège	Malines
	Délai				
2001	< 30 jours	3,7%	61,6%	58,3%	96,5%
	de 30 à 90 jours	41,4%	33,8%	28,8%	3,4%
	> 90 jours	54,9%	4,6%	12,9%	0,1%
2002	< 30 jours	6,6%	81,1%	40,1%	98,8%
	de 30 à 90 jours	56,8%	18,2%	43,3%	1,1%
	> 90 jours	36,6%	0,7%	16,6%	0,1%
2003	< 30 jours	32,1%	79,2%	20,5%	97,0%
	de 30 à 90 jours	61,1%	20,1%	42,0%	3,0%
	> 90 jours	6,8%	0,7%	37,5%	0,1%
2004	< 30 jours	36,8%	93,2%	32,2%	90,4%
	de 30 à 90 jours	58,8%	6,5%	29,4%	9,5%
	> 90 jours	4,4%	0,3%	38,5%	0,1%

Seul un nombre limité de 1<sup>ers</sup> avis sont envoyés dans les 30 jours. La proportion d'envois réalisés au-delà de 90 jours est loin d'être négligeable.

L'envoi des extraits de jugement par les greffes aux bureaux des amendes pénales intervient, pour certains arrondissements, sous forme de transfert électronique. Il s'agit d'Anvers, Malines et, depuis 2003, Bruxelles, mais uniquement pour les condamnations police. Ce mode de transmission permet de libérer le bureau de l'encodage des informations avant l'envoi du 1<sup>er</sup> avis et a un effet positif sur les délais de traitement, comme cela ressort clairement du tableau précédent. En l'absence de transfert électronique, les délais sont plus longs et plus aléatoires. Ils sont alors fortement tributaires des ressources disponibles au sein des bureaux.

- 43 Des délais anormalement longs, voire manifestement déraisonnables, ont été constatés, parfois dans des proportions importantes. Les tests de corroboration menés sur le terrain n'ont pas permis d'expliquer la longueur de ces délais ni d'imputer la responsabilité des retards à l'un des acteurs étant donné que ni les dates de sortie des extraits du greffe ni celles de leur réception par le receveur ne sont enregistrées.

#### *Envoi du deuxième avis de paiement*

- 44 Le 2<sup>e</sup> avis de paiement intervient après le délai accordé pour payer. Selon les instructions des domaines, la première invitation à payer accorde un délai de 15 jours et un rappel doit être envoyé si après un mois le défaut de paiement est confirmé. Un délai qui dépasse les 60 jours, à partir de l'envoi du 1<sup>er</sup> avis, est jugé anormalement long. Au-delà de 90 jours, le délai devient manifestement déraisonnable.

Tableau 11 – délais d'envoi du 2<sup>e</sup> avis de paiement

Correctionnel		Bruxelles	Anvers	Liège	Malines
Année	Délai				
2001	< 60 jours	7,5%	0,0%	36,0%	77,9%
	de 60 à 90 jours	13,1%	39,0%	20,4%	11,8%
	> 90 jours	79,4%	61,0%	43,7%	10,3%
2002	< 60 jours	41,8%	1,2%	31,8%	89,6%
	de 60 à 90 jours	20,9%	56,1%	25,7%	1,2%
	> 90 jours	37,3%	42,7%	42,6%	9,3%
2003	< 60 jours	12,5%	2,5%	48,2%	89,5%
	de 60 à 90 jours	21,0%	66,4%	30,4%	6,4%
	> 90 jours	66,6%	31,1%	21,5%	4,2%
2004	< 60 jours	43,6%	4,5%	78,4%	95,1%
	de 60 à 90 jours	18,3%	75,0%	13,8%	1,7%
	> 90 jours	38,2%	20,5%	7,8%	3,2%

Police		Bruxelles	Anvers	Liège	Malines
Année	Délai				
2001	< 60 jours	45,5%	0,6%	0,5%	92,9%
	de 60 à 90 jours	45,4%	41,9%	94,1%	1,0%
	> 90 jours	9,2%	57,5%	5,4%	6,1%
2002	< 60 jours	87,1%	1,0%	1,7%	94,6%
	de 60 à 90 jours	12,6%	63,6%	65,8%	0,2%
	> 90 jours	0,3%	35,3%	32,5%	5,3%
2003	< 60 jours	56,0%	4,7%	1,3%	97,8%
	de 60 à 90 jours	40,8%	69,6%	77,2%	0,1%
	> 90 jours	3,2%	25,8%	21,5%	2,1%
2004	< 60 jours	37,2%	1,6%	4,8%	99,8%
	de 60 à 90 jours	48,5%	80,6%	59,9%	0,1%
	> 90 jours	14,2%	17,8%	35,3%	0,1%

Même si des améliorations peuvent être constatées dans certains cas, les tableaux qui précèdent montrent que les délais sont généralement très longs, surtout en correctionnel, et varient d'un arrondissement à l'autre et d'année en année. Ceci dénote un manque de suivi des délais dans beaucoup de bureaux.

Les tests de corroboration qui ont été menés sur le terrain n'ont pas permis, dans la grande majorité des cas, de trouver des explications à la longueur anormale de ces délais.

#### *Etapas ultérieures et mise sur état 204*

- 45 Pour ce qui est des étapes postérieures au deuxième avis de paiement, les pratiques diffèrent fondamentalement d'un bureau à l'autre et sont peu encadrées. Dans ces conditions, toute exploitation de données chiffrées s'avère impossible.
- Des plans d'apurement sont octroyés selon des règles et modalités différentes d'un bureau à l'autre et le suivi des paiements mensuels est erratique et aléatoire.
  - Les enquêtes de solvabilité sont menées, dans les faits, selon des règles peu précises et les conclusions qui en sont tirées varient d'un receveur à l'autre.

- Le travail des huissiers de justice est peu suivi.
- La mise sur *état 204* (démarche qui consiste en principe à renvoyer le dossier au parquet lorsque le receveur conclut au défaut de paiement) répond à des logiques différentes d'un receveur à l'autre :
  - certains attendent l'approche de la date de prescription et, dans ce cas, envisagent l'*état 204* uniquement pour se prémunir contre la prescription tout en continuant les efforts de recouvrement. Dans ce cas, ils privent les parquets de toute possibilité de poursuite ;
  - d'autres envoient l'*état 204* au parquet dès qu'ils concluent à l'insolvabilité, ou dès qu'ils constatent un emprisonnement ou une absence d'adresse,...

De telles pratiques doivent être mises en perspective avec le fait, bien connu des receveurs, que le parquet n'applique quasiment plus la peine subsidiaire. Les *états 204* sont conservés par les services d'exécution des parquets jusqu'à la prescription et, dès lors, plus aucune mesure de recouvrement n'est prise par le receveur.

46 L'ensemble de ces éléments montre que derrière chaque *état 204* se cachent des situations différentes. Le ministère public ne peut donc avoir aucune assurance quant à la qualité du recouvrement effectué par les receveurs et aux efforts entrepris.

D'une manière générale, en ce qui concerne les Finances, la gestion des différentes étapes du processus de recouvrement est davantage guidée par les délais de prescription que par le souci d'une gestion efficiente.

### 2.3 Le processus de recouvrement est mal maîtrisé

- 47 Indépendamment des causes externes, le manque d'efficacité du processus d'exécution des amendes pénales s'explique par les éléments suivants, qui touchent directement à la gestion :
- l'éparpillement des responsabilités ;
  - l'absence de pilotage par la direction générale du Recouvrement non fiscal (au sein de l'AGDP) ;
  - l'absence de priorité accordée à l'exécution des amendes pénales ;
  - les nombreuses ruptures dans la chaîne de transmission des informations ;
  - l'insuffisance des informations financières et de gestion.

#### 2.3.1 Responsabilités éparses

- 48 En vertu de l'article 40 de la Constitution et des dispositions des articles 165, 197 et 376 du CICr et 139 du code judiciaire, l'exécution des peines est une responsabilité exercée par le ministère public dans le cadre d'une mission de nature exécutive, c'est-à-dire sous la responsabilité du ministre de la Justice. Logiquement, c'est donc à ce niveau que le responsable de processus doit se situer.
- 49 A l'heure actuelle, le point de départ du processus est le greffe placé sous la responsabilité du président du tribunal concerné (de police ou de première instance). Ensuite, le recouvrement est à charge de l'AGDP et, plus précisément, des différents receveurs, tandis que l'exécution des peines subsidiaires est du ressort des bureaux d'exécution des peines des différents parquets.

50 Il n'existe aucune politique globale concernant l'effectivité de l'exécution de l'amende ni, a fortiori, d'objectif susceptible de guider son exécution. Le processus est exécuté par plusieurs intervenants relevant d'autorités hiérarchiques différentes et de pouvoirs différents sans qu'il y ait un responsable unique. Aucun des acteurs n'est investi dans les faits de la responsabilité de l'exécution effective des peines d'amende.

Or, une bonne maîtrise du processus d'exécution des amendes pénales exigerait la désignation d'un responsable unique chargé de piloter le processus en fonction d'un objectif clair à partir duquel il devrait rendre compte des résultats de celui-ci.

Ce responsable devrait axer les activités sur l'effectivité de la peine qui constitue l'objectif ultime du processus. Il devrait répondre tant du résultat global du processus d'exécution des amendes pénales que de toutes les activités qui y concourent. Dans cet esprit, les services des Finances, en tant que prestataires de services, devraient lui rendre compte de leurs activités.

Point de vue de l'AGDP

Dans le rapport définitif de Coperfin 1, l'idée s'est fait jour d'élaborer pour le Recouvrement non fiscal une politique spécifique cohérente pour que ce pilier soit véritablement au service des autres autorités en tant que «shared service».

Dans cette optique, le fournisseur de services conclut avec le donneur d'ordre (par exemple, le SPF Justice), des «Service Level Agreements» (SLA); il s'agit de conventions destinées à réaliser les objectifs définis par le donneur d'ordre. Dans le cadre de la collaboration Justice-Finances, ces SLA pourront décrire et prévoir l'implémentation des missions du fournisseur de services et des objectifs à atteindre, notamment au point de vue du rapportage, par le biais de délais et d'indicateurs.

Commentaires de  
l'administration

### 2.3.2 Absence de pilotage par la direction générale du Recouvrement non fiscal

51 Le réseau des bureaux auquel est confié le recouvrement civil des amendes pénales constitue une structure de gestion fortement décentralisée au sein de la direction générale. Pour garantir la maîtrise de la gestion et un traitement uniforme, cette décentralisation du recouvrement doit s'accompagner d'un encadrement minimum de la part de la direction générale par la fixation de normes, l'obligation de rendre compte et la mise en place de vérifications internes.

52 Si les receveurs gèrent leur bureau de manière largement autonome, il leur appartient de rendre compte de cette gestion à leur direction générale. Cette direction doit avoir l'assurance que l'ensemble du processus d'exécution des amendes est maîtrisé tant sur le plan de la gestion que du contrôle interne. Or, actuellement, elle ne remplit pas ce rôle d'encadrement.

Cette absence de maîtrise par la direction générale avait déjà été relevée par l'audit de la Cour des comptes réalisé en 2000. La situation n'a pas fondamentalement évolué.

53 Actuellement, les instructions émanant de la direction générale sont mises à jour pour les questions de droit mais pas pour les procédures pratiques. Elles n'ont pas été actualisées lors de l'introduction de l'outil informatique dans la gestion du recouvrement.

De manière générale, les instructions laissent une grande latitude aux bureaux des amendes pénales, sans qu'il y ait un suivi de la part de la direction générale. L'étendue et la qualité des traitements sont donc étroitement dépendantes de la diligence et de la disponibilité du receveur.

A titre d'exemple, les enquêtes de solvabilité se révèlent très différentes selon les receveurs. Certains se basent sur l'absence de revenu pour conclure à l'insolvabilité et arrêter le recouvrement, d'autres demandent à la police de réaliser l'enquête. Les receveurs disposent d'un accès à certaines banques de données fiscales, mais cet accès est assez malaisé et n'est pas utilisé systématiquement. Certains receveurs envoient tous les dossiers impayés à un huissier.

De plus, les receveurs ne peuvent s'appuyer sur les résultats d'enquêtes déjà réalisées par d'autres receveurs. En effet, la direction générale n'a pas développé une base de données de ses propres débiteurs regroupant les informations disponibles dans les différents bureaux. Or, une personne peut être condamnée dans plusieurs arrondissements et faire l'objet de poursuites par différents bureaux qui peuvent déjà avoir récolté des informations concernant sa solvabilité.

Des pratiques divergentes selon les bureaux se rencontrent également dans l'octroi de plans d'apurement.

- 54 Enfin, lorsque des normes figurent dans les instructions en matière de délai de traitement (ex. : l'envoi des avis de paiement), leur respect n'est pas contrôlé et aucun système n'a été mis en place pour en assurer la maîtrise.
- 55 Dès lors, lorsqu'une demande d'exécution de la peine subsidiaire est adressée au parquet (*état 204*), elle recouvre en réalité des pratiques différentes en fonction du bureau qui l'a émise.

### **2.3.3 Exécution non prioritaire des amendes pénales**

- 56 Au niveau de la Justice, aucun acteur ne considère l'exécution des amendes pénales comme une priorité. En effet, les greffes accordent une importance majeure à la gestion des audiences et des pièces à conviction ; le parquet consacre une grande partie de ses ressources à la gestion de l'information judiciaire et les bureaux d'exécution correctionnels gèrent surtout les peines d'emprisonnement à titre principal. Quant à la gestion carcérale, elle doit tenir compte du phénomène de surpopulation dans les prisons. Dans ce contexte, l'exécution effective des amendes pénales est un objectif qui entre en conflit avec d'autres objectifs importants.
- 57 Les priorités du SPF Finances se situent également à d'autres niveaux tels que le recouvrement de l'impôt et des droits d'enregistrement. Des moyens importants sont également affectés à d'autres missions assurées par l'AGDP telle que la mission cadastrale. Le recouvrement non fiscal des amendes pénales n'est manifestement pas prioritaire.

### **2.3.4 Absence d'un système intégré d'information**

- 58 Comme évoqué précédemment, l'exécution d'une condamnation à une peine d'amende pénale passe par plusieurs intervenants, à savoir le greffe, le bureau d'exécution des peines du parquet, qui relèvent tous deux des autorités judiciaires, et le bureau en charge du recouvrement des amendes pénales qui dépend du SPF Finances.

La multiplicité des intervenants entraîne de nombreux transferts de dossiers, un long cheminement et, dans certains cas, des allers-retours d'un service à l'autre.

L'absence d'un système intégré d'information prolonge la durée des traitements et accroît les risques d'erreurs et de pertes. Cette situation explique aussi que l'exhaustivité de l'exécution des jugements n'est pas assurée.

- 59 Faute d'intégration des activités des intervenants successifs, le processus est éclaté en différentes sections indépendantes les unes des autres, qui développent leur propre logique de fonctionnement. Les acteurs ne sont pas suffisamment attentifs au fait qu'ils participent tous à l'exécution d'un processus unique.

#### *Absence de communication entre les Finances et la Justice*

- 60 Une fois la condamnation transmise aux Finances, plus aucune information sur l'exécution de cette condamnation ne circule entre les Finances et la Justice à l'exception de la demande d'exécution de la peine subsidiaire et de ses suites éventuelles. Ne disposant d'aucune information sur le recouvrement des amendes pénales, les parquets n'ont aucune garantie de recevoir tous les états 204 qu'ils devraient recevoir.

Ils ne savent en outre pas quelles démarches ont été entreprises pour obtenir le paiement ou, à défaut, pour établir l'état d'insolvabilité du débiteur. Or il s'avère, comme souligné précédemment, que cette demande d'exécution de la peine subsidiaire recouvre des pratiques qui diffèrent d'un bureau à l'autre.

De plus, les parquets ne transmettent plus aucune information sur les suites réservées aux états 204 qui permettraient aux receveurs de clôturer leurs dossiers. En effet, tant que la peine subsidiaire n'est pas exécutée, le receveur reste responsable du droit constaté.

Enfin, ni la Justice, ni les Finances, à l'exception d'un seul bureau, ne disposent des informations sur le profil et l'historique des débiteurs, pourtant utiles pour leur travail opérationnel.

#### Point de vue de l'AGDP

Actuellement, des contacts existent au niveau local entre les bureaux des amendes pénales, les parquets et les greffes.

L'AGDP est pleinement disposée à instaurer une collaboration étroite avec le SPF Justice en vue d'un échange systématique d'informations à différents stades du processus. Cette collaboration pourrait prendre la forme d'une concertation mutuelle régulière entre les deux départements afin, entre autres, d'assurer la coordination des activités de chaque intervenant dans le processus et l'intégration harmonieuse des systèmes d'information électronique de chacun. Prochainement l'AGDP va, par l'intermédiaire du ministre des Finances, nouer des contacts avec le SPF Justice afin de mettre sur pied une telle collaboration.

Commentaires de  
l'administration

## Absence de système d'information unique

- 61 L'absence d'un système d'information unique accentue les ruptures dans la chaîne d'information entre les intervenants au processus.

Au niveau de la Justice, les décisions sont encodées dans plusieurs systèmes, selon le type et le niveau de la juridiction<sup>16</sup>.

Chaque parquet dispose actuellement de ses propres serveurs. Les informations de base des différents jugements avec, pour chaque personne condamnée, les informations relatives aux condamnations prononcées, sont encodées au départ des greffes. Par la suite, les interventions du parquet au niveau de l'exécution (signification du jugement, devoirs relatifs à l'exécution de la peine principale comme de la peine subsidiaire) peuvent également être enregistrées.

A l'avenir, lorsque le projet *Phénix* sera mis en œuvre, ces serveurs seront supprimés et l'information sera centralisée.

- 62 Au niveau de l'AGDP, il n'existe toujours pas de système informatique unique malgré les engagements pris après l'audit de la Cour des comptes réalisé en 2000<sup>17</sup>.

Une loi du 19 mars 2003 a modifié l'article 121 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive en vue d'y ajouter que dans les trois jours, «*le greffier communique, par la voie électronique, à l'administration centrale de l'enregistrement et des domaines, responsable de la banque de données amendes pénales, confiscations et frais de justice en matière répressive, les éléments qui sont contenus dans tout extrait et qui sont nécessaires pour le traitement des données relatives aux amendes pénales, aux confiscations et aux frais de justice en matière répressive*».

Cette modification législative désignait l'AGDP comme responsable d'une base de données sur les amendes pénales. Or, cette disposition n'est toujours pas entrée en vigueur, à défaut d'arrêté royal d'exécution et cette administration n'a pas créé cette base de données.

### Commentaires de l'administration

#### Point de vue de l'AGDP

Le 30 septembre 2005, le conseil des ministres a décidé d'allouer un budget extraordinaire en vue de pouvoir développer un nouveau système informatique dénommé *STIMER* pour Système de traitement intégré et multi-entités recouvrement. L'objectif de ce système informatique est d'optimiser les procédures de perception et de recouvrement au sein du SPF Finances. *STIMER* est véritablement un projet transversal qui est destiné à couvrir toutes les fonctionnalités de comptabilité, de perception et de recouvrement de tous les droits fiscaux et non fiscaux établis par les diverses entités du SPF Finances<sup>18</sup>.

*STIMER* s'inscrivant dans le cadre du dossier unique, une base de données rassemblant tous les éléments fiscaux et non fiscaux se rapportant à un débiteur sera de ce fait créée.

<sup>16</sup> Le système utilisé pour les condamnations émanant des tribunaux de police diffère de celui qui enregistre les condamnations émanant des tribunaux correctionnels. De plus, tous les niveaux de juridiction ne disposent pas encore d'un système d'information automatisé. Ainsi, il n'y a pas de base de données au niveau des cours d'appel.

<sup>17</sup> Voir en annexe A le compte rendu de la sous-commission Cour des comptes (DOC 50-2252/001 p. 112-122).

<sup>18</sup> Voyez la réponse à la question parlementaire écrite n° 1193 posée, le 19 avril 2006, par M. le député Dirk Van Der Maelen ainsi que celle à la question orale posée, le 19 avril 2006, par Mme le Député S. Lahaye-Battheu.



L'AGDP ajoute que les orientations et actions qu'elle doit prendre dans le cadre de ce projet doivent être concertées avec l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus en vue d'une intégration harmonieuse.

- 63 Chaque bureau a développé son propre système informatique dont le contenu ainsi que les solutions techniques utilisées (tableurs, base de données, programme fourni par un fournisseur externe,...) diffèrent. Ainsi, au moment de l'audit, les six bureaux visités utilisaient six systèmes informatiques différents.

L'AGDP n'a pas pris en charge le développement d'un système informatique propre à l'ensemble des bureaux, voire intégré à celui de la Justice. Un tel système est pourtant nécessaire au suivi du recouvrement.

L'Administration a abandonné, sans aucun contrôle ni appui ni encadrement minimum, le développement de bases de données locales aux bureaux mêmes. Il en a résulté, comme déjà évoqué, la création de plusieurs systèmes de qualité, d'étendue et d'utilisation très inégales. Ces données ne sont en outre pas utilisées par la direction générale du Recouvrement non fiscal pour assurer un contrôle minimum sur le processus et pour obtenir l'information nécessaire à la prise de décisions.

#### Point de vue de l'AGDP

En attendant l'implémentation de *STIMER*, le Service d'encadrement ICT a estimé qu'il n'était pas opportun d'investir dans un système intermédiaire. L'AGDP est cependant pleinement consciente de la nécessité de prendre, à brève échéance, des mesures prioritaires visant à améliorer l'ensemble des activités du processus de recouvrement des amendes pénales.

Dès la fin de l'année 2004, un inventaire des différentes applications informatiques utilisées dans les bureaux de recette d'amendes pénales a été établi afin de pouvoir sélectionner celle susceptible de répondre le mieux aux besoins immédiats. L'Administration hésite cependant quant au choix à faire étant donné que les applications informatiques développées par les bureaux locaux contiennent des requêtes «queries» et des «macro» non protégées et fonctionnent avec un logiciel archaïque. Dès lors, le risque existe que suite à une mauvaise manipulation, le fonctionnaire altère, voire détruise la base de données.

- 64 Cette situation crée une importante zone à risques au sein de l'AGDP d'autant que les systèmes développés dans les bureaux sont, le plus souvent, connus et maîtrisés par une seule personne, voire par une société externe.
- 65 Même lorsqu'un système informatique est partagé par plusieurs intervenants, il n'est pas nécessairement intégré au point de garantir la continuité du processus.

Commentaires de  
l'administration

#### 2.3.5 Insuffisance des informations financières et de gestion

- 66 Les informations financières et de gestion sont soit inexistantes soit inexploitable ou non exploitées.

##### *Informations non fiables sur l'exécution de la peine subsidiaire*

- 67 Actuellement, la Justice n'encode plus aucune information concernant l'exécution des peines d'amendes.

Auparavant, lorsque certains actes d'exécution de la peine subsidiaire étaient posés, des informations étaient enregistrées sur l'exécution des peines concernées, à savoir le solde restant à payer et les divers devoirs entrepris par les

parquets après réception de l'état 204. Cependant, même à cette époque, les informations disponibles étaient incomplètes. Elles ne concernaient que certaines amendes prononcées, de telle sorte qu'elles ne permettaient pas de suivre correctement l'effectivité de l'exécution de toutes les peines d'amendes ni d'en rendre compte.

- 68 La Justice ne dispose donc pas d'une information de gestion fiable sur l'exécution des amendes pénales.

*Absence d'informations sur les droits constatés et les paiements*

- 69 Aux Finances, comme déjà relevé lors de l'audit de la Cour des comptes de 2000, les états financiers ne contiennent ni les informations sur les droits constatés (montants des amendes à recouvrer) ni l'enregistrement des recettes qui s'y rapportent.

L'information sur les droits constatés est consignée dans de grands registres papier appelés sommiers de surveillance, en regard de chaque amende à recouvrer. Néanmoins, il est aujourd'hui possible de disposer de données électroniques partielles relatives aux amendes, à l'aide des systèmes informatiques disparates développés par chaque bureau et au prix d'un long travail d'intégration. Cette information n'est toutefois pas exploitable à des fins de gestion ou de rapportage financier.

- 70 Les systèmes d'informations existants ne permettent pas en général de calculer et de suivre périodiquement le taux de recouvrement des amendes.

Lors de l'audit, seuls deux bureaux enregistraient électroniquement les recettes lors de leur perception en regard des condamnations concernées. Certains bureaux encodent cependant les sommes perçues au moment de l'établissement de l'état 204 sur la base des sommiers de surveillance papier.

Cependant, même lorsque ces informations sont disponibles, elles ne sont pas systématiquement exploitées à des fins de gestion par les responsables. Seul un des bureaux visités effectuait le calcul d'un taux de recouvrement à des fins de gestion interne.

Dans ces conditions, il est impossible de rendre compte de manière complète et fiable. Cette situation a pour conséquence que les responsables de l'AGDP ne disposent pas d'informations de gestion sur les résultats du recouvrement.

- 71 Les états financiers produits par l'AGDP n'ont pas évolué depuis l'audit de la Cour des comptes de 2000. Ils demeurent le reflet d'une comptabilité de caisse et ne donnent aucune information sur les droits constatés. Ils n'établissent aucun lien entre les droits et les recettes perçues en vue de permettre le calcul d'un taux de recouvrement.

La comptabilité des domaines demeure archaïque et les constats posés en 2000 à ce propos restent valables.

### *Autres informations de gestion manquantes*

- 72 Certaines informations importantes en termes de gestion ne sont pas encodées, que ce soit aux Finances ou à la Justice. Ainsi, à titre d'illustration, la date d'envoi des extraits de jugements par le greffe n'est pas encodée, de même que la date de réception des extraits par les Finances. Dans ce cas, la responsabilité d'un délai de traitement trop long entre la date où le jugement devient définitif et l'envoi d'un premier avis de paiement par les Finances peut difficilement être imputée à une partie spécifique du processus d'exécution.

### **2.4 Conclusions**

- 73 Actuellement peu efficace et lent, le processus d'exécution des amendes pénales et ses pratiques de recouvrement hétérogènes mettent en péril l'effectivité de la peine et rompent l'équité entre les condamnés.

## Chapitre 3

### Le rapportage

- 74 Toute administration ou toute autorité publique doit rendre compte de ses activités. Ce rapportage doit être effectué en temps opportun et sur la base d'informations pertinentes, fiables et exactes. Il doit être destiné à l'ensemble des parties prenantes, tant internes qu'externes.
- 75 L'audit a examiné dans quelle mesure les différents intervenants dans le processus d'exécution des amendes pénales rendent compte de leurs activités :
- *les uns aux autres*: les services décentralisés (ex. : les receveurs) à la direction générale du Recouvrement non fiscal; les services opérationnels à leurs autorités opérationnelles (ex. : les services d'exécution du ministère public aux autorités du parquet) et entre services appartenant à des autorités différentes (ex. : les receveurs au parquet et inversement);
  - *aux ministres*: les services de la documentation patrimoniale au ministre des Finances et les services du ministère public au ministre de la Justice;
  - *au Parlement et à l'ensemble de la société*: notamment par le biais des rapports d'activités ou des réponses à des questions parlementaires.

#### 3.1 Il n'existe aucun rapportage spécifique

- 76 Les différents intervenants ne rendent aucunement compte de la réalisation de leurs activités spécifiques. Globalement, il n'est pas fait rapport sur les résultats du processus d'exécution des amendes pénales tant entre les intervenants qu'envers les autorités hiérarchiques, le Parlement et les personnes externes.

Il est en outre révélateur de constater que le rapport d'activités 2004 de l'AGDP contient des informations de rapportage sur l'ensemble des missions du département, à l'exception du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales.

Aucun système n'est mis en place et aucun objectif n'est fixé tant à la Justice qu'aux Finances qui permettrait de rendre compte de la réalisation du processus d'exécution des amendes pénales ou même d'une des activités qui y contribuent.

#### *Au sein de l'AGDP*

- 77 A l'AGDP, aucun receveur ne fait rapport de façon adéquate sur les résultats de sa gestion à la direction générale du Recouvrement non fiscal, qui ne lui demande d'ailleurs aucun compte. Cette direction générale n'a mis en place aucun système structuré de communication d'informations de gestion. Il doit être rappelé que les comptes des comptables, dans leur état actuel, ne constituent pas un instrument pertinent pour rendre compte des résultats de la gestion.

L'AGDP ne communique pas d'information sur la réalisation de sa mission de recouvrement des amendes pénales au président du SPF Finances ou au ministre des Finances.

En outre, les receveurs ne transmettent pas d'information de gestion aux parquets. D'une manière générale, le ministre des Finances ne transmet aucune information au ministre de la Justice sur l'exécution des amendes pénales.

Comme relevé, le SPF Finances, dans ses rapports d'activités, ne mentionne aucune information sur la réalisation de sa mission de recouvrement.

- 78 Dans ces conditions, les activités des services du recouvrement des amendes pénales sont soustraites à toute visibilité et à tout contrôle efficace, tant par les autorités responsables de ces services que par les autorités intéressées, telles que le ministre de la Justice et le Parlement.

#### *Du côté des autorités judiciaires*

- 79 Les services d'exécution des parquets ne transmettent aucune information de rapportage tant aux magistrats du ministère public dont ils relèvent qu'aux receveurs de leur ressort. L'exécution des amendes pénales ne fait en outre pas l'objet d'un rapportage structuré et systématique au profit des autorités hiérarchiques du ministère public, du Service de la politique criminelle et du ministre de la Justice. Depuis 1995, le Service de la politique criminelle n'a plus rendu d'avis ou réalisé d'étude sur l'exécution des amendes pénales.

### **3.2 Un rapportage de qualité est impossible**

- 80 Le point 2.3.5 a montré que les informations financières et de gestion étaient insuffisantes.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les systèmes d'information ne sont pas intégrés :

- à la Justice entre les niveaux de juridiction ;
- entre la Justice et les Finances ;
- aux Finances, entre les différents bureaux qui disposent tous de systèmes propres, développés d'initiative et souvent rudimentaires.

De plus, les données qui y sont encodées ne le sont pas systématiquement ou sont effacées, après paiement, et peuvent différer d'un intervenant à l'autre.

- 81 Même quand certaines données existent, que ce soit à la Justice ou à l'AGDP, elles ne sont pas utilisées pour rendre compte.

L'absence de certaines données fondamentales dans le système, notamment celles qui permettraient de suivre les montants recouverts par rapport à ceux à recouvrer, rend impossible toute évaluation du taux de recouvrement des amendes pénales.

- 82 Dans ces conditions, il est donc difficile, voire impossible, de fournir un rapportage de qualité.

### **3.3 Aucune attente n'est exprimée**

- 83 Jusqu'à ce jour, le besoin d'un rapportage régulier et fiable n'a pas été exprimé par les intervenants, qu'il s'agisse des autorités judiciaires, de l'AGDP ou de l'un des ministres compétents.

- 84 Plusieurs questions parlementaires ont toutefois été posées sur l'exécution des amendes pénales<sup>19</sup>.

Les estimations fournies par le ministre des Finances en 2000, 2004 et 2006 reposent sur des informations partielles et incertaines émanant de l'AGDP.

En effet, les données à la disposition de l'AGDP ne permettent pas de calculer un taux de recouvrement pour l'ensemble des bureaux. Actuellement, parmi les bureaux visités, seuls ceux d'Anvers et de Liège suivent les paiements à partir des montants à recouvrer.

Les bureaux visités lors de l'audit qui n'enregistraient pas, dans une base de données électronique, les informations relatives aux recettes à partir des condamnations concernées ont confirmé leur impossibilité à fournir un tel taux de recouvrement.

- 85 Si, à ce jour, aucune demande de rapportage n'a été formulée par les intervenants des deux autorités impliquées et qu'aucun système n'a été mis en place, tous se sont montrés intéressés par une telle communication tant sur le plan de la gestion que sur le plan opérationnel.

### 3.4 Conclusions

- 86 En l'absence d'informations nécessaires à la prise de décision, le risque existe que des décisions stratégiques et de politique pénale concernant l'exécution des amendes pénales soient prises sans réel fondement.

En l'absence de rapportage par les différents intervenants tant en interne qu'en externe, la maîtrise de la gestion du processus d'exécution des amendes pénales est impossible.

Par ailleurs, dans l'état actuel des données, aucun des intervenants ne peut rendre compte de manière fiable et pertinente sur l'exécution du processus.

Les réponses fournies au Parlement dans le cadre des questions parlementaires précitées reposent sur des informations partielles et incertaines.

<sup>19</sup> Question n° 347 au ministre des Finances, Q RVA 50/038, 10 juillet 2000, p. 4493 et ss.; Questions jointes n° 1154, 1162, 1171 au ministre des Finances, CRABV 51 COM 118, 51<sup>e</sup> législature, 2003-2004, 13 janvier 2004, p. 7 et ss.; Questions jointes n° 1153 et 1169 au ministre de la Justice, CRABV 51 COM 127, 51<sup>e</sup> législature, 2003-2004, 20 janvier 2004, p. 2 et ss.; Question n° 1002 au vice-premier et ministre des Finances, Q RVA 51/105, 2 janvier 2006, p. 19286 et ss.; Question n° 1002 au vice-premier et ministre des Finances, Q RVA 51/105, 2 janvier 2006, p. 19286 et ss.

## Chapitre 4

### Recommandations

- 87 Les constatations de la Cour des comptes montrent la faiblesse du rendement du recouvrement des amendes pénales mais elles peuvent aussi, dans une certaine mesure, indiquer un manque d'efficacité de l'amende pénale en tant que forme de sanction et, à ce titre, justifier une réflexion plus générale sur ses conditions d'efficacité et d'utilité.

A cet égard, plusieurs questions évoquées par l'audit appellent des réponses prioritaires, qui vont bien au-delà des compétences de la Cour des comptes, et relèvent notamment des prérogatives parlementaires.

En premier lieu, l'efficacité de l'amende pénale, en tant que peine principale, devrait être envisagée au regard du risque lié à l'insolvabilité des condamnés.

Ensuite, dans le même contexte, la quasi-disparition de la principale peine subsidiaire appliquée jusqu'ici, à savoir la peine d'emprisonnement, justifie une réflexion nouvelle sur son remplacement par des peines subsidiaires alternatives présumées plus efficaces, comme la déchéance du permis de conduire.

Parallèlement, la question du renforcement du recouvrement par les voies civiles doit être envisagée.

Enfin, le contexte organisationnel lui-même, fondé sur la dualité Justice-Finances, pourrait être revu. Une centralisation du processus au sein d'une seule autorité, en l'occurrence sous la responsabilité du ministre de la Justice, peut être envisagée, à l'instar du système néerlandais<sup>20</sup>. Pour la Cour des comptes, la mise en œuvre d'un processus unique et intégré est, quelles que soient les modalités d'organisation, un préalable à une meilleure efficacité, à un meilleur pilotage et à un rapportage de qualité.

- 88 Les réponses à ces questions fondamentales devront guider les autorités judiciaires et encadrer les mesures prises en vue de porter remède aux carences constatées à l'occasion du présent audit.

Les recommandations formulées ci-après ne peuvent évidemment préjuger des résultats de ces réflexions et sont formulées dans le contexte juridique actuel. La Cour des comptes estime cependant que la plupart d'entre elles représentent des conditions minimales à réunir pour améliorer à l'avenir le processus de l'exécution des amendes pénales.

#### 4.1 Mettre en œuvre les recommandations formulées en 2000

- 89 En 2000, la Cour avait consacré un audit au recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales mené par les services de l'Administration des domaines<sup>21</sup>.

L'ensemble des recommandations portant sur les amendes pénales demeurent d'actualité et ce, malgré les engagements pris à l'époque tant par l'administration au cours de la procédure contradictoire que par le ministre des Finances.

<sup>20</sup> Le *Centraal Justitiele Incasso Bureau*, chargé du recouvrement des amendes pénales, fait partie du ministère de la Justice.

<sup>21</sup> *Analyse du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines*, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, avril 2000 (voir [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)).

La qualité de la présentation des extraits de jugement a toutefois été améliorée et un protocole a été conclu avec les huissiers de justice, mais il n'a pas modifié les pratiques sur le terrain.

Le rapport de la Cour des comptes proposait un objectif prioritaire à rencontrer dans les deux ans, c'est-à-dire pour la fin de 2002 : produire des états financiers permettant de rendre compte du taux de recouvrement des différentes créances non fiscales et des amendes pénales.

- 90 Lors de l'examen de ce rapport par la sous-commission des Finances de la Chambre des représentants en janvier et mars 2001, le ministre avait notamment annoncé son intention de remplacer le mode de travail archaïque dénoncé par la Cour des comptes par un nouveau système informatique, avec une liaison électronique directe entre tous les acteurs concernés<sup>22</sup>.

Dans une première phase, le travail devait porter sur la centralisation, dans une base de données, des informations sur les débiteurs et les montants à recouvrer. Un registre central devait aussi reprendre les montants à récupérer et les montants perçus par bureau. La nouvelle comptabilité informatisée aurait dû être opérationnelle fin 2002.

- 91 Les principales recommandations formulées par la Cour des comptes dès 2000 gardent leur pertinence. Elles étaient les suivantes :

1. *Fournir un taux de recouvrement*

Prioritairement, l'administration doit être apte à produire des états financiers reprenant les droits constatés pendant l'année, c'est-à-dire, en l'occurrence, les différentes condamnations dont le recouvrement lui est confié (droits à recouvrer) et, au regard de ceux-ci, fournir les informations sur les recettes perçues au cours d'une année. La Cour rappelle que les amendes doivent être considérées comme des droits constatés et non des droits au comptant.

Ces informations permettent de calculer le taux de recouvrement par rapport aux montants. Parallèlement, l'administration doit calculer un taux de recouvrement en fonction du nombre de condamnations, à des fins de gestion.

2. *Encadrer et suivre les activités de recouvrement des bureaux*

La direction générale du Recouvrement non fiscal doit adopter des mesures encadrant les activités déconcentrées des bureaux et en vérifier l'application.

Des systèmes d'informations doivent être mis en place afin de suivre, d'une part, les délais de traitement des dossiers de recouvrement au fil des différentes phases de leur exécution et, d'autre part, les mesures prises par les bureaux afin de veiller à l'efficacité des procédures et d'assurer un traitement uniforme sur l'ensemble du territoire.

La direction générale doit être en mesure de garantir que chaque demande d'exécution de l'emprisonnement subsidiaire est la conséquence de démarches identiques entreprises par les receveurs.

3. *Mettre en place un système d'information intégré*

Pour permettre la réalisation de ces diverses recommandations, l'AGDP doit mettre à la disposition des bureaux un système d'information automatisé unique permettant, d'une part, la tenue d'une comptabilité fiable et sincère comprenant les droits constatés et les recettes s'y rapportant et,

<sup>22</sup> Séances des 31 janvier 2001 et 7 mars 2001, DOC 50-2252/001, p. 112-122 en annexe.



d'autre part, un suivi du travail effectué à chaque étape de l'exécution tant sur le plan des délais de traitement qu'au niveau qualitatif. Ces informations doivent être consolidées au niveau central pour permettre une analyse et un pilotage du recouvrement.

- 92 Le travail de recouvrement de la direction générale du Recouvrement non fiscal doit s'intégrer harmonieusement dans un processus global d'exécution des amendes pénales. Ces orientations et actions doivent dès lors être concertées avec l'ensemble des acteurs impliqués dans ce processus.

#### **4.2 Envisager l'exécution des peines d'amende comme un processus unique**

- 93 L'exécution des amendes pénales doit être envisagée comme un seul processus, sans ruptures, pour lequel des objectifs clairs sont fixés et dont un responsable unique doit rendre compte.

1. *Désigner un responsable unique*

Le processus doit être piloté par un responsable unique qui, en vertu des articles 40 de la Constitution, 165, 197 et 376 du CICr et 139 du code judiciaire, doit émaner du ministère public, sous la responsabilité, en définitive, du ministre de la Justice.

Dans ce contexte, l'AGDP est un fournisseur de services au profit de la Justice et doit à ce titre rendre compte du degré de réalisation de ses missions.

2. *Définir des objectifs clairs*

Des objectifs clairs et cohérents doivent être fixés. Etant donné la situation constatée, il est important de prévoir un objectif réaliste, qui doit pouvoir évoluer au fur et à mesure des progrès accomplis.

Un état des lieux sera effectué au préalable et, au départ de celui-ci, un plan de progression établi. Cette démarche doit intégrer la mise en place d'indicateurs (tels que taux de recouvrement, délai moyen d'envoi d'une invitation à payer,...).

3. *Améliorer l'échange d'informations*

Dans un système où il existe beaucoup d'intervenants avec des rôles différents, des priorités différentes, des autorités hiérarchiques différentes, il est impératif de veiller à ce qu'ils coordonnent leurs activités et d'accorder une attention toute particulière à la communication et au flux d'information entre les acteurs. C'est ainsi que les ruptures du processus seront réduites au minimum, afin notamment de diminuer le nombre de zones à risques qui mettent en péril l'exhaustivité de la mise en exécution des peines d'amende ainsi que l'efficacité et l'efficience du processus.

Lorsque l'élimination des ruptures s'avère impossible sur les plans théorique et pratique, il convient d'assurer l'intégration des systèmes d'informations électroniques.

L'utilisation d'un système unique par tous les acteurs supprimerait, d'une part, les risques liés au transfert d'informations entre services et permettrait, d'autre part, à chaque acteur d'être tenu au courant de l'état d'avancement des dossiers. Ainsi, le parquet pourrait à tout moment connaître la situation du recouvrement et le solde restant à récupérer pour chaque condamnation. La mise en place d'un tel système intégré permettrait enfin

au responsable du processus ainsi qu'aux personnes impliquées dans le processus de disposer de l'information de gestion nécessaire à la maîtrise et au pilotage du système.

Il convient de relever que, pour ce qui est des transactions, un tel système intégrant l'ensemble des intervenants, tant de la Justice que du SPF Finances, a été mis en place.

### 4.3 Développer un système de maîtrise de la gestion

94 Pour atteindre les résultats escomptés, il est indispensable de développer un système de maîtrise de la gestion. Ce système doit permettre de rendre compte en temps opportun et de manière fiable de la réalisation de l'objectif du processus, c'est-à-dire du niveau d'exécution effective des peines d'amende, et de prendre des mesures correctrices.

95 Dans ce cadre, l'activité de chaque intervenant doit être prise en considération. Le système d'information doit donc intégrer l'ensemble du processus d'exécution. Ainsi, dans l'état actuel de la structure du processus :

- les greffes doivent enregistrer et suivre l'envoi de tous les extraits de condamnation et le délai dans lequel ce travail est réalisé ;
- le parquet doit enregistrer et suivre la signification de tous les jugements par défaut et le délai dans lequel cette dernière intervient ;
- la direction générale du Recouvrement non fiscal doit suivre son activité :
  - sur le plan quantitatif : en enregistrant et suivant les montants payés en les comparant aux amendes à recouvrer et en produisant un taux de recouvrement ;
  - et au niveau qualitatif :
    - en suivant les délais à chaque étape du recouvrement (envoi du 1<sup>er</sup> avis, du 2<sup>e</sup> avis, suivi des paiements, suivi des plans d'apurement, moment de réalisation de l'enquête de solvabilité, gestion du travail des huissiers, production de l'état 204,...) ;
    - en suivant le profil des débiteurs sur le plan des condamnations en matière d'amendes pénales ;
    - en fixant des normes et les diligences à effectuer pour chaque condamnation ;
    - en adaptant ses efforts de recouvrement, en accord avec les autorités du ministère public, à la suspension de l'emprisonnement subsidiaire. Le receveur devrait en outre réexaminer ces dossiers au lieu d'envoyer immédiatement aux parquets l'état 204 dans les cas, par exemple, d'adresse inconnue.  
  
Actuellement, l'envoi d'un état 204 met fin à toute mesure de recouvrement de la part du receveur et le parquet ne le traite plus, préférant attendre la prescription.
- enfin, le parquet doit consigner les actions entreprises après renvoi du dossier par le receveur des domaines.

#### 4.4 **Rendre compte des résultats**

- 96 Le système d'information a pour finalité ultime de rendre compte de manière globale sur les résultats du processus aussi bien en interne que vers l'extérieur.

Le système d'information mis en place doit également permettre aux responsables des parties du processus de maîtriser et piloter les activités en vue de concourir à l'objectif commun déterminé. Les normes et diligences minimales de recouvrement des receveurs ainsi que les moyens de maîtrise de leurs activités doivent être communiqués aux parquets.

En outre, ce système d'information doit fournir les éléments quantitatifs nécessaires à une réflexion sur le sort à réserver à la peine subsidiaire et appuyer la prise de décisions sur les moyens à développer et les politiques à mettre en œuvre en vue d'une meilleure exécution des peines d'amende.

#### 4.5 **Actions prioritaires et fondamentales**

- 97 La Cour des comptes est pleinement consciente que la mise en place de recommandations telles que l'élimination des ruptures dans le processus ou l'instauration d'un système de maîtrise intégré de la gestion doit s'envisager à moyen terme.

Néanmoins, à voir les résultats actuels, il est indispensable de mettre en place, à brève échéance, des mesures prioritaires, mesures sur lesquelles un nouveau système pourrait être bâti.

- *Mettre en œuvre un transfert électronique des extraits de jugement*

- 98 Mettre en place, de manière systématique, un transfert électronique des extraits de condamnations entre les différents intervenants au processus d'exécution des amendes pénales et, plus particulièrement, entre les greffes et les bureaux en charge du recouvrement des amendes pénales. Ce transfert doit permettre à chaque bureau de récupérer les informations encodées à la Justice et d'éviter les pertes et les erreurs d'encodage susceptibles de mettre en péril l'exhaustivité de la mise en exécution des jugements.

- *Utiliser et maîtriser les systèmes d'information actuels*

- 99 Beaucoup d'informations sont aujourd'hui disponibles sous format électronique et de plus en plus de bureaux d'amendes pénales ont développé leurs propres outils. Il existe donc certaines sources d'informations que les bureaux des receveurs et la direction générale du Recouvrement non fiscal pourraient exploiter à des fins de gestion.

- *Suivre le taux de recouvrement*

- 100 Mettre en place, au sein de la direction générale du Recouvrement non fiscal, une comptabilisation des droits constatés et des recettes y afférentes afin d'être en mesure de suivre le taux de recouvrement des amendes pénales. Un tel suivi pourrait être réalisé en mettant l'une des applications existantes à la disposition de tous les bureaux d'amendes pénales.

- *Fixer des objectifs pour le processus*
- 101 Construire des indicateurs, les alimenter, analyser les résultats et fixer des objectifs d'amélioration pour le processus d'exécution des peines pour tous les acteurs du processus.
- *Maîtriser les délais de traitement*
- 102 Améliorer les délais de traitement et la qualité de celui-ci aux différentes étapes du recouvrement. Pour ce faire, revoir et suivre la mise en œuvre des instructions par le biais d'un système adéquat de contrôle interne.
- *Développer la collaboration entre la Justice et les Finances*
- 103 Instaurer une collaboration étroite entre la Justice et les Finances en vue de communiquer systématiquement des informations concernant les taux de recouvrement et d'exécution ainsi que les délais de traitement aux différentes étapes du processus.
- Cette collaboration doit permettre d'atteindre les objectifs d'amélioration déterminés et peut s'accompagner d'un accord sur le niveau minimal des services attendus des différentes parties prenantes au processus d'exécution des amendes pénales.

## Chapitre 5

### La réponse de l'administration et des ministres

---

#### La réponse de l'AGDP

- 104 L'AGDP estime que le rapport constitue un reflet correct de la situation. Elle précise que l'absence, au sein de l'AGDP, d'un système d'information automatisé unique, permettant de gérer l'ensemble des activités du processus de recouvrement des amendes pénales, l'empêche actuellement d'atteindre le niveau d'efficacité et d'efficience exigé pour ce processus.

L'Administration précise que les moyens informatiques et les ressources en personnel n'ont pas favorablement évolué depuis les constats faits lors de l'audit de 2000 mais elle ajoute que le département s'est fermement engagé dans la voie de la modernisation de ses structures et de ses méthodes de travail grâce au programme *Coperfin*. Des administrateurs ont été désignés au sein de chaque entité du SPF Finances, dont le rôle consiste à donner une vision stratégique et à rendre opérationnels les processus et les objectifs à atteindre.

Un effort particulier est prévu dans le plan Personnel 2006 de l'AGDP en faveur du pilier Recouvrement non fiscal et des initiatives ont été prises et sont encore à prendre. L'Administration présente, sans donner un calendrier de réalisation, le projet *STIMER* (Système de traitement intégré et multi-entités recouvrement), projet transversal de grande envergure destiné à couvrir toutes les fonctionnalités de comptabilité, de perception et de recouvrement de tous les droits fiscaux et non fiscaux établis par les diverses entités du SPF Finances. L'Administration ajoute que pour être efficace, *STIMER* doit être à même d'intégrer de manière harmonieuse un processus global et unique d'exécution des sanctions pénales. La réalisation de ce projet doit en outre aller de pair avec une réorganisation structurelle de l'AGDP afin de mieux encadrer et suivre les actions de recouvrement. L'AGDP estime que dès que *STIMER* sera opérationnel, la plupart des recommandations, formulées par la Cour depuis 2000, pourront alors être rencontrées, que ce soit à propos du taux de recouvrement, de l'échange d'informations entre acteurs du processus ou encore, du rapportage des activités de recouvrement.

L'AGDP évoque également d'autres initiatives en cours, comme le projet *Gestion des risques*, qui est une procédure permettant à l'Administration d'organiser ses activités en fonction de profils de risque en vue de cibler les actions et ainsi accroître l'efficacité du recouvrement, ainsi que le projet *MISSISSIPI*. Ce projet vise à mettre à la disposition du management un système d'information qui donne une vision du fonctionnement du SPF Finances et qui détermine dans quelle mesure les objectifs proposés sont réalisés. En outre, dans le cadre de la gestion de la performance, des tableaux de bord vont être implémentés avec l'aide de la direction Mesure de la performance.

Enfin, l'AGDP fait remarquer que la concrétisation des recommandations de la Cour des comptes ne peut se faire sans un certain nombre d'adaptations législatives indispensables pour que l'Administration puisse mener à bien sa mission, comme par exemple, l'accès aux données de la Banque-carrefour de la sécurité sociale ou encore la procédure de saisie-arrêt simplifiée, par simple lettre recommandée.

*La réponse des ministres*

- 105 Tout en souscrivant pleinement à l'observation selon laquelle il est primordial pour la crédibilité de la Justice que l'exécution des peines soit menée à bien, la ministre de la Justice, dans sa lettre du 8 décembre 2006, nuance les constatations de la Cour en mettant en perspective le résultat de l'exécution des amendes pénales avec celui des transactions, des perceptions immédiates et des amendes administratives. La ministre ajoute que le faible rendement du recouvrement tient aussi à la lourdeur de certaines amendes et à la situation financière des condamnés.

Pour répondre au défaut d'application de la peine d'emprisonnement subsidiaire, la ministre soutient qu'une politique active en matière de peine de travail a été développée. Si la peine de déchéance subsidiaire du droit de conduire, au moment de l'audit, était encore peu appliquée, son exécution est maintenant assurée.

- 106 En réponse aux recommandations de la Cour des comptes concernant l'exécution des amendes pénales, les ministres des Finances et de la Justice se sont engagés à prendre un certain nombre d'initiatives.

- 107 Le ministre des Finances, dans sa lettre du 30 octobre 2006, estime que les SPF Finances et Justice doivent de toute évidence apporter aux problèmes relevés par l'audit des solutions à court, moyen et long terme.

Outre le programme *Coperfin* qui vise à moderniser les structures et les méthodes de travail du SPF, actuellement dans sa phase d'implémentation, le projet *STIMER*, programme informatique de grande envergure, accompagné de mesures organisationnelles et de nouvelles méthodes de travail, sera à même, selon le ministre, de rencontrer à long terme la plupart des recommandations de la Cour des comptes, notamment du point de vue du rapportage et du monitoring.

Par ailleurs, l'AGDP réfléchit à la mise en œuvre de solutions à court terme en vue d'améliorer le recouvrement des amendes pénales.

Le ministre des Finances ajoute enfin que des propositions législatives destinées à améliorer le recouvrement des amendes pénales, seront déposées<sup>23</sup> afin de permettre aux receveurs de recourir à un mode simplifié de saisie-arrest exécution et d'accéder à des informations actualisées concernant les revenus ou le patrimoine du condamné<sup>24</sup>.

- 108 La ministre de la Justice, dans sa lettre du 8 décembre 2006, précise que le conseil des ministres du 27 octobre 2006 a décidé, à la suite de réunions entre les cabinets du premier ministre, du ministre des Finances et le sien, d'insérer dans le projet de loi portant des dispositions diverses<sup>25</sup> des mesures destinées à faciliter le recouvrement. Outre celles citées dans la réponse du ministre des Finances, le projet contient des dispositions qui assouplissent les règles d'interruption de la prescription des amendes pénales<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Projet de loi portant des dispositions diverses déposé le 21 novembre 2006 au Parlement. Ce projet a entre-temps été adopté: voir la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), *Moniteur belge*, 28 décembre 2006, articles 299 à 302.

<sup>24</sup> Accès à la Banque-carrefour de la sécurité sociale et, d'une manière générale, possibilité de demander des informations à tout service administratif fédéral, fédéré ou local sur le patrimoine ou les revenus du condamné.

<sup>25</sup> Voir note 23.

<sup>26</sup> Ces dispositions législatives prévoient également que le recouvrement de l'amende pourra être poursuivi malgré l'écoulement du délai d'effacement (modification de l'art. 619 CICr).

Afin de faciliter la communication entre les services de la Justice et ceux des Finances, la ministre de la Justice déclare que les démarches qui peuvent être entreprises pour améliorer les outils informatiques des receveurs et de la Justice seront examinées ainsi que la possibilité de mettre en place une plate-forme de concertation nationale destinée à discuter et résoudre les problèmes pratiques liés à la perception des peines patrimoniales.

La ministre précise, par ailleurs, qu'elle adressera une circulaire aux greffiers afin de leur rappeler leur obligation légale de transmettre aux receveurs les extraits de jugements devenus définitifs dans les 3 jours.

Enfin, la ministre de la Justice estime, à l'instar de la Cour des comptes, que la centralisation du processus d'exécution des amendes pénales, sous la responsabilité du ministre de la Justice, est une évolution logique si on veut atteindre une meilleure efficacité, un meilleur pilotage du processus et un rapportage de qualité. Une telle évolution doit toutefois s'envisager à long terme. En 2004, un groupe de travail Justice-Finances avait été mis en place afin d'étudier si l'instauration d'un organe central sur le modèle néerlandais était réalisable. La ministre de la Justice s'engage à relancer les activités du groupe de travail qui ont été suspendues.

## PARTIE 2 LES CONFISCATIONS SPÉCIALES

### Introduction

#### 1 Cadre juridique

##### *Définition*

- 109 La confiscation est une peine prévue par le droit pénal qui, selon les cas, peut ou doit être prononcée par le juge en matière criminelle, correctionnelle et de police. Elle constitue une peine patrimoniale au même titre que l'amende. La confiscation opère un transfert de propriété du bien au profit de l'Etat sauf dans le cas où elle est explicitement prononcée en faveur de la partie civile ou lorsque son exécution est reportée. Elle est qualifiée de spéciale par opposition à la peine de confiscation générale des biens, interdite par la Constitution (art. 17).

Il convient de distinguer la peine de confiscation de la saisie qui constitue une mesure d'ordre prise au stade de l'information ou de l'instruction judiciaire, en vue de la recherche de la vérité, de la confiscation d'un bien ou de la sauvegarde des intérêts civils. La saisie n'a pas pour conséquence d'enlever à l'inculpé la propriété sur le bien saisi mais le soustrait à la libre disposition du propriétaire ou du possesseur. Au stade de la condamnation, la saisie préalable facilite l'exécution de la peine de confiscation, puisque le bien est dans ce cas déjà entre les mains de l'Etat.

##### *Volume des confiscations*

- 110 Il n'existe pas d'information fiable et complète sur le nombre total de peines de confiscations d'avoirs patrimoniaux prononcées au profit de l'Etat, ni sur les biens confisqués entrés en possession de l'Etat<sup>27</sup>.

##### *Législation*

- 111 L'article 42 du code pénal prévoit que la confiscation spéciale s'applique :
- «aux choses formant l'objet de l'infraction et à celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, quand la propriété en appartient au condamné» ;
  - «aux choses qui ont été produites par l'infraction» ;
  - «aux avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, aux biens et valeurs qui leur ont été substitués et aux revenus de ces avantages investis».

<sup>27</sup> L'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC), institué pour assister les autorités judiciaires, peut néanmoins fournir le total des sommes confisquées et transférées aux receveurs des domaines, qui ont été préalablement saisies et déposées sur son compte bancaire. Voir les §138 et 139 relatifs à l'enregistrement des décisions emportant confiscation.



112 Le régime juridique de la peine de confiscation a été considérablement élargi ces dernières années.

La loi du 17 juillet 1990 a permis d'étendre le champ d'application de la confiscation aux profits réalisés grâce aux infractions, pour laquelle il n'existait aucune disposition de nature à permettre la confiscation, en complétant l'article 42 du code pénal. Le deuxième groupe de choses visées par cet article était très restrictif et ne concernait que ce qui a été produit matériellement par l'infraction, comme la fausse monnaie par exemple. C'est dans ce contexte que toute opération ayant pour but de reconvertir et gérer ces profits illicites, appelée communément «blanchiment», a été érigée en infraction.

Cette approche patrimoniale de la criminalité a été complétée par la loi du 20 mai 1997 sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations. Cette loi autorise :

- la Belgique à procéder, à la demande d'Etats étrangers, à des saisies ou à prononcer des confiscations sur le territoire belge (articles 2 à 11) ;
- le juge belge à prononcer des confiscations portant sur des choses se trouvant hors du territoire belge et à mettre en mouvement la coopération internationale dans ce cas (articles 12 à 15).

La législation ainsi modifiée s'est cependant révélée inefficace en matière de confiscation et le législateur a adopté de nouvelles dispositions. Ainsi, la loi du 19 décembre 2002 portant extension des possibilités de saisie et de confiscation en matière pénale, entrée en vigueur en février 2003, aménage considérablement le régime de la confiscation des avantages patrimoniaux<sup>28</sup>. Elle allège la charge de la preuve de l'origine illicite de l'avantage patrimonial<sup>29</sup> et permet au juge d'ordonner une enquête particulière sur les avoirs patrimoniaux. Elle introduit notamment la saisie conservatoire par équivalent en matière pénale<sup>30</sup> et permet, dans certains cas, de remplacer la confiscation par une condamnation au paiement d'un montant de même valeur<sup>31</sup>.

Cette loi s'inscrit dans le cadre d'une approche de la criminalité grave ou organisée axée sur le butin. Le principe à la base de cette législation est que le crime ne peut pas être une source de profit. Il convient non seulement que le condamné subisse une peine adéquate et efficace mais, également, qu'il restitue à l'État les avantages patrimoniaux qu'il a obtenus illégalement.

113 Le législateur a en outre estimé, étant donné la complexité de la matière, qu'un encadrement structurel adéquat était nécessaire pour une bonne appropriation des nouveaux instruments légaux par les acteurs de terrain et a créé à cet effet un organe spécialisé, Organe central par la saisie et le confiscation (OCSC).

<sup>28</sup> Voir en particulier l'exposé des motifs du projet de loi portant extension des possibilités de saisie et de confiscation en matière pénale, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1601/001, p. 3.

<sup>29</sup> La loi autorise le juge à répartir la charge de la preuve de l'origine d'actifs patrimoniaux suspects entre le ministère public et l'inculpé.

<sup>30</sup> Article 35ter du CICr.

<sup>31</sup> Avantages patrimoniaux tirés de l'infraction, biens et valeurs qui leur sont substitués et revenus des avantages investis (article 43quater du code pénal).

L'OCSC, institué au sein du ministère public par la loi du 26 mars 2003, est chargé, en vertu de l'article 3, § 1, d'assister les autorités judiciaires dans la recherche, la poursuite et l'investigation d'infractions ainsi que dans l'exécution des peines sur le plan de :

- 1° la saisie d'avoirs patrimoniaux<sup>32</sup> liés à des infractions, notamment des biens visés aux articles 42, 3°, 43bis, 43ter, 43quater et 505, alinéa 3, du code pénal ;
- 2° l'exercice de l'action publique ayant pour objet la confiscation de tels biens ;
- 3° l'exécution des jugements et arrêts coulés en force de chose jugée emportant la confiscation de tels biens.

En vue de l'exécution de cette mission, il appartient à l'OCSC de :

- rendre des avis sur la réglementation à élaborer et la politique criminelle à définir en matière de saisies et de confiscations, sur leur exécution et leur application par les différents acteurs de terrain ;
- assurer la gestion centralisée et informatisée de toutes les données relatives aux saisies et aux confiscations ;
- faire procéder à l'aliénation éventuelle des biens saisis ;
- assurer la gestion particulière des biens saisis<sup>33</sup>, en concertation avec les parquets et les juges d'instruction ;
- coordonner l'exécution des jugements ou arrêts emportant confiscation ;
- fournir une assistance, à la demande des parquets, en matière de saisies et d'action publique portant sur la confiscation ;
- fournir des informations thématiques d'ordre général aux parquets et services de police ;
- fournir une assistance dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale.

Cette loi est entrée en vigueur le 2 mai 2003, à l'exception de certains articles entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2003. L'OCSC a commencé à exercer ses missions le 1<sup>er</sup> septembre 2003, avec un effectif de douze personnes. Cet effectif était de 23 personnes au moment de l'audit. Il devrait passer à 52 personnes en 2007.

#### *Processus de la confiscation*

- 114 En vertu de l'article 121 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950<sup>34</sup>, le greffier de la juridiction compétente transmet, dans les trois jours, l'extrait de jugement ou d'arrêt devenu définitif au receveur du bureau des domaines compétent.

Dans certains cas, aucune mesure d'exécution ne peut être prise avant l'expiration d'un délai de 90 jours, à compter du jour où la condamnation emportant confiscation sera passée en force de chose jugée. Ce délai est donné aux tiers pour leur permettre de faire valoir leur droit éventuel sur la chose confisquée. Après l'écoulement de ce délai, le greffier adopte la démarche décrite ci-dessus.

<sup>32</sup> Cette notion n'a pas été définie par le législateur. Pour pouvoir exécuter la loi, une définition provisoire en a été donnée par la circulaire COL 7/2004 du Collège des procureurs généraux. Voir les § 138 et 139. Entre-temps, la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II) a défini la notion d'avoir patrimonial. Certains éléments de cette définition devront toutefois être précisés par arrêté royal.

<sup>33</sup> Cette gestion est obligatoire pour les sommes saisies en espèces ou provenant des aliénations et restitutions sous garantie de biens saisis. Elle est facultative pour les autres avoirs patrimoniaux saisis (titres, comptes auprès d'institutions financières, diamants, véhicules, ...).

<sup>34</sup> Portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive.

115 La loi du 19 mars 2003 a modifié l'article 121 précité en y ajoutant notamment que le greffier communique à l'OCSC, sous la forme d'un document ou par la voie électronique, une copie de tout jugement de condamnation emportant la confiscation spéciale ainsi qu'une copie de l'extrait de ce jugement. Cette nouvelle disposition n'est toutefois pas encore entrée en vigueur.

Toutefois la circulaire du 2 avril 2004 prise par le Collège des procureurs généraux près les cours d'appel, ayant pour objet notamment de donner des directives pratiques en matière de confiscations, demande que le greffier, sur réquisition du procureur du Roi, notifie à l'OCSC des copies de l'extrait et du jugement emportant confiscation d'avoirs patrimoniaux. Par avoirs patrimoniaux, on entend, selon cette circulaire, tous les biens meubles et immeubles légalement négociables, tant corporels qu'incorporels, se trouvant dans le patrimoine d'une personne physique ou morale et répondant au seuil de valeur défini (voir § 138).

116 Il appartient ensuite au receveur des domaines, comme le prévoit l'article 197bis CICr, de poursuivre le recouvrement du bien confisqué au nom du procureur du Roi et selon les indications de l'OCSC. Le receveur compétent est en principe celui du ressort du domicile du condamné.

La procédure dépend cependant de la nature des biens confisqués :

- *biens meubles confisqués qui ont été saisis préalablement* (déposés ou non au greffe) :

Le greffe ou les services de police, chargés de cette mission par le ministère public en exécution du jugement ou de l'arrêt prononçant la confiscation, les remettent au receveur des domaines du ressort du tribunal qui les détient. Cette remise se constate par un procès-verbal de remise qui contient un inventaire détaillé des biens.

Lorsque les biens saisis préalablement sont des sommes d'argent confiées à l'OCSC, l'OCSC transfère ces sommes augmentées des intérêts depuis la date de la saisie, sur le compte du receveur des domaines du ressort du tribunal ayant prononcé le jugement de confiscation.

- *biens meubles confisqués non saisis préalablement* :

Le procureur du Roi ou le greffier dûment mandaté adresse une demande de recouvrement au directeur régional des Domaines de son arrondissement judiciaire qui la transmet au receveur compétent en fonction du domicile du condamné. Ce dernier réclame alors le bien directement auprès du condamné.

- *biens immobiliers confisqués, saisis ou non* :

Le procureur du Roi ou le greffier dûment mandaté adresse une copie de la décision judiciaire qui forme titre de propriété au directeur régional des Domaines de son ressort judiciaire qui en assure la transcription au bureau des hypothèques concerné.

117 Lorsque les biens confisqués sont situés à l'étranger, l'exécution de la confiscation est poursuivie par le SPF Justice. Dans ce cas, une copie conforme au prononcé, l'extrait du jugement ou de l'arrêt ainsi qu'une copie des pièces pertinentes du dossier doivent être envoyées par le greffier à l'OCSC pour traitement et transfert ultérieur au SPF Justice.

118 Pour l'exécution proprement dite de la confiscation, l'OCSC envoie aux receveurs les informations éventuellement recueillies sur la solvabilité du condamné et les indications nécessaires à l'exécution de la peine.

- 119 Les receveurs versent les sommes transférées par l'OCSC et le produit de la réalisation des biens confisqués sur le compte du budget des voies et moyens.
- 120 En vertu de l'article 5, §2, de la loi du 26 mars 2003, ils sont tenus d'informer l'OCSC de toutes les données utiles se rapportant à l'exécution.

## 2 Portée de l'audit

- 121 A l'origine, l'audit sur l'exécution des confiscations devait permettre à la Cour des comptes de vérifier que toutes les décisions judiciaires relatives aux confiscations sont mises en exécution et d'évaluer dans quelle mesure et dans quel délai les avoirs patrimoniaux ont été effectivement confisqués.

L'insuffisance et le manque de fiabilité des informations de gestion disponibles auprès des différents acteurs n'a cependant pas permis à la Cour des comptes d'effectuer une telle mesure. Dès lors, elle a examiné la mise en œuvre de la réglementation ainsi que la maîtrise du processus d'exécution des confiscations.

- 122 Ce processus débute après le prononcé de la condamnation emportant confiscation et se termine au moment de l'entrée en possession des avoirs patrimoniaux par les Domaines ou de la décision d'irrécouvrabilité du bien.

- 123 Le présent rapport n'évalue pas le travail fourni en matière de saisies et de gestion des avoirs saisis par l'OCSC, les greffes, les parquets et les receveurs des domaines, même si la saisie préalable a un impact considérable sur le recouvrement des biens confisqués. La saisie est un acte préparatoire essentiel d'une décision de confiscation, mais reste un acte d'information ou d'instruction qui est, de ce fait, exclu du champ de l'audit, qui porte sur l'exécution des décisions.

Dès lors, seules les missions de l'OCSC relatives à l'exécution des décisions emportant confiscation et le rapportage qui y est lié sont visées par l'audit.

De même, dans les services des Domaines, la gestion des biens confisqués et de leur réalisation n'ont pas été audités.

## 3 Méthodologie et calendrier

- 124 Cette partie de l'audit de la Cour des comptes repose, d'une part, sur une analyse de la réglementation, des instructions et des circulaires ainsi que de leur application et, d'autre part, sur des entretiens avec les services concernés. Ceux-ci ont eu lieu dans les mêmes arrondissements judiciaires que ceux choisis pour les amendes pénales car les travaux d'audit ont été menés conjointement. Des visites ont également été réalisées auprès de l'OCSC, des magistrats du ministère public, du Service de la politique criminelle et de l'AGDP.

Le champ de l'analyse couvre principalement les tribunaux correctionnels, le tribunal de police n'étant pas appelé à prononcer fréquemment des confiscations. Le niveau d'appel n'a pas été repris. Toutefois, le secrétariat du parquet général de Bruxelles, un avocat général près la cour d'appel de Bruxelles ainsi que le greffe ont été consultés.

Les constatations ont été discutées lors d'entretiens avec l'OCSC et le SPF Finances.

- 125 Cet audit a été annoncé aux ministres de la Justice et des Finances par lettres du 16 février 2005. La mission a également été présentée au Conseil supérieur de la Justice et au Collège des procureurs généraux.

Les entretiens et les contrôles se sont déroulés en même temps que ceux relatifs aux amendes pénales, de mi-juin à début février 2006. Des éléments d'informations ont toutefois encore été obtenus ultérieurement.

126 La Cour des comptes tient à souligner que cet audit a pu être réalisé grâce à la bonne collaboration de tous les services rencontrés.

127 Le 29 mai 2006, la Cour des comptes a envoyé son avant-projet de rapport relatif aux confiscations au Collège des procureurs généraux, aux procureurs du Roi des arrondissements judiciaires visités, à savoir Anvers, Bruxelles, Liège, Malines et Tournai, à l'OCSC, au Service de la politique criminelle ainsi qu'aux présidents des SPF Finances et Justice et à l'AGDP.

Le procureur du Roi de Tournai, le Service de la politique criminelle, l'OCSC et l'AGDP ont répondu par écrit dans le délai d'un mois qui leur était imparti.

En outre, une réunion s'est tenue le 23 juin 2006 à l'OCSC. Des documents ont été fournis pour compléter les informations sur ses moyens, ses activités, ses réalisations et ses projets.

128 Le 4 octobre 2006, la Cour des comptes a adressé son projet de rapport, regroupant le volet portant sur les amendes pénales et celui relatif aux confiscations au ministre de la Justice et au ministre des Finances.

Le ministre des Finances a répondu par lettre du 30 octobre 2006.

La ministre de la Justice a demandé une prolongation de délai par lettre du 9 novembre 2006 que la Cour des comptes lui a octroyée jusqu'au 10 décembre. La ministre de la Justice a fait parvenir ses commentaires par courrier du 8 décembre 2006.

#### **4 Débat contradictoire**

129 Le procureur du Roi de Tournai a fait quelques remarques ponctuelles qui ont été prises en compte dans le texte.

Le Service de la politique criminelle, tout en marquant son accord sur les grandes lignes de l'avant-projet, explique les difficultés relatives à l'exécution des confiscations par la complexité de la matière, la mise en place récente de l'OCSC et la frilosité à prononcer des confiscations.

L'OCSC a fait remarquer que les saisies étaient indissociables des confiscations et que toutes ses missions étaient complémentaires. Les résultats obtenus sur le plan des saisies et de leur gestion à valeur constante, qui ont un impact sur l'exécution des confiscations ne se reflètent pas dans l'avant-projet de rapport soumis, ni les efforts réalisés dans le cadre du processus audité (communications et formations, création de la base de données).

Les réponses ponctuelles de l'OCSC et les remarques de l'AGDP concernant les services patrimoniaux ont été insérées dans le texte. Elles sont signalées par une mention dans la marge. Les commentaires généraux figurent au chapitre 4.

130 Suite aux échanges de vue avec les services audités, la structure de cette partie du rapport a été modifiée et le texte, revu. En outre, lorsque les remarques ou les points de vue défendus étaient de nature à instruire utilement le débat, les avis des services concernés ont été insérés dans le rapport, éventuellement complétés d'un commentaire.

- 131 Le ministre des Finances se rallie aux constatations de la Cour des comptes et fait état des projets à long terme de modernisation et de restructuration de son département ainsi que de sa volonté d'apporter des solutions également à court terme à la situation constatée en matière de confiscations.
- 132 La ministre de la Justice rejoint la Cour des comptes en estimant que l'exécution des confiscations ne se déroule pas encore de manière optimale. La ministre souscrit aux recommandations et expose les mesures prises pour remédier à certains problèmes<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Les réponses des ministres des Finances et de la Justice figurent dans l'annexe B et sont développées au chapitre 4.

## Chapitre 1

### L'exécution des confiscations

---

133 Le processus d'exécution des confiscations est mis en œuvre par de nombreux intervenants :

- au niveau de la Justice : cinq parquets généraux, 27 parquets d'instance avec leurs services administratifs d'exécution des peines, les cours et tribunaux avec leurs greffes et l'OCSC ;
- au niveau du SPF Finances : l'AGDP qui regroupe notamment la direction générale du Recouvrement non fiscal (compétente pour le recouvrement de sommes d'argent) et la direction générale des Services patrimoniaux, dont dépendent les directions régionales du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines et les receveurs des bureaux des domaines.

L'exécution des condamnations à une confiscation est confiée aux receveurs des bureaux des domaines, sauf pour les biens confisqués situés à l'étranger. L'OCSC dirige, en vertu de l'article 197bis du CICr, les poursuites pour le recouvrement des biens confisqués faites au nom du procureur du Roi par les services des domaines.

L'objectif du législateur, en instituant cette intervention centralisée et spécialisée, était de créer un relais entre les procureurs du Roi et les receveurs en vue d'améliorer l'efficacité du recouvrement et de permettre un retour d'informations sur les résultats de l'exécution.

La peine est considérée comme exécutée lorsque l'Etat est entré effectivement en possession du bien confisqué ou a constaté, après avoir fait les diligences appropriées, son irrécouvrabilité.

#### 1.1 La mise en exécution de tous les jugements n'est pas assurée

134 Il n'existe pas de système susceptible de garantir que tous les jugements et arrêts définitifs relatifs aux confiscations sont mis en exécution. Cette garantie supposerait que la totalité des décisions de confiscation sont transmises aux services chargés de les exécuter et que ceux-ci engagent pour chacune d'elles une procédure d'exécution. Or, il apparaît, d'une part, qu'il n'existe pas de base de données complète et fiable reprenant toutes les condamnations susceptible d'assurer cette exhaustivité et, d'autre part, que les receveurs des domaines n'appliquent aucune mesure de contrôle interne à cet égard.

##### 1.1.1 Disparités des pratiques dans la transmission des extraits de jugement aux receveurs des domaines

135 Les greffes et les parquets ne sont pas toujours au courant des règles de compétences territoriales des receveurs en matière d'exécution des confiscations.

Peuvent être compétents pour exécuter les extraits de jugement : les receveurs du bureau des domaines du domicile du condamné, du lieu de situation du bien ou du ressort de la juridiction (voir le § 116). En outre, dans les grandes villes, il existe un bureau des domaines distinct, compétent pour les confiscations, séparé du bureau des amendes pénales, qui reste compétent pour le recouvrement des frais de justice.

Sur ce plan, aucune information claire n'a été transmise par l'AGDP.

Des pratiques différentes ont été relevées lors de l'audit :

- certains greffes envoient les extraits de jugement uniquement aux bureaux des amendes pénales de leur ressort territorial ;
- d'autres greffes envoient les extraits au bureau régional de l'AGDP compétent pour leur ressort qui, ensuite, transmet l'information au receveur compétent ;
- certains greffes ne tiennent pas compte du fait qu'à Bruxelles, Anvers et Liège, il existe un bureau des domaines compétent spécifiquement pour les confiscations, à côté du bureau des amendes pénales ;
- dans d'autres greffes, les extraits de condamnation à confiscation ne sont pas envoyés aux bureaux des domaines mais ils sont systématiquement transmis aux magistrats du parquet pour suites voulues.

136 Ce manque d'uniformité et les réorientations parfois nécessaires des envois augmentent les risques qu'un extrait ne soit pas remis au receveur compétent et que la confiscation ne soit pas exécutée.

Commentaires de  
l'administration

Point de vue de l'AGDP

Les instructions concernant les rapports entre les greffes et les Services patrimoniaux datent de nombreuses années et ont été établies avec la Justice. Il n'en est pas moins vrai qu'un rafraîchissement des instructions s'impose.

Il conviendrait de redéfinir non seulement les instructions internes à l'AGDP concernant les confiscations mais également les règles de compétence des receveurs. A cet effet, une liste des bureaux des Domaines et amendes pénales devrait être établie avec le détail des compétences de chacun dans ses rapports avec les greffes.

L'AGDP annonce qu'elle a l'intention d'organiser prochainement, par l'entremise du ministre des Finances, une concertation avec le SPF Justice, l'OCSC, les greffes et les parquets afin de simplifier les règles de compétence territoriale des receveurs des Domaines. L'objectif vise à la transmission de tous les extraits de jugements et arrêts à un seul receveur, quel que soit l'objet de la confiscation.

Point de vue de l'OCSC

A l'évidence, dans un souci de simplification du travail de tous les intervenants, la procédure (et donc la loi) suivie actuellement devrait être modifiée de telle sorte que l'OCSC soit le destinataire unique de tous les jugements et arrêts de confiscation et ainsi éviter le double envoi par les greffes.

### 1.1.2 Les décisions emportant confiscation ne sont pas enregistrées de manière exhaustive par l'OCSC

137 L'article 4, §1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mars 2003 stipule que l'OCSC collecte, gère et traite toutes les données concernant la confiscation et l'exécution des jugements et arrêts emportant confiscation des avoirs patrimoniaux liés à des infractions.



L'OCSC encode les données transmises par les greffiers dans une base de données dont il assure la gestion. Depuis août 2004, cette application informatique intègre la gestion des informations relatives aux saisies et aux confiscations. L'encodage porte sur les saisies et sur les décisions de confiscation coulées en force de chose jugée depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2003, pour autant qu'elles aient fait l'objet d'une notification à l'OCSC. Cette obligation de notifier les confiscations, prévue dans la loi, n'est toutefois pas encore entrée en vigueur.

138 Les avoirs patrimoniaux enregistrés sont ceux définis dans la circulaire du 2 avril 2004, à savoir:

- les sommes d'argent,
- les titres,
- les véhicules motorisés et navires,
- les autres biens meubles dont la valeur est supérieure à 2.500 euros,
- les immeubles.

Il doit s'agir d'avoirs légalement négociables. Le seuil de valeur fixé pour les biens meubles dans la circulaire est un seuil de valeur apparente, qui doit permettre au fonctionnaire de police ou au magistrat d'apprécier s'il doit ou non notifier la décision à l'OCSC.

139 Dans les faits, il apparaît que l'exhaustivité de l'enregistrement des jugements et arrêts emportant confiscation n'est pas assurée. D'une part, en vertu de la définition donnée à la notion d'avoirs patrimoniaux, les confiscations portant sur des biens meubles évalués à moins de 2.500 euros ne sont pas transmises à l'OCSC. D'autre part, l'Organe ne reçoit pas toutes les décisions répondant à cette définition.

Ce seuil de 2.500 euros a été fixé provisoirement pour que la loi puisse être appliquée de manière réaliste et soit adaptée à la capacité de tous les services intervenants. L'intention était d'introduire ultérieurement une description plus complète de la notion d'avoir patrimonial dans la loi et de confier au Roi le soin de fixer des critères pour l'interprétation pratique. Cette intention a été traduite dans l'article 6 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II)<sup>36</sup>.

La Cour des comptes souligne que ce seuil conditionne le degré d'exhaustivité des enregistrements et du suivi des confiscations par l'OCSC.

Il est pour l'instant impossible d'évaluer l'impact sur l'exhaustivité d'un seuil fixé à 2.500 euros pour certains biens puisqu'il n'y a pas d'information sur les décisions prononcées.

#### Point de vue de l'OCSC

L'OCSC reçoit une fraction des jugements et arrêts emportant confiscation. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela. La principale raison est que les greffes doivent recevoir de meilleures instructions de la part des parquets. L'OCSC ne peut en l'occurrence rédiger aucune directive générale, parce que d'une part, il n'en a pas l'autorité et d'autre part, cette matière est réglée différemment dans chaque arrondissement. De plus, certaines décisions emportant une confiscation sont à ce point complexes qu'elles nécessitent une analyse qui devrait avoir lieu au niveau du parquet. Dans certains cas, il existe un refus manifeste de communiquer les décisions à l'OCSC. Il va de soi que l'OCSC ne peut prendre en compte que les jugements qu'il reçoit.

Commentaires de  
l'administration

<sup>36</sup> Voir *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

Concernant le défaut d'assurance d'exhaustivité, l'OCSC pense qu'il est possible de recouper l'information grâce au casier judiciaire central, qui enregistre les condamnations, y compris celles emportant confiscations. Toutefois, toutes les confiscations sont reprises actuellement dans la même rubrique, sans distinguer les confiscations patrimoniales des autres confiscations (biens devant être détruits car illégaux ou pièces à conviction sans valeur marchande par exemple). L'OCSC a demandé un encodage séparé mais les modalités pratiques doivent encore être examinées par un groupe de travail. L'intention est d'effectuer un recouplement des listings du casier et de sa banque de données en septembre 2007 et de faire alors procéder, le cas échéant, aux actes interruptifs de prescription.

- 140 La Cour des comptes estime que le recouplement de l'information via le casier judiciaire central n'offrira pas de garantie suffisante, même en séparant les avoirs patrimoniaux des non-patrimoniaux, car aucune information sur le type de biens confisqués n'est fournie. Elle relève en outre que ce contrôle, qui n'est pas encore mis en œuvre, serait exercé a posteriori et de façon non permanente. La détection éventuelle de biens à confisquer non recouverts ne pourrait avoir lieu qu'après un délai important, dommageable à l'efficacité du recouvrement.

### 1.1.3 Une réception des extraits de jugement non suivie par les Domaines

- 141 Les receveurs des domaines n'ont aucun moyen de s'assurer qu'ils ont bien reçu toutes les décisions qu'ils ont à exécuter. La mise en place de mesures de contrôle interne à cet effet suppose qu'ils puissent faire le lien entre les confiscations à exécuter et les jugements prononcés. Or, l'organisation actuelle du processus ne permet pas d'établir ce lien.

➤ La mise en place d'une mesure de contrôle interne par arrondissement judiciaire, basée par exemple sur une numérotation séquentielle des jugements en vue de garantir l'exhaustivité, n'est pas possible car, en l'absence de saisie préalable, la compétence du bureau des domaines est déterminée en fonction du domicile du condamné. Cette règle de compétence a aussi pour conséquence que lorsque plusieurs personnes ont été condamnées par un même jugement, différents receveurs sont susceptibles d'être compétents en fonction des domiciles. Cette situation accroît les risques de non-exhaustivité et d'inefficience du processus.

➤ Lorsque les biens ont été préalablement saisis, ils sont en principe remis, au moment du jugement définitif prononçant la confiscation, au receveur des domaines par le greffe ou les services de police. Le procès-verbal donné au receveur à cette occasion n'est pas accompagné de l'extrait de jugement. Aucun recouplement avec un jugement ne peut dès lors être opéré.

Dans le cadre de ses activités, l'OCSC a constaté que des biens saisis avaient fait l'objet d'une peine de confiscation, parfois depuis plusieurs années, sans que les receveurs en aient été informés.

- 142 Un contrôle interne de l'exhaustivité de la mise en exécution des jugements et arrêts est pourtant nécessaire. Les différents intervenants rencontrés, et tout particulièrement l'OCSC et certains membres du parquet, ont non seulement confirmé la situation et l'existence du risque que tous les jugements ne soient pas mis en exécution, mais aussi constaté que certains jugements n'avaient effectivement pas été mis en exécution par le passé.

## Point de vue de l'AGDP

Commentaires de  
l'administration

Bien que le rapport ne porte que sur le processus qui suit le prononcé du juge, les Services patrimoniaux souhaitent néanmoins attirer l'attention sur le fait que de nombreux jugements de confiscations ne sont pas exécutés parce qu'ils ne permettent pas d'identifier clairement la chose confisquée.

Pour pallier ce problème, la création d'une base de données, qui serait alimentée simultanément à la rédaction du texte du jugement, obligerait le juge à identifier directement et avec précision l'objet de la confiscation ce qui en faciliterait l'exécution et permettrait le suivi et la surveillance de cette exécution.

Pratiquement, il n'y a aucun système permettant de contrôler si les jugements sont exécutés. Par ailleurs, lorsque ceux-ci sont transmis aux bureaux des recettes domaniales et amendes pénales, ils le sont en vue du recouvrement du droit de condamnation et ne sont donc analysés qu'à cette fin.

En matière de confiscation, la tâche du receveur commence à la réception du procès-verbal de remise qui, comme le précise la Cour des comptes, n'est pas accompagné du jugement ce qui rend en effet impossible tout recoupement. Le procès-verbal de remise est en général individualisé quand il s'agit d'un bien qui n'est pas entreposé dans les locaux du greffe auquel cas il est fait mention du motif de la remise. Cependant, quand le bien a été entreposé dans les locaux du greffe, la remise est globale sans que la liste précise les biens confisqués.

- 143 La loi du 19 mars 2003 a modifié aussi l'alinéa 3 de l'article 121 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive en vue, notamment, d'y ajouter que, dans un délai de trois jours, «*le greffier communique, par la voie électronique, à l'administration centrale de l'enregistrement et des Domaines, responsable de la banque de données amendes pénales, confiscations et frais de justice en matière répressive, les éléments qui sont contenus dans tout extrait et qui sont nécessaires pour le traitement des données relatives aux amendes pénales, aux confiscations et aux frais de justice en matière répressive*».

Cette modification législative avait pour but de permettre aux greffes de communiquer les extraits de jugement par voie électronique et non plus sur papier, dans la perspective de la mise en œuvre du projet *Phénix*. Elle désignait aussi l'AGDP comme responsable d'une base de données sur les confiscations spéciales, en vue d'améliorer l'efficacité du recouvrement par un traitement automatisé.

Or, cette disposition n'est toujours pas entrée en vigueur, à défaut d'arrêté royal d'exécution. L'absence d'une base de données maintient un contexte hypothéquant la mise en œuvre de cette disposition.

## Point de vue de l'AGDP

Commentaires de  
l'administration

A l'heure actuelle, les Services patrimoniaux ne sont pas en mesure de constituer une base de données reprenant l'ensemble des informations concernant les confiscations, d'autant plus que les confiscations portent aussi sur des objets de valeur minime, sur des biens qui ne peuvent légalement pas être vendus ou sur des biens qui ont disparu lors de la remise aux Services patrimoniaux (par exemple, un véhicule non saisi préalablement au jugement).

Il est incontestable qu'une telle base de données serait fort utile à tous les intervenants et tout particulièrement aux Services patrimoniaux mais ne pourrait, à l'évidence, n'être valablement constituée qu'en amont.

## 1.2 Le processus du recouvrement des avoirs patrimoniaux est insuffisamment maîtrisé

- 144 D'une manière générale, la maîtrise du processus d'exécution des confiscations est faible tant du point de vue de la gestion que du point de vue du contrôle interne.

Les receveurs des domaines exercent leurs activités de façon autonome, sans contrôle ni pilotage de la part de l'AGDP et l'OCSC n'est pas en mesure d'exercer pleinement le rôle de coordination que lui a confié le législateur en matière d'exécution des confiscations.

### 1.2.1 Interprétations parfois confuses des compétences des intervenants

- 145 Les tâches à mener pour exécuter les confiscations dépendent de la nature et de la localisation des avoirs patrimoniaux à recouvrer ainsi que du fait qu'ils aient été saisis préalablement ou non. La législation est complexe, les intervenants nombreux et le rôle de chacun n'apparaît pas toujours clairement, aux dires des intervenants mêmes.

La situation rencontrée sur le terrain montre que les rôles de chacun, tels qu'ils ressortent des dispositions en vigueur, et les procédures décrites dans les textes existants ne sont pas appliqués de manière uniforme.

- 146 Outre les difficultés d'identification du receveur compétent lors de la mise en exécution, soulignées au point 1.1.1, les responsabilités liées à l'entrée en possession des biens ne sont pas toujours clairement établies.

Lorsqu'il y a eu saisie préalable, les avoirs confisqués sont en principe remis par les greffes ou les services de police aux receveurs. Qu'il s'agisse de sommes d'argent ou de biens saisis ayant été soit aliénés soit restitués sous garantie, les montants correspondants sont versés par l'OCSC sur les comptes des receveurs.

Par contre, en l'absence de saisie préalable, la responsabilité de l'entrée en possession est moins claire. Les instructions de l'AGDP<sup>37</sup> précisent que le procureur du Roi adresse une demande de recouvrement au directeur régional des Domaines de son arrondissement qui la transmet au receveur compétent en fonction du domicile du condamné. Ce dernier réclame alors le bien directement auprès du condamné. La direction générale des Services patrimoniaux estime cependant que, dans le cas du recouvrement d'un bien meuble par nature confisqué, son rôle consiste uniquement à gérer et réaliser les biens qui lui sont remis par les greffes ou la police, qui peut être chargée de prendre possession du bien par le ministère public.

Pour les biens immeubles confisqués, l'Etat devient d'office propriétaire, la décision judiciaire formant titre de propriété du bien. Toutefois, afin de rendre ce transfert de propriété opposable aux tiers, la décision judiciaire doit être transcrite au bureau des hypothèques. Les instructions prévoient que ces formalités incombent au directeur régional des Domaines, à qui le procureur du Roi doit transmettre la décision judiciaire.

<sup>37</sup> Voir les paragraphes 188<sup>4</sup> de l'instruction générale A (Amendes et frais de Justice) de l'Administration des domaines et 1650 et ss. de l'instruction D (Domaines).

## Point de vue de l'AGDP

Commentaires de  
l'administration

En ce qui concerne les biens immeubles, l'AGDP indique qu'en pratique, c'est le comité d'acquisition d'immeubles chargé de la vente du bien qui accomplit cette formalité (sans laquelle la vente n'est pas possible).

- 147 Des entretiens menés aux greffes et auprès des receveurs des domaines, il est apparu que le processus de confiscations et le rôle exact de l'OCSC n'étaient pas bien appréhendés.

L'OCSC a pourtant présenté son fonctionnement et ses objectifs à de nombreuses reprises, auprès des parquets, des juges d'instruction et des policiers. Des formations ont également été données aux magistrats.

L'OCSC n'existe cependant que depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2003.

- 148 Au moment de l'audit, l'OCSC et les représentants de la direction générale des Services patrimoniaux dépendant de l'AGDP s'étaient rencontrés en vue d'adopter un accord de coopération pour fixer les rôles, les modes opératoires et les flux d'information, notamment en matière de confiscations. Cet accord de coopération entre l'OCSC et les Services patrimoniaux a été signé le 30 mars 2006.

Cet accord ne règle toutefois pas la question du recouvrement des biens meubles corporels non saisis préalablement.

- 149 Vu le nombre d'intervenants relevant d'autorités hiérarchiques différentes, il est impératif que la description précise du processus et des activités attendues de chacun soit communiquée et largement diffusée parmi tous les intervenants.

## Point de vue de l'OCSC

Commentaires de  
l'administration

L'OCSC se déclare toujours disponible pour donner des informations et une formation spécifique est prévue en novembre 2006 pour les receveurs et les commissaires des comités d'acquisition d'immeubles. Ce qui a été constaté est le fait que, dans l'esprit de certains fonctionnaires et magistrats, il existe une certaine réticence à appliquer la loi du 26 mars 2003 ou à prendre contact avec l'OCSC, ce qui a notamment pour conséquence que l'OCSC ne dispose pas de tous les renseignements dont il devrait disposer conformément à la loi.

L'Organe a cependant attiré l'attention sur le fait qu'il serait inopportun d'élaborer une nouvelle circulaire alors que de nombreuses dispositions légales sont en cours d'adaptation (définition des avoirs patrimoniaux, notification des jugements et arrêts, évaluation de la solvabilité des condamnés,...). Ces modifications ont pour objectif de clarifier la loi du 26 mars, de simplifier certaines dispositions et d'adapter les textes aux pratiques mises en place par l'OCSC.

### 1.2.2 Une coordination et un soutien encore insuffisants

- 150 L'exposé des motifs de la loi du 26 mars 2003 avait relevé l'absence d'informations sur les biens confisqués et à confisquer, le manque de retour d'informations et le peu d'interactions entre les différents intervenants du processus. En ce qui concerne ce dernier point, le texte de l'exposé précisait :

*« Actuellement, l'interaction entre les divers parquets et l'administration des Domaines est très diffuse et, c'est le moins que l'on puisse dire, manque d'uniformité. De plus, il manque un point de contact central pour l'administration des Domaines et les différents greffes interprètent à leur manière les dispositions légales (notamment l'article 197 du Code d'Instruction criminelle) et les circulaires qui s'y rapportent.*

*La diversité et les problèmes qui en découlent sont tels qu'en ce qui concerne l'exécution des sanctions patrimoniales visées ici, il est recommandé de confier les relations avec l'administration des Domaines uniquement à l'Organe Central. Ainsi, les parquets, les greffes et l'administration des Domaines disposent d'un point de contact commun et tous les problèmes peuvent être évalués de manière centralisée et uniforme et, si nécessaire, être résolus de manière impérative.*

*A cet égard également, il convient d'observer que le manque d'intérêt porté à cette matière a non seulement créé une charge de travail inutile pour tous les services concernés mais a également rendu tout à fait inefficace l'exécution des peines patrimoniales, ce qui a entraîné un foisonnement de sanctions sur papier ainsi qu'un manque substantiel de recettes pour le Trésor.»*

- 151 Ces constats ont conduit le législateur à confier la centralisation des informations, le rapportage (voir chapitre suivant) et la coordination de l'exécution des confiscations à l'OCSC.

L'article 3, §2, 5° de la loi du 26 mars 2003 stipule que l'OCSC doit coordonner l'exécution des jugements et arrêts emportant confiscation. En outre, l'article 15 prévoit que l'Organe peut, sans préjudice de la compétence du directeur de l'Enregistrement et des Domaines, examiner les possibilités du condamné à subir les peines infligées et communiquer ces données au receveur des domaines<sup>38</sup>. Ceux-ci sont souvent confrontés au fait qu'ils ont peu d'informations concernant la solvabilité des personnes condamnées à la confiscation de sommes parfois considérables.

- 152 En outre, l'article 197bis du CICr<sup>39</sup> précise que: «*Les poursuites pour le recouvrement de biens confisqués seront faites au nom du procureur du Roi par le directeur de l'Enregistrement et des Domaines, selon les indications de l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation. Le directeur de l'Enregistrement et des Domaines accomplit tous les actes et introduit toutes les demandes nécessaires au recouvrement ou à la sauvegarde des droits qui émanent du jugement pour le Trésor. L'introduction de demandes en justice nécessite une concertation préalable avec l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation*».

Cet article 197bis introduit un régime spécifique pour l'exécution des peines de confiscation, qui déroge sur deux points à l'article 197 du CICr, qui reste d'application pour le recouvrement des amendes et des frais de justice. D'une part, la direction et le contrôle de l'exécution ne sont plus assurés par le procureur du Roi<sup>40</sup>, mais bien par l'OCSC et, d'autre part, si le recouvrement nécessite une action en justice, celle-ci ne peut être introduite sans une concertation préalable avec cet Organe. Le jugement continue toutefois d'être exécuté au nom du procureur du Roi.

<sup>38</sup> Dans ce cadre, l'Organe peut interroger les personnes et entreprises visées par l'article 2 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ainsi que les services administratifs de l'Etat et faire appel aux services de police par le biais du procureur du Roi.

<sup>39</sup> Introduit par l'article 4 de la loi du 19 mars 2003, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2003.

<sup>40</sup> Voir projet de loi portant création d'un Organe Central pour la Saisie et la Confiscation et portant des dispositions sur la gestion à valeur constante des biens saisis et sur l'exécution de certaines sanctions patrimoniales, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2117/001, p. 11.

Le texte des commentaires des articles du projet qui est devenu la loi du 26 mars 2003 motive ce régime propre comme suit :

*«La complexité plus importante du recouvrement de choses confisquées par rapport à l'exécution d'amendes et de frais de justice justifie en effet un régime séparé. Actuellement, en effet, force est de constater qu'un certain nombre de confiscations ne sont pas exécutées parce qu'elles ne sont pas notifiées à l'administration des Domaines. En outre, le recouvrement de choses confisquées peut porter sur un ensemble complexe de biens de natures diverses, contrairement au recouvrement d'amendes et de frais de justice (qui concerne uniquement de l'argent).»*

153 La mission de coordination confiée à l'OCSC présuppose d'exécuter les tâches suivantes :

- coordonner les activités attendues des différents intervenants relevant d'autorités hiérarchiques différentes, à savoir principalement, les greffes, les parquets et les receveurs des domaines ;
- apporter l'appui nécessaire aux receveurs des domaines, qui reçoivent directement les extraits de jugement ou d'arrêt à exécuter ;
- veiller à ce que l'AGDP rende compte des résultats de l'exécution des confiscations ;
- veiller à un retour d'information sur le résultat des exécutions à l'intention des parquets.

La réalisation de cette mission est primordiale pour permettre la maîtrise globale du processus étant donné la multiplicité des intervenants, leur organisation décentralisée, leur appartenance à des autorités hiérarchiques différentes, leurs règles complexes de fonctionnement, la complexité de la matière et les natures diverses des biens à confisquer.

154 Un certain nombre d'initiatives et d'actions ont déjà été entreprises par l'OCSC dans le cadre de ses missions relatives à l'exécution des confiscations, telles que la diffusion, par le biais du Collège des procureurs généraux, d'une circulaire, contenant des directives provisoires, la tenue de réunions de concertation avec les parquets et leurs greffes et de réunions périodiques avec les magistrats de référence, des formations et la négociation d'un accord de coopération avec l'AGDP.

Cette coordination et la mission de centralisation des données qui l'accompagne (article 3, §2, 2<sup>o</sup>) ne se passe cependant pas sans difficultés. L'audit a montré que l'OCSC ne reçoit pas toutes les informations qui devraient lui être transmises en vertu de la loi, ni des greffes (voir §135), ni des Domaines (voir §174). Les obligations des acteurs respectifs et les flux d'information attendus ne sont pas toujours clairs pour tous les intervenants (voir §135 sur l'envoi par les greffes et §146 sur la confusion des rôles des receveurs). Les Domaines font peu appel au soutien de cet organe expressément prévu pour faciliter l'exécution des confiscations. Quant aux problèmes de rapportage, ils seront analysés dans le chapitre suivant.

155 En conclusion, les résultats obtenus par l'OCSC sur le plan de la coordination et de l'appui sont encore insuffisants. Ses tâches en la matière sont entravées notamment par le manque de pouvoirs que lui accorde la loi malgré les intentions exprimées par le législateur ainsi que par les moyens limités qui lui ont été accordés.

## Point de vue de l'OCSC

L'OCSC rappelle qu'il est, pour l'essentiel, un service d'appui auquel certaines informations doivent être communiquées et qui gère certains biens saisis. Le nombre de personnes en charge de l'exécution des confiscations pour toute la Belgique se limite à 4 personnes, parmi lesquelles 2 officiers de liaison. Il n'a aucune autorité sur les administrations des services patrimoniaux et du recouvrement non fiscal et aucun moyen de contraindre ces administrations à agir d'une certaine manière dans l'exécution des confiscations, ni d'exiger des chiffres en matière de confiscation. L'OCSC est, par conséquent, confronté aux différents usages des receveurs locaux, parmi lesquels certains prennent leur tâche plus à cœur que d'autres. Les officiers de liaison des domaines fournissent un travail considérable afin d'enregistrer des résultats concrets au sein de cette diversité.

Chaque fois qu'un receveur sollicite de l'aide, celle-ci lui est accordée. Quand l'OCSC a connaissance d'un jugement ou arrêt qui donne lieu à une exécution importante, contact est pris, autant que possible, avec le receveur compétent en vue de donner l'explication nécessaire (p.e. la confiscation d'objet par opposition à la confiscation de valeur, le paiement des créanciers hypothécaires, concertation avec les services de police pour la remise des biens...). Si le besoin s'en fait sentir, une visite est rendue sur place afin de discuter de la situation dans le bureau même du receveur, et à l'heure actuelle presque chaque receveur des services patrimoniaux en Belgique a reçu à un moment ou à un autre la visite d'un officier de liaison.

L'OCSC, lors du débat contradictoire, a également fait connaître à la Cour des comptes un certain nombre de projets qu'il compte mener de juillet 2006 à la fin 2007 et qui vont, notamment, dans le sens d'une intensification de la communication et de la formation des différents acteurs du processus ainsi que des rencontres par arrondissement de cour d'appel avec les magistrats du ministère public, les greffes correctionnels, les services d'exécution des parquets et les receveurs des domaines. L'Organe estime aussi qu'il pourrait réaliser systématiquement une enquête de solvabilité qui faciliterait l'exécution de la confiscation. Dans cette perspective une demande d'accès aux banques de données du SPF Finances a été introduite.

La demande de connexions informatiques aux banques de données des Finances a été approuvée par le conseil des ministres du 20 juillet 2006.

### 1.2.3 L'AGDP ne suit pas la mise en œuvre de la confiscation

- 156 L'organisation décentralisée des bureaux des receveurs, et l'autonomie qu'elle leur confère, devrait aller de pair avec une obligation de rendre compte à l'AGDP des résultats de leurs activités et avec la mise en place d'un système de gestion qui permet à celle-ci de garder la maîtrise globale sur la partie du processus exécutée par les receveurs.
- 157 Or, il ressort des visites sur le terrain que ces garde-fous indispensables n'ont pas été mis en place. L'Administration ne dispose, mise à part la production d'états financiers, d'aucune information de gestion susceptible de permettre d'évaluer l'exécution des confiscations et n'a mis en place aucun système structuré d'information.

Il doit être souligné que les états financiers produits ne permettent pas de se forger un jugement quant au fonctionnement des bureaux, les comptes ne reprenant que les recettes engendrées l'année de leur perception, sans égard à l'année de la condamnation et sans qu'un lien avec ce qui doit être recouvré ne soit établi.



De plus, aucun contrôle sur les activités des bureaux n'est organisé par l'AGDP. Des inspections périodiques et essentiellement comptables sont réalisées à l'échelon régional, sans communication des résultats à l'Administration. En outre, la fiabilité du contrôle de l'inspecteur est affectée par les lacunes des états financiers produits par les bureaux, sur lesquels son inspection est essentiellement basée.

158 Dans ce contexte, l'AGDP ne peut avoir une assurance suffisante que les opérations se déroulent de manière intègre et que tout risque de détournement est maîtrisé.

#### Point de vue de l'AGDP

Dans sa réponse, l'AGDP indique: «*La remarque est parfaitement justifiée. Actuellement, le receveur est autonome et n'est contrôlé que par sa direction régionale et tous les systèmes de contrôle au niveau de la gestion ou de la comptabilité sont limités aux entités régionales. Une gestion informatisée des bureaux devrait permettre une meilleure maîtrise de la mise en œuvre de la confiscation. A cet effet, les initiatives et les actions prioritaires projetées par l'AGDP devraient amener à une plus grande maîtrise.*»

Commentaires de  
l'administration

## Chapitre 2

### Le rapportage

---

- 159 Pour pouvoir évaluer l'exécution des confiscations, il faudrait disposer, d'une part, d'informations financières de qualité sur les suites données aux confiscations prononcées et, d'autre part, d'informations de gestion permettant d'estimer si le processus est réalisé de manière efficiente et efficace (taux de mise en exécution des jugements, taux d'entrée en possession au regard des jugements prononcés, calculé en fonction de l'existence ou non d'une saisie préalable, par type d'infractions, suivi des délais,...). Ces informations sont essentielles pour l'analyse des résultats et la prise éventuelle de mesures correctrices.

#### 2.1 Les informations récoltées sur l'exécution des confiscations sont incomplètes

- 160 L'OCSC est chargé par la loi de collecter, gérer et traiter toutes les données concernant la saisie, la confiscation spéciale et l'exécution des jugements et arrêts emportant confiscation spéciale des avoirs patrimoniaux liés à des infractions et de développer à cet effet une banque de données. Les données doivent être stockées et conservées de manière centralisée et informatisée durant une période de dix ans, à prolonger le cas échéant jusqu'à la date de prescription de la peine.
- 161 La banque de données de l'OCSC enregistre les saisies et les confiscations correspondant à la notion d'avoirs patrimoniaux liés à des infractions telle que définie par la circulaire du 2 avril 2004 à condition qu'elles lui aient été effectivement notifiées (voir les § 137 à 139). Elle ne contient dès lors pas toutes les décisions de confiscation d'avoirs patrimoniaux.

Actuellement, il n'y a pas de liaison entre les différentes bases de données existant à la Justice et celle de l'OCSC. De plus, selon l'Organe, son incorporation dans le projet *Phénix* qui vise à intégrer les différents systèmes d'information en vigueur à la Justice n'est pas envisagée au stade actuel.

La qualité des données gérées par l'OCSC est dès lors tributaire des informations qu'il reçoit. En effet, l'OCSC ne peut garantir la fiabilité des informations qui lui sont transmises. Normalement, l'Organe doit recevoir non seulement l'extrait mais également le jugement ainsi que l'inventaire des avoirs confisqués. Selon l'OCSC, les informations transmises sont parfois incomplètes et les champs de la base de données ne sont pas toujours tous remplis.

Conçue essentiellement comme un support au traitement des avoirs saisis et à la gestion à valeur constante des dossiers de saisie qui sont confiés à l'OCSC, la base de données couvre de façon inégale les différents types de biens même si elle enregistre toutes les confiscations qui lui sont notifiées, qu'il y ait ou non saisie préalable. Ainsi, la structure de la base de données est davantage orientée sur la gestion des sommes d'argent et des titres. Par contre, l'information est très réduite concernant les confiscations de biens meubles et d'immeubles: la valeur estimée est rarement indiquée et il n'y a en général pas moyen d'identifier le bien.

En ce qui concerne le suivi de l'exécution des confiscations, les données sont plus développées pour les confiscations de sommes d'argent. Le système permet d'identifier le receveur qui exécute la confiscation, le compte qui a été crédité lorsque l'OCSC gère le montant saisi<sup>41</sup>, le montant versé, la date et des remarques éventuelles. Cette banque de données contient aussi des informations sur le suivi interne des dossiers. Pour les autres biens confisqués, les données de suivi enregistrées sont plus laconiques et tributaires des retours d'information des receveurs.

Bien que la base légale de la confiscation soit enregistrée, il n'est cependant pas possible de distinguer les diverses catégories de biens confisqués<sup>42</sup> alors que cette précision peut s'avérer utile pour analyser l'application de la loi et expliquer les résultats de l'exécution.

- 162 Si la banque de données permet une traçabilité des activités de l'OCSC, elle ne couvre pas ou insuffisamment les interventions des autres acteurs du processus et n'est ni conçue ni alimentée pour assurer la traçabilité et le rapportage de l'ensemble du processus.

L'OCSC est conscient des faiblesses actuelles de ce système et travaille à y remédier afin d'améliorer le suivi de l'exécution de chaque dossier (indication de la date de prescription, enregistrement des manquements dans les jugements,...). La base de données est, à l'heure actuelle, développée dans un environnement lent et limité en capacité. Une migration vers un système informatique de gestion des données plus performant est prévue en octobre 2006.

- 163 L'AGDP, pour sa part, n'a pas mis en place de système d'information unique pour l'ensemble des receveurs, qui permettrait de suivre les étapes du recouvrement et de la réalisation des biens confisqués (voir § 143).

- 164 Il n'existe pas, à l'heure actuelle, que ce soit à la Justice ou aux Finances, de base de données suffisamment fiable et complète permettant de soutenir un rapportage de qualité sur les activités de l'ensemble des intervenants du processus d'exécution des confiscations.

## 2.2 Les états financiers sont déficients

### *La comptabilité de l'AGDP*

- 165 La comptabilité de l'AGDP en matière de confiscation se limite à une comptabilité de caisse.

Comme les receveurs des domaines ne reçoivent pas systématiquement les extraits de jugement, il est impossible de mettre en lien le jugement ou l'arrêt qui condamne à une confiscation, le bien recouvré ou à recouvrer et la valeur de vente éventuelle de ce bien.

Pour les mêmes raisons, on ne peut déterminer pour chaque jugement quel sort a été réservé aux biens confisqués et, en conséquence, en contrôler l'affectation.

<sup>41</sup> L'OCSC prend en charge les sommes en euros ainsi qu'en une dizaine de devises étrangères.

<sup>42</sup> Par catégories de biens confisqués, on entend : l'objet de l'infraction, l'instrument de l'infraction, le produit de l'infraction, les avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, les biens et valeurs qui leur ont été substitués, les revenus de ces avantages investis,... Une même base légale peut fonder la confiscation de plusieurs catégories de biens.

Il n'y a pas d'inventaire des biens à recouvrer et la plupart des biens mobiliers confisqués sont vendus lors de ventes publiques, avec d'autres biens. Les managements de fonds sont importants car les paiements doivent être effectués en liquide.

- 166 En conséquence, il n'existe aucune garantie, non seulement, que les recettes relatives aux biens confisqués sont correctement imputées à l'article de recette correspondant aux confiscations dans la comptabilité, mais également, que toutes les recettes résultant de la vente des biens confisqués ont bien été enregistrées dans la comptabilité.

La gestion actuelle des bureaux des domaines et le contrôle interne mis en œuvre à ce niveau sont insuffisants pour maîtriser ce risque.

- 167 A défaut d'un encadrement comptable minimal, d'une traçabilité des biens et d'une communication appropriée à destination de l'Administration générale, la Cour des comptes estime qu'il existe des risques importants d'atteinte à l'intégrité dans le déroulement des opérations.

#### *La gestion des sommes d'argent par l'OCSC*

- 168 En vertu de l'article 12 de la loi du 26 mars 2003, l'OCSC assure la gestion des sommes d'argent saisies<sup>43</sup> dans le cadre d'une information ou d'une instruction judiciaire.

Les sommes versées sur le compte de l'OCSC sont gérées, sous sa responsabilité, pour compte de tiers.

Dès que la confiscation est prononcée par le juge pénal, et si la somme ne doit pas être restituée à un tiers ou une partie civile, il y a transfert de propriété au profit de l'Etat et l'OCSC doit verser la somme d'argent concernée sur le compte du receveur compétent. Actuellement, les sorties de fonds sont signées par le directeur et le directeur adjoint de cet Organe.

Les sommes confisquées ne sont en pratique versées par l'OCSC que périodiquement sur le compte des receveurs. Or, la loi limite la gestion de l'OCSC aux sommes saisies. Les montants confisqués conservés par l'OCSC, et qui ne doivent pas être restitués, sont des deniers publics qui ne peuvent être détenus que sous la responsabilité d'un comptable justiciable de la Cour des comptes<sup>44</sup>.

Fin décembre 2005, l'OCSC déclarait que les sommes figurant sur ses comptes bancaires s'élevaient à 65 millions d'euros. Ce montant concerne des saisies et des confiscations, sans distinction. Il existe néanmoins un dossier pour toute somme d'argent qui permet son rattachement à une affaire judiciaire.

- 169 La Cour des comptes constate que l'OCSC gère des fonds de tiers sans obligation d'en rendre compte. La gestion des sommes saisies devrait être soumise à des règles de précaution et de contrôle similaires à celles en vigueur pour les fonds publics. A cet égard, l'OCSC devrait transmettre chaque année la situation des sommes qu'il détient au ministre de la Justice et soumettre les opérations à un contrôle comptable.

<sup>43</sup> Pour rappel, seules une dizaine de devises étrangères sont toutefois prises en charge, les autres devises sont conservées par les greffes. L'OCSC a commencé, en 2006, à gérer également, les sommes saisies dans les banques qui sont progressivement versées sur son compte.

<sup>44</sup> Selon la Cour de cassation, les montants saisis ne sont pas des deniers publics car ils ne se confondent pas avec les deniers du Trésor (Cass. 25 octobre 1954, Pas. 1955, I, p. 162).

Dès que leur confiscation au profit de l'Etat est prononcée, les fonds saisis conservés par l'OCSC deviennent des deniers publics et devraient être versés aussitôt aux receveurs.

- 170 L'accord de coopération signé par l'OCSC et l'AGDP prévoit un versement trimestriel des sommes confisquées, dès que le jugement est coulé en force de chose jugée et le délai d'attente éventuel écoulé.

#### Point de vue de l'OCSC

L'OCSC a répondu que: «(...) il est exact que l'OCSC n'a pas de comptabilité satisfaisante en ce qui concerne la gestion de l'argent saisi. Il est toutefois impossible d'encre créer un service comptabilité eu égard à l'effectif [de l'Organe]. Le prochain recrutement que l'OCSC fera avec le budget 2006, concernera deux comptables.

En ce qui concerne les confiscations d'argent, une fois que l'OCSC est mis au courant de la confiscation, celles-ci seront transférées dès que possible au service d'exécution compétent. Le montant des sommes confisquées, repris dans le total général de l'argent géré par l'OCSC, est actuellement très réduit. Naturellement, la capacité limitée de l'OCSC exige que les paiements soient parfois regroupés. Le délai d'attente, fixé dans l'arrêté royal du 9 août 1991 (90 jours) doit également être respecté avant que le versement ne puisse avoir lieu, et pour un certain nombre de cas, une information ou une analyse complémentaire est nécessaire afin de pouvoir déterminer précisément quelles sont les sommes gérées par l'OCSC qui sont destinées à l'Etat, et le cas échéant, à quel receveur.»

L'OCSC a également précisé qu'à la différence des receveurs des Domaines qui reçoivent des sommes en liquide, il gère uniquement des sommes placées sur un compte bancaire et que toutes les sorties étaient parfaitement traçables. En ce qui concerne les versements à destination des tiers tout autant que vers les comptes des administrations du SPF Finances, il précise qu'une procédure interne stricte a été mise en place pour éviter toute erreur, et a fortiori, tout risque de détournement.

L'OCSC a été autorisé à engager un comptable, entré en fonction le 1<sup>er</sup> août 2006.

### **2.3 Aucun des intervenants n'est en mesure de rendre compte de l'exécution effective des confiscations**

- 171 Toute administration ou toute autorité publique doit rendre compte de ses activités. Ce rapportage doit être effectué en temps opportun et sur la base d'informations pertinentes, fiables et exactes. Il doit être destiné à l'ensemble des parties prenantes, tant internes qu'externes.
- 172 Le directeur de l'OCSC a, parmi les tâches énumérées à l'article 17, §1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mars 2003, la responsabilité de rédiger un rapport annuel d'activités contenant une évaluation de l'exécution, par l'Organe, des missions qui lui sont confiées, et de l'application de la loi du 26 mars par les instances qui y sont visées.

Le premier rapport d'activités, couvrant les deux premières années de fonctionnement de l'Organe, était en cours de rédaction au moment de l'audit. Il n'était pas encore approuvé au moment de l'envoi du projet de rapport de la Cour des comptes aux ministres concernés.

173 Quant à l'AGDP, son rapport d'activités ne donne aucune information sur l'exécution des confiscations. Par ailleurs, les comptes produits donnent uniquement un aperçu des recettes encaissées (voir § 157) et ne permettent pas de suivre le recouvrement de chaque bien confisqué.

174 D'autre part, très peu d'informations circulent entre les intervenants. Il s'agissait là pourtant d'une faiblesse dénoncée dans l'exposé des motifs de la loi du 26 mars 2003.

C'est ainsi que :

- les greffes et les parquets ne reçoivent pas systématiquement un retour d'information concernant l'exécution des confiscations, ni par dossier, ni de manière globale ;
- les receveurs transmettent peu d'informations concernant les résultats de l'exécution à l'OCSC, contrairement à ce que prescrit l'article 5, §2, de la loi du 26 mars 2003 ;
- les parquets ne transmettent pas ou peu d'informations à l'OCSC concernant les difficultés éventuelles liées à l'exécution de la confiscation<sup>45</sup>.

Commentaires de  
l'administration

Point de vue de l'AGDP

Dans l'accord de coopération conclu entre l'OCSC et les Services patrimoniaux, les receveurs sont tenus d'informer l'OCSC de la suite réservée aux biens confisqués qui leur ont été remis.

L'AGDP ajoute qu'elle se déclare pleinement disposée à instaurer une collaboration étroite avec le SPF Justice en vue d'un échange systématique d'informations à différents stades du processus. Comme indiqué dans la partie consacrée aux amendes pénales (voir § 60), l'AGDP annonce qu'elle nouera prochainement, par l'intermédiaire du ministre des Finances, des contacts avec le SPF Justice afin de mettre sur pied une telle collaboration.

175 Etant donné la non-exhaustivité de l'enregistrement des condamnations emportant confiscation, la faiblesse des informations de gestion relatives à l'ensemble du processus et le manque de qualité de l'information financière, aucun intervenant n'est en mesure de rendre compte de l'exécution effective des confiscations.

Cette impossibilité d'évaluer de manière fiable l'exécution de cette peine ne permet pas d'appuyer les réflexions en matière de politique pénale.

<sup>45</sup> La circulaire du 2 avril 2004 précitée demandait aux parquets de transmettre trimestriellement à l'OCSC un rapport mentionnant leurs observations en vue d'évaluer la praticabilité des directives édictées dans ce texte. Très peu de ces rapports ont été transmis.

## Chapitre 3

### Conclusions et recommandations

---

- 176 L'exposé des motifs de la loi du 26 mars 2003, dont des extraits sont reproduits ci-après, avait relevé l'absence d'informations sur les biens confisqués et à confisquer, le défaut de retour d'informations sur l'exécution des confiscations au profit des responsables et acteurs sur le terrain et le peu d'interaction entre les différents intervenants du processus.

L'exposé précisait en effet :

*« (...) il n'existe actuellement aucune centralisation de l'information concernant la question de savoir quels sont les choses et montants confisqués qui sont respectivement vendus ou bien recouvrés en exécution d'un jugement ou d'un arrêt et reviennent donc au trésor public. En d'autres termes, il n'y a pour le moment pas d'information disponible quant à l'objectif final de la confiscation, ce qui est par excellence de nature à démotiver les acteurs sur le terrain à qui l'on demande justement de fournir des efforts considérables afin de traduire la politique dans la pratique. Les fonctionnaires de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines qui sont chargés, conformément à l'article 197 du Code d'instruction criminelle, de l'exécution des confiscations, méritent également des encouragements et une reconnaissance des résultats de leurs efforts, qui doivent à cet effet néanmoins être connus. Il est dès lors important que le recouvrement final soit dirigé et soutenu par l'Organe Central et que les résultats de celui-ci soient communiqués — sous une forme centralisée et par dossier — comme feed-back tant aux responsables de l'élaboration de la politique qu'aux acteurs sur le terrain. Le projet de loi a expressément opté pour le maintien de la disposition de l'article 197, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle et pour l'installation de l'Organe Central comme relais entre les parquets d'une part et les receveurs de l'Enregistrement et des Domaines d'autre part. De cette manière, la continuité des exécutions patrimoniales est maintenue et l'Organe Central peut, en tant qu'intermédiaire obligé, accomplir sa tâche à la fois de soutien et de direction à l'égard des receveurs ainsi que fournir les informations nécessaires aux personnes chargées de l'élaboration de la politique et à celles chargées de l'appliquer. »<sup>46</sup>*

- 177 Il n'est pas encore possible de produire des statistiques fiables sur toutes les condamnations emportant confiscation d'avoirs patrimoniaux liés à des infractions, sur le taux de mise en exécution ou sur les résultats de cette exécution.

L'audit de la Cour des comptes montre que l'organisation actuelle de l'exécution des confiscations prononcées par le juge pénal ne permettra pas d'atteindre les objectifs du législateur avant de nombreuses années.

- 178 De plus, au regard des constatations développées dans les deux chapitres précédents, la Cour des comptes estime qu'il existe des risques importants, notamment :
- que des condamnés à une peine de confiscation ne subissent pas leur condamnation ;
  - que des biens confisqués n'entrent pas ou tardivement dans le patrimoine de l'Etat ;
  - que des biens confisqués soient détournés.

---

<sup>46</sup> Projet de loi portant création d'un Organe Central pour la Saisie et la Confiscation et portant des dispositions sur la gestion à valeur constante des biens saisis et sur l'exécution de certaines sanctions patrimoniales, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2117/001, p. 11.

Pour remédier à cette situation et répondre aux attentes formulées lors de l'adoption de la loi du 26 mars 2003, la Cour des comptes recommande d'entreprendre les actions suivantes.

### **3.1 Maîtriser les risques importants**

#### *Les risques de non-mise en exécution*

- 179 Des mesures spécifiques de contrôle interne doivent être mises en place afin de garantir que toute condamnation est mise en exécution.

En ce qui concerne l'exécution exhaustive des jugements et arrêts définitifs emportant confiscation, la simplification drastique des règles de fonctionnement de l'Administration des domaines et la désignation en son sein d'un point de contact unique, par ressort territorial, auquel les extraits de jugement seraient envoyés systématiquement, permettraient de mettre en place un système de traçabilité des peines de confiscation.

La première mesure de contrôle interne à cet égard est la mise en place d'un numéro séquentiel d'identification des condamnations à des confiscations. Cet identifiant unique devra être attribué dès le début de la mise en exécution (au greffe d'exécution du tribunal).

Un tel système pourrait, dans un premier temps, assurer l'exhaustivité dans l'attente d'investissements en vue de la mise en place d'un système d'information intégré (voir 3.4).

Par la suite, lorsque ce système intégré sera opérationnel, ce numéro permettra de relier l'ensemble des informations et actions relatives à cette condamnation. A tout moment devra correspondre, à chaque numéro attribué, un état d'exécution de la confiscation et, le cas échéant, les raisons de l'arrêt du processus d'exécution. Un intervenant pourra donc vérifier la continuité de la suite des numéros identifiant les confiscations afin de s'assurer que toutes les condamnations ont été mises en exécution.

#### *Les risques d'atteinte à l'intégrité*

- 180 Le risque d'atteinte à l'intégrité dans le déroulement de ces opérations est important. Il est en effet impossible d'opérer le recoupement entre un bien, une recette et un jugement et, en définitive, de connaître le sort réservé à tous les biens confisqués.

En outre, le système actuel ne permet pas de détecter des jugements qui n'auraient pas été mis en exécution.

De plus, ce risque doit être mis en perspective avec la déficience des états financiers, l'absence d'encadrement comptable minimal, la faible maîtrise du processus d'exécution des confiscations et l'impossibilité, pour chacun des intervenants, d'effectuer un rapportage de qualité.

- 181 La Cour des comptes estime que la nature des risques en cause et leur évaluation en termes d'impact et de probabilité de survenance imposent aux autorités responsables de l'exécution des confiscations d'analyser de manière approfondie la situation et de prendre des mesures pour en assurer la maîtrise tant sur le plan de la gestion que sur celui du contrôle interne.



Cette analyse doit être menée rapidement en concertation avec tous les acteurs opérationnels et porter sur l'ensemble du processus, en ce compris la vente des biens confisqués qui comprend également des risques importants.

L'AGDP et l'OCSC ont la responsabilité de mettre en place les mesures destinées à limiter ces risques.

La Cour des comptes rappelle à cet égard que souligner un risque d'atteinte à l'intégrité ne signifie pas que des fraudes ont eu lieu mais bien que le système mis en place ne contient pas de garde-fou suffisant capable de l'en protéger.

### **3.2 Considérer la Justice comme responsable unique du processus**

- 182 Le processus est actuellement exécuté par des intervenants qui relèvent d'autorités indépendantes et qui jouissent eux-mêmes d'une grande autonomie.

L'efficacité commande un responsable unique et une vision commune.

L'exécution des confiscations spéciales doit être envisagée comme un processus continu dans lequel les activités de l'ensemble des intervenants doivent s'intégrer et pour lequel un seul responsable est désigné. En vertu des articles 40 de la Constitution, 165, 197bis et 376 du CICr et 139 du code judiciaire, ce responsable doit émaner du ministère public qui agit, en définitive, sous la responsabilité du ministre de la Justice.

Ce responsable unique veillera à ce que les procédures mises en place soient respectées et rendra compte de l'exécution du processus, en s'appuyant notamment sur les données centralisées par l'OCSC.

Dans ce contexte, l'AGDP est un fournisseur de services au profit de la Justice et doit à ce titre rendre compte du degré de réalisation de ses missions. Le niveau attendu des services et, le cas échéant, des objectifs à atteindre, sera fixé de commun accord ainsi que les modalités du rapportage.

#### Point de vue de l'AGDP

Dans sa réponse, l'AGDP se réfère à la possibilité de conclure, avec le SPF Justice, des Service Level Agreements (SLA) pour les confiscations, comme pour les amendes pénales (voir §50). Dans le cadre de la collaboration Justice-Finances, ces SLA pourront décrire et prévoir l'implémentation des missions du fournisseur de services et des objectifs à atteindre.

Commentaires de  
l'administration

### **3.3 Renforcer la coordination et la direction de l'exécution des confiscations**

- 183 Faire du processus d'exécution des confiscations un processus unique dans lequel les activités de chacun des intervenants s'intègrent les unes aux autres impose de renforcer la concertation entre les différents acteurs de terrain.

Comme l'a relevé le rapport, des initiatives ont déjà été menées en ce sens par l'OCSC et l'AGDP. Un certain nombre de faiblesses persistent encore et les acteurs de terrain ne partagent pas une vision uniforme du processus. Il est dès lors nécessaire de poursuivre l'inventaire des problèmes déjà entamé et d'intensifier les efforts de concertation, de simplification et de communication.

Par sa position de relais entre les intervenants et son expertise, l'OCSC a un rôle moteur à jouer en la matière. En outre, dans le cadre de la mission de rapportage et d'avis<sup>47</sup> qui lui a été confiée, il peut exposer les difficultés rencontrées aux autorités hiérarchiques compétentes afin que des solutions y soient apportées.

Une définition univoque du processus, des rôles et des activités attendues de chacun constitue un préalable indispensable. Il conviendra toutefois de s'assurer que chacun ait une même compréhension de ces éléments. Il est en effet fondamental, par exemple, que chaque greffier sache à quels destinataires il doit adresser les extraits de jugement à exécuter et que les documents transmis aux receveurs des domaines permettent d'identifier et localiser le bien à confisquer.

- 184 L'Organe a été créé notamment en vue de coordonner et diriger l'exécution des confiscations.

Son intervention devrait être systématique et la réglementation devrait en faire un véritable point central en modifiant les flux d'informations actuels: il faudrait que l'OCSC devienne le destinataire unique de tous les extraits et des jugements emportant une confiscation d'avoir patrimonial, en vue de leur exécution et non uniquement de leur inscription dans la banque de données.

L'OCSC pourrait ainsi réellement diriger l'exécution en envoyant aux receveurs concernés les extraits, accompagnés, le cas échéant, d'indications précises facilitant le recouvrement. A cet effet, l'Organe devrait être doté des capacités nécessaires pour éviter tout goulot d'étranglement.

A défaut, la coordination et la direction de l'exécution risquent de ne pouvoir s'exercer de manière optimale.

Commentaires de  
l'administration

Point de vue de l'OCSC

Selon l'OCSC, la situation idéale à long terme serait que « (...) [l'Organe] devienne, à l'intérieur de l'Ordre judiciaire, le point unique de collecte et de coordination de toutes les sanctions patrimoniales prononcées définitivement. Tel que le rapport l'observe, un des plus gros problèmes existants actuellement est le fait que plusieurs services indépendants l'un de l'autre sont responsables chacun, pour ce qui le concerne, d'une partie du travail qui doit mener à l'exécution finale. Ainsi, chaque arrondissement agit de façon quasiment autonome tant au sein de la Justice qu'au sein des Finances. Cette situation n'est pas tenable si l'on veut arriver à un recouvrement correct ».

- 185 La Cour des comptes rappelle que l'obligation légale de notifier à l'OCSC les décisions emportant confiscation<sup>48</sup> n'est pas encore entrée en vigueur et que les dispositions nécessaires devraient être prises à cet effet.

<sup>47</sup> Art. 3, §2, 1°, loi 26 mars 2003.

<sup>48</sup> Art. 121 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950, portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, tel que modifié par l'art. 8 de la loi du 19 mars 2003.

### 3.4 Mettre en place un système intégré d'information et de rapportage

- 186 Le système d'information doit intégrer toutes les étapes du processus et les activités de tous les intervenants en vue de créer une traçabilité de l'exécution des confiscations et d'assurer l'exhaustivité dès la condamnation. En partant des greffes, il doit permettre de suivre une peine du prononcé à son exécution effective par les receveurs en reprenant les dates et actions de chaque intervenant.

Le niveau de traçabilité peut cependant être modulé en fonction de la valeur estimée du bien. Sous un certain seuil, l'individualisation du bien n'est pas toujours indispensable et un regroupement de biens similaires peut être envisagé.

- 187 L'OCSC a un rôle central à jouer dans la mise en œuvre de ce système d'information. Sa banque de données ne peut cependant servir à elle seule de système d'information du processus car toutes n'y sont pas enregistrées. En outre, cette banque de données ne couvre que les avoirs patrimoniaux tels que définis dans la circulaire du 2 avril 2004.

Pour rappel, l'adoption d'un seuil de valeur apparente pour certains biens meubles exerce une influence importante sur l'exhaustivité des confiscations enregistrées dans la base de données de l'OCSC. Si le principe d'un seuil devait être inscrit dans la loi et fixé dans un arrêté royal d'exécution<sup>49</sup>, il conviendrait d'être attentif à cet aspect et de prévoir un autre type de suivi pour l'exécution des confiscations de biens de valeur inférieure à ce seuil.

- 188 Idéalement, le système de l'OCSC devrait s'intégrer au système informatique de la Justice qui sera issu du projet *Phénix* afin d'éviter un réencodage des informations.

La Cour des comptes estime qu'il est important de prendre en compte dès à présent les besoins d'information de l'OCSC, tant pour la gestion des saisies que pour celle des confiscations, afin de prévoir les champs d'information nécessaires au sein des bases de données du système *Phénix* et d'éviter les surcoûts dus à des adaptations ultérieures. Une intégration dans le projet *Phénix* garantira à terme l'exhaustivité, une traçabilité suffisante des avoirs saisis et confisqués et un rapportage de qualité.

Pour constituer un système intégré, la banque de données tenue par l'OCSC devra aussi s'articuler avec le système d'information de gestion que l'AGDP a l'intention de développer pour l'ensemble des bureaux. Les biens confisqués pourront alors être suivis jusqu'à leur réalisation complète.

- 189 A partir de ce système d'information et de gestion, un rapportage doit être mis en place pour suivre le déroulement du processus et rendre compte de l'exécution des peines de confiscation.

Il est essentiel de veiller, en attendant l'intégration des systèmes d'information, à ce que les receveurs des domaines communiquent systématiquement aux officiers de liaison de l'OCSC le résultat de l'exécution des confiscations, comme le prévoit l'article 5, §2, de la loi du 26 mars 2003.

Le rapportage doit être organisé de manière à ce que les intervenants puissent rendre compte les uns aux autres de leurs activités ainsi qu'à leurs autorités hiérarchiques. L'information doit être actuelle, fiable, complète, pertinente et disponible en temps opportun.

<sup>49</sup> Entre-temps, cette intention a été traduite dans l'article 6 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II), *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

### 3.5 Produire des états financiers fidèles, sincères et complets

- 190 La gestion du processus d'exécution des peines de confiscation doit s'accompagner de la production périodique d'états financiers qui présentent une image fidèle, sincère et complète de la réalité.

Au-delà de l'information fournie, la production de tels états financiers crée un contexte limitant fortement le risque d'atteinte à l'intégrité dans l'exécution des confiscations.

- *Au niveau de l'OCSC*

- 191 L'OCSC gère des fonds de tiers (sommes d'argent saisies préalablement), ainsi que, du moins pour une durée limitée, des sommes confisquées devant être versées à l'Etat (ou restituées).

L'OCSC devrait rendre compte périodiquement de la gestion de ces sommes. Une comptabilité devrait être tenue et un compte transmis au ministre de la Justice.

- *Au niveau de l'AGDP*

- 192 Une comptabilité de recettes doit être tenue, permettant d'effectuer clairement le lien entre les recettes perçues et les confiscations concernées par celles-ci, ainsi qu'une comptabilité de droits constatés pour les sommes à confisquer. La liste des biens confisqués dont l'Etat doit entrer en possession doit être dressée et la situation suivie. Un inventaire des biens entrés dans le patrimoine de l'Etat et encore à réaliser devrait être dressé périodiquement.

Les recettes de confiscations doivent être rattachées à une peine prononcée en vue de rendre compte de manière transparente, fidèle et sincère de l'exécution des missions confiées aux Domaines.

## Chapitre 4

### La réponse des administrations et des ministres

---

#### *La réponse des services*

- 193 Le Service de la politique criminelle annonce que, dans un but de simplification, la loi relative à l'OCSC est en cours de réécriture, qu'un projet de modernisation des mesures de saisies et de confiscations en matière répressive est en cours de finition et que de nouvelles dispositions sont à l'étude pour éviter la disparition des biens à confisquer.
- 194 Outre les réactions déjà évoquées dans les chapitres précédents, l'OCSC rappelle qu'il a été créé afin de remplir un rôle d'assistance et de coordination en cette matière, mais qu'il serait utopique de s'attendre à ce qu'une nouvelle institution avec un effectif en personnel limité puisse en quelques années – période de mise en place comprise – corriger une situation qui perdure depuis de nombreuses décennies.

L'OCSC admet que l'exécution des confiscations laisse encore à désirer mais constate que la situation s'améliore grâce à son intervention. Il estime toutefois que sans choix politiques fondamentaux accompagnés d'une répercussion budgétaire notable, aucune amélioration structurelle ne doit être attendue et qu'une amélioration importante de la situation implique que l'on investisse aussi dans d'autres domaines, notamment dans le fonctionnement des greffes, des parquets et des domaines.

- 195 L'AGDP se réfère aux projets prioritaires majeurs présentés dans le cadre du débat contradictoire relatif à la partie amendes pénales<sup>50</sup> : *STIMER* (Système de traitement intégré et multi-entités recouvrement) pour optimiser les procédures de perception et recouvrement, *Gestion des risques* et *MISSISSIPI* (système d'information qui donne une vision du fonctionnement du SPF Finances). L'AGDP précise que ces trois projets ambitieux couvriront également l'intégralité du processus d'exécution des confiscations, tant au point de vue du recouvrement qu'en ce qui concerne la comptabilité, l'échange d'informations entre les différents acteurs du processus et le rapportage des activités de recouvrement. Ces améliorations futures devraient permettre de rencontrer la plupart des recommandations formulées par la Cour dans son rapport.
- 196 Par ailleurs, l'AGDP fait état du projet de créer cinq centres de vente de biens meubles dans le ressort des cinq cours d'appel, qui reprendront les compétences actuelles des 30 bureaux des domaines. Selon l'Administration, cette diminution du nombre de bureaux et la spécialisation qui en découle devrait augmenter l'efficacité du service rendu par le pilier Services patrimoniaux.

#### *La réponse des ministres*

- 197 En réponse aux recommandations de la Cour des comptes concernant l'exécution des confiscations, les ministres des Finances et de la Justice se sont engagés à prendre un certain nombre d'initiatives<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Voir notamment § 104.

<sup>51</sup> Voir également la synthèse.

- 198 Outre les projets de modernisation et le projet *STIMER* qui concernent aussi bien les amendes pénales que les confiscations, le ministre des Finances, dans sa lettre du 30 octobre 2006, s'engage à tout mettre en œuvre pour optimiser la collaboration avec l'OCSC et pour donner aux Services patrimoniaux les structures adéquates pour accomplir au mieux leurs missions de réalisation de biens meubles et immeubles. En outre, il annonce que des réflexions sont menées au sein de l'AGDP pour apporter des solutions à court terme.
- 199 La ministre de la Justice, dans sa lettre du 8 décembre 2006, souscrit aux recommandations de la Cour des comptes. Elle estime toutefois qu'un grand nombre d'entre elles ne peuvent s'envisager qu'à long terme, à savoir, notamment, la désignation de la Justice comme responsable unique du processus et de l'OCSC comme point unique de collecte et de coordination de toutes les peines prononcées définitivement, et la mise en place d'un système d'information intégré.

En ce qui concerne la recommandation de la Cour des comptes de prévoir dès maintenant les informations nécessaires à l'OCSC dans le système *Phénix*<sup>52</sup>, la ministre de la Justice a demandé à ses services d'examiner si une telle extension est réalisable et quel en serait l'impact budgétaire.

En ce qui concerne les risques de non-mise en exécution d'une condamnation emportant confiscation et la nécessité de mettre en place des mesures de contrôle interne<sup>53</sup>, la ministre de la Justice a donné la mission à ses services de mettre en œuvre aussi rapidement que possible les mesures de contrôle qui s'imposent.

La Cour des comptes souligne toutefois que pour maîtriser ces risques, les mesures doivent être élaborées en concertation étroite avec les services du SPF Finances, en charge de l'exécution des confiscations.

Quant à la nécessité de remédier aux lacunes comptables constatées à l'OCSC<sup>54</sup>, la ministre de la Justice confirme que deux comptables ont été engagés. Elle souligne l'importance des résultats obtenus par l'OCSC avec ses moyens limités et précise que, lors des discussions sur le projet de budget 2007, le gouvernement a décidé de dégager les moyens nécessaires au recrutement de 21 fonctionnaires supplémentaires pour l'OCSC. Avec une telle augmentation de son cadre de personnel, la ministre estime que l'OCSC sera sans aucun doute en état d'exécuter plus efficacement les tâches qui lui ont été confiées par la loi.

Enfin, en étroite collaboration avec l'OCSC, des mesures ont été élaborées et insérées dans le projet de loi portant des dispositions diverses en vue notamment de simplifier les procédures relatives à l'aliénation des biens saisis pénalement et d'imposer au procureur du Roi ou au procureur général de notifier ou faire notifier à l'OCSC les jugements ou arrêts de confiscation d'avoirs patrimoniaux, passés en force de chose jugée<sup>55</sup>. La ministre estime que ce dernier point devrait remédier aux problèmes liés à la notification de ces décisions à l'OCSC tout en précisant que cette mesure ne concerne toutefois que les confiscations d'avoirs patrimoniaux.

<sup>52</sup> Voir § 188.

<sup>53</sup> Voir § 179.

<sup>54</sup> Voir § 191.

<sup>55</sup> Voir la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II), *Moniteur belge*, 28 décembre 2006, articles 2 à 27.

En effet, les décisions de confiscation de certains biens meubles ne devront être notifiées à l'OCSC que si ces biens atteignent un seuil de valeur minimal. Dès lors, la Cour des comptes rappelle<sup>56</sup> que, lorsque ces biens ont une valeur inférieure à ce seuil, il sera nécessaire de prévoir une autre manière de suivre l'exécution de leur confiscation.

---

<sup>56</sup> Voir à ce propos les § 139 et 187.

## Annexe A

### Echange de vues en sous-commission Cour des comptes suite à l'audit publié en 2000

112

DOC 50 2252/001

#### VII. — GEDACHTEWISSELING MET DE MINISTER VAN FINANCIËN OVER DE BIJZONDERE MEDEDELING VAN HET REKENHOF VAN 19 APRIL 2000 OVER DE INVORDERING VAN DE NIET-FISCALE SCHULDVORDERINGEN EN PENALE BOETEN DOOR DE ADMINISTRATIE VAN DE DOMEINEN (ministerie van Financiën)

##### 1. STANDPUNT VAN HET REKENHOF

*Raadsheer de Fays* herinnert eraan dat de wetgever in 1998 (wet van 10 maart 1998) het Rekenhof opdracht heeft gegeven om *a posteriori* de goede besteding van de rijks gelden te controleren, door na te gaan of de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen.

Het voorliggende verslag, dat in maart 2000 aan de Kamer van volksvertegenwoordigers werd overgezonden, kadert in deze opdracht.

De door de Domeinen gerecupereerde bedragen vertegenwoordigen voor de jaren 1996 en 1997 een gemiddeld jaarlijks bedrag van 11,5 miljard Belgische frank, waarvan ongeveer 60 % voor de penale boeten, 30 % voor derden (gemeenschappen, gewesten en openbare instellingen) en 10 % voor de niet-fiscale schuldvorderingen van de federale overheid.

De audit van een dienst die met de invordering van ontvangsten is belast beoogt in de eerste plaats de performantie ervan te beoordelen, die voornamelijk wordt gemeten aan de invorderingsgraad van elke grote categorie van schuldvorderingen die aan de dienst zijn toevertrouwd.

In dit geval kon het Rekenhof echter niet op die manier te werk gaan vanwege de leemten en ernstige tekortkomingen die de, veeleer ouderwetse, boekhoudkundige organisatie van die diensten vertoont.

De op het ogenblik van de audit (in 1998) voorgelegde financiële staten maken het immers niet mogelijk de invorderingsgraad te meten en dit noch globaal, noch per categorie.

In die context heeft het Rekenhof zijn controle vooral toegespitst op de boekhouding, de procedures en de organisatie van de diensten.

Het was de bedoeling maatregelen aan te bevelen, die zowel aan de leiding van die diensten als aan de externe controleurs zouden toelaten om de performantie van die diensten te analyseren en te evalueren en, zo nodig, maatregelen te nemen om eventuele tekorten te verhelpen.

De werkzaamheden tot invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten ten bate van de Schatkist door de Domeinen zijn zeer gedecentraliseerd. Vijfendertig plaatselijke ontvangkantoren vervullen die taak met een zeer grote autonomie.

#### VII. — ÉCHANGE DE VUES AVEC LE MINISTRE DES FINANCES SUR LA PUBLICATION SPÉCIALE DE LA COUR DES COMPTES DU 19 AVRIL 2000 SUR LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES NON FISCALES ET DES AMENDES PÉNALES PAR LES SERVICES DES DOMAINES (ministère des Finances)

##### 1. POSITION DE LA COUR DES COMPTES

*M. le conseiller de Fays* rappelle qu'en 1998 (loi du 10 mars 1998), le législateur a confié à la Cour des comptes la mission de contrôler *a posteriori* le bon emploi des deniers publics au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

C'est dans ce cadre qu'a été établi le présent rapport qui a été transmis en mars 2000 à la Chambre des représentants.

Les recettes récupérées par les Domaines représentent un montant annuel moyen de 11,5 milliards de francs belges pour les années 1995 et 1996, dont 60 % environ pour les amendes pénales, 30 % pour les tiers (communautés, régions et OIP) et 10 % pour les créances non fiscales du pouvoir fédéral.

L'audit d'un service de recouvrement a pour premier objectif d'en évaluer la performance, principalement mesurée par le taux de récupération de chaque grande catégorie de créances qui lui est confiée.

Cette démarche n'a cependant pas pu être adoptée par la Cour des comptes dans le cas des Domaines en raison des lacunes et faiblesses graves affectant l'organisation comptable, plutôt vétuste, de ces services.

En effet, les états financiers, tels que produits au moment de l'audit, ne permettaient pas de mesurer le taux de récupération global ou par catégorie de recettes.

Dans ce contexte, le contrôle a porté principalement sur la comptabilité, les procédures et l'organisation des services.

L'objectif poursuivi était de recommander des mesures capables de procurer, tant aux gestionnaires de ces services qu'aux contrôleurs externes, les outils d'évaluation permettant d'analyser la performance de ces services et d'instaurer, si besoin était, des mesures correctives.

Les Domaines n'assurent pas le recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales au profit du Trésor de manière centralisée : trente-cinq bureaux de recettes régionaux assument cette tâche avec une autonomie importante.



De audit van het Rekenhof laat echter niet toe te concluderen dat die organisatie een beletsel vormt voor een adequate invordering.

Het Rekenhof is niettemin van oordeel dat die administratieve decentralisatie gepaard moet gaan met regels van drieërlei aard :

- eerst en vooral de verplichting, voor elke administratieve eenheid, om over haar beheer rekening af te leggen door de voorlegging van financiële staten die een getrouw beeld geven van de werkelijkheid en die het mogelijk maken de performantie van die eenheid te meten;

- vervolgens, het instellen van minimaal vereiste procedures voor de normatieve omkadering van de activiteiten, inzonderheid inzake de boekhouding, de betrekkingen met derden (vooral met de gerechtsdeurwaarders) en de interne controle van de ontvangkantoren;

- en tot slot, het bestaan van periodieke interne verificaties van de activiteiten van de autonome kantoren door en ten behoeve van de centrale administratie.

Zonder die verplichting rekening af te leggen, zonder minimale normatieve omkadering en zonder interne controle bestaat het risico dat de autonomie die aan een administratieve structuur wordt toegekend, kan leiden tot middelmatige prestaties en een gebrek aan transparantie, of zelfs tot afwendings van gelden.

Raadsheer de Fays voegt hier echter onmiddellijk aan toe dat geen enkele afwendings van gelden werd vastgesteld.

Op grond van dat principe heeft het Rekenhof in de eerste plaats onderzocht of die onontbeerlijke voorzorgsmaatregelen werden genomen.

De conclusies van de audit zijn dienaangaande zorgwekkend :

1) met betrekking tot bijvoorbeeld de financiële staten :

- de registratie van alle aan de dienst der Domeinen toevertrouwde schuldvorderingen is niet gewaarborgd; er is geen register van de binnengekomen schuldvorderingen;

- de in te vorderen penale boeten worden niet geregistreerd in de boekhouding op het ogenblik dat ze aan de Domeinen worden toevertrouwd; ze worden slechts in de comptabiliteit opgenomen bij de registratie van hun eventuele betaling;

- geen enkele financiële staat bevat de schuldvorderingen die door derden (vooral de gemeenschappen en de gewesten) aan de Domeinen zijn toevertrouwd, zeggend omdat het niet om federale ontvangsten gaat; enkel de storting ervan aan de rechthebbende overheid, na ontvangst van de betaling, geeft aanleiding tot een registratie in de boekhouding;

- de annulering van schuldvorderingen en de vaststelling dat schuldvorderingen verjaard zijn, komen niet duidelijk tot uiting; deze verrichtingen, die belangrijk zijn

L'examen que la Cour a mené ne permet pas de conclure que cette organisation constitue un obstacle au bon recouvrement.

La Cour a néanmoins estimé qu'une telle déconcentration administrative doit inévitablement s'accompagner de modalités d'organisation de trois ordres :

- tout d'abord, l'obligation, pour chaque entité administrative, de rendre compte de sa gestion, par la présentation d'états financiers reflétant fidèlement la réalité et permettant de mesurer ses performances;

- ensuite, la mise en place de procédures minimales d'encadrement normatif des activités, en particulier en matière comptable, dans les relations avec les tiers et dans le contrôle interne des bureaux de recettes;

- enfin, l'existence de vérifications internes périodiques des activités des entités autonomes par et au profit de l'administration centrale.

En effet, sans obligation de rendre compte, sans encadrement normatif minimal, sans vérification interne, l'autonomie conférée à une structure administrative risque de conduire à des performances médiocres et à un manque de transparence, voire même à des détournements de fonds.

M. le conseiller de Fays s'empresse toutefois d'ajouter qu'aucun détournement de fonds n'a été détecté.

Partant de ce principe, l'audit de la Cour des comptes a prioritairement vérifié si ces garde-fous indispensables existaient.

Les conclusions de l'audit sont, à cet égard, préoccupantes :

1) pour les états financiers, par exemple :

- l'enregistrement correct de toutes les créances confiées aux services des Domaines en vue d'être recouvrées n'est pas garanti; il n'y a pas d'indicateurs d'entrée des créances;

- les amendes pénales à percevoir ne sont pas enregistrées dans la comptabilité au moment où elles sont confiées aux Domaines; elles n'apparaissent dans la comptabilité qu'au moment de l'enregistrement de leur paiement éventuel;

- aucun état financier ne reprend les créances confiées par les tiers (à savoir, principalement les communautés et régions), sous prétexte qu'il ne s'agit pas de recettes fédérales; seul le versement à l'autorité bénéficiaire, après la réception du paiement, donne lieu à un enregistrement comptable;

- l'annulation des créances et la constatation des créances prescrites manquent de transparence; ces opérations, importantes puisqu'elles conditionnent le main-

voor het behoud van een schuldvordering in de boekhouding, zijn in feite niet echt controleerbaar;

en vooral

— de vergelijking tussen de in te vorderen bedragen en de geïnde bedragen wordt fel bemoeilijkt, waardoor de performantie van de gecontroleerde administratieve entiteit niet kan worden geëvalueerd;

2) met betrekking tot de omkaderingsmaatregelen van de werkzaamheden zouden de interne richtlijnen bijvoorbeeld het volgende moeten bepalen :

— aan de besturen die zich tot de Domeinen richten de verplichting opleggen om een door de Domeinen opgelegd standaardformulier voor de inning te gebruiken, teneinde de doorgegeven informatie te standaardiseren;

— de registratie onmiddellijk na hun ontvangst van de invorderingsorders of uittreksels van vonnissen of arresten (waarbij schuldenaars worden veroordeeld);

— systematische rappelprocedures organiseren;

— de relaties met de gerechtsdeurwaarders regelen (ten tijde van de audit werd dat aan de plaatselijke kantoren overgelaten);

3) wat de interne controle betreft moet :

— de controle van de ontvangsten per kas worden georganiseerd; op heden laat deze controle te wensen over;

— de controle op de registratie van de schuldvorderingen en op de opvolging van de invorderingsprocedure (vooral het naleven van de termijnen voor het sturen van een aanmaning);

— circuits instellen die de centrale administratie in staat stellen op de hoogte te zijn van de interne controlemaatregelen.

De audit heeft ook aangetoond dat het menselijk potentieel en het materieel dat de ontvangers ter beschikking wordt gesteld om hun opdrachten uit te voeren ontoereikend is en vaak onaangepast. Vooral het informaticamaterieel van de kantoren is vaak niet op zijn taak berekend en de programma's zijn onaangepast en leveren zwakke prestaties. Daarenboven werden, ten tijde van de audit, negen van de veertien kantoren geleid door een ontvanger *ad interim*.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat de centrale administratie van het ministerie van Financiën geen echte sturing verricht van de activiteit van de invordering van de niet-fiscale ontvangsten, in de zin van het bepalen van de te bereiken invorderingsoogmerken, het controleren van de verrichtingen en het evalueren van de prestaties. In feite wordt er helemaal geen algemeen beleid gevoerd inzake de invordering van deze ontvangsten. Deze toestand heeft klaarblijkelijk te maken met het gebrek aan relevante informatie over de in de verschillende gewestelijke kantoren geboekte resultaten.

tien de la créance dans la comptabilité, ne sont de ce fait pas réellement contrôlables;

et surtout

— le rapprochement entre les montants à recouvrer et les montants perçus est difficilement réalisable, ce qui ne permet pas d'évaluer la performance de l'entité concernée;

2) en ce qui concerne les mesures d'encadrement des activités, les instructions internes devraient par exemple :

— imposer aux administrations qui s'adressent aux Domaines l'utilisation du formulaire d'ordre de recouvrement conçu par les Domaines, de façon à standardiser les informations transmises;

— organiser l'enregistrement des ordres de recouvrement ou des extraits de jugements ou d'arrêts de condamnation, dès leur réception par les bureaux des Domaines;

ou, encore,

— organiser et systématiser les procédures de rappel;

— régler les relations avec les huissiers de justice qui, au moment de l'audit, étaient laissées à la discrétion de chaque bureau régional;

3) enfin, en matière de contrôle interne, il faut, par exemple :

— organiser un contrôle des recettes reçues par caisse; celles-ci sont aujourd'hui insuffisamment contrôlées;

— accentuer les contrôles de l'enregistrement des créances et du suivi de la procédure de recouvrement (notamment respect des délais pour effectuer les rappels);

— mettre en place les circuits permettant à l'administration centrale d'être informée des mesures de contrôle interne établies.

Par ailleurs, l'audit a également montré que les ressources humaines et matérielles mises à la disposition des receveurs pour accomplir leurs missions sont insuffisantes et, souvent, inadéquates. En particulier, le matériel informatique des bureaux, souvent de trop faible capacité pour le travail à fournir, est doté de logiciels inappropriés et peu performants. En outre, neuf bureaux sur quatorze étaient dirigés, au moment du contrôle, par des receveurs intérimaires.

Enfin, la Cour des comptes a constaté que l'administration centrale du ministère des Finances n'exerçait pas de véritable pilotage de l'activité de recouvrement des recettes non fiscales, qui implique de fixer des objectifs de recouvrement, de contrôler les opérations et d'évaluer la performance. En réalité, aucune politique générale de recouvrement n'est mise en œuvre pour ces recettes. Cette situation est de toute évidence à mettre en rapport avec l'absence d'information pertinente sur les résultats enregistrés au sein des différents bureaux régionaux.

Raadsheer de Fays verwijst ten slotte naar de conclusies en aanbevelingen van het rapport van het Rekenhof.

Er wordt vooral aangedrongen op het aangaan van een resultaatsverbintenis, namelijk dat de ontvangstkantoren van de Domeinen op basis van hun boekhoudkundige registraties financiële staten kunnen voorleggen die voor de grote categorieën van niet-fiscale schuldvorderingen en voor de penale boeten getrouw de bedragen vermelden van de schuldvorderingen die hun werden toevertrouwd, evenals de sommen die desbetreffend in de loop van het jaar door elk kantoor werden gerecupereerd.

Deze verplichting, die volgens het Rekenhof binnen een termijn van twee jaar na zijn controle moet worden nageleefd, is een onmisbare voorwaarde voor een verbetering van de werking van deze administratie in de toekomst.

## 2. ZIENSWIJZE VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

*De heer Didier Reynders, minister van Financiën* verwijst naar zijn vroegere verklaringen over dit rapport van het Rekenhof (onder meer tijdens de hoorzitting van 28 november 2000 met de topambtenaren van het ministerie van Financiën — DOC 50 0904/007, blz. 33-35; zie ook het antwoord van de minister op de vraag n° 3018 van mevrouw Joke Schauvliege tijdens de commissievergadering van 16 januari 2001).

In zijn brief van 17 maart 2000 aan de (toenmalige) eerste voorzitter van het Rekenhof had hij trouwens reeds geschreven dat het verslag de klemtoon legt op het bestaan van een aanzienlijk aantal zorgwekkende leemten die dringend moeten worden verholpen.

Intussen heeft de minister op drie domeinen maatregelen getroffen.

Eerst en vooral werd samen met het ministerie van Justitie een werkgroep (nog eens onderverdeeld in 4 subgroepen) opgericht die voorstellen moet doen om de kwaliteit (volledigheid, leesbaarheid) en de snelheid van de informatie (uittreksels van vonnissen en arresten) die door de griffies van de hoven en rechtbanken — gaandeweg meer en meer per elektronische informatiedrager — aan de administratie der Domeinen wordt overgezonden te verbeteren.

Deze werkgroep heeft vergaderd op 20 november 2000 en komt op 31 januari 2001 opnieuw bijeen.

Een tweede belangrijke maatregel betreft de betrekkingen met de gerechtsdeurwaarders. Op 3 juli 2000 werd met de federatie van gerechtsdeurwaarders een protocol gesloten over de in alle ontvangkantoren in dit verband te volgen procedure. Van dit protocol kan enkel worden afgeweken wanneer de overheid in bepaalde gevallen strengere wil optreden.

Een versoepeling van de in het protocol bepaalde regels is niet mogelijk.

Enfin, M. le conseiller de Fays fait référence aux conclusions et recommandations concrètes du rapport de la Cour des comptes.

Il insiste surtout sur la réalisation de l'obligation de résultat, à savoir produire, au départ des enregistrements comptables des bureaux de recettes des Domaines, des états financiers reflétant fidèlement les sommes récupérées pour chaque bureau au cours de l'année, comparées aux créances qui leur ont été confiées, et ce pour les grandes catégories de créances non fiscales et pour les amendes pénales.

Cette obligation que la Cour souhaitait voir réalisée deux ans après son contrôle, donc au début de 2001 pour les opérations de 2001, constitue un préalable indispensable pour une amélioration future de la performance de cette administration.

## 2. AVIS DU MINISTRE DES FINANCES

*M. Didier Reynders, ministre des Finances*, renvoie à ses déclarations antérieures concernant ce rapport de la Cour des comptes, notamment pendant la réunion du 28 novembre 2000 avec les hauts fonctionnaires du ministère des Finances — DOC 50 0904/007, pp. 33-35; voir aussi la réponse du ministre à la question n° 3018 de Mme Joke Schauvliege pendant la réunion de la commission du 16 janvier 2001).

Dans sa lettre du 17 mars 2000 au premier président (précédent) de la Cour des comptes, il avait par ailleurs déjà écrit que le rapport mettait l'accent sur l'existence d'un nombre important de lacunes préoccupantes auxquelles il était de toute évidence urgent de remédier.

Entre-temps, le ministre a pris des mesures dans trois domaines.

Avant tout, un groupe de travail (encore subdivisé en 4 sous-groupes) a été institué avec le ministère de la Justice et doit formuler des propositions pour améliorer la qualité (exhaustivité, lisibilité) et la rapidité de l'information (extraits de jugements et arrêts) qui est transmise par les greffes des cours et tribunaux — par support d'informations électronique — aux services des Domaines.

Ce groupe de travail s'est réuni le 20 novembre 2000 et se réunira à nouveau le 31 janvier 2001.

Une deuxième mesure importante porte sur les relations avec les huissiers de justice. Le 3 juillet 2000, un protocole a été signé avec la fédération des huissiers de justice sur la procédure à suivre à cet égard dans tous les bureaux de recettes. On ne peut déroger à ce protocole que lorsque l'autorité entend intervenir de manière plus stricte dans certains cas.

Un assouplissement des règles stipulées dans le protocole n'est pas possible.

De bedoeling is dat de ontvanger zeer snel en zonder kosten zou kunnen zien of de schuldenaar al dan niet solvent is. In driekwart van de gevallen levert de invordering resultaat op. Ongeveer de helft van de ingevorderde bedragen wordt ook effectief geïnd. Het verschil tussen beide percentages wordt verklaard door het feit dat in sommige dossiers het in te vorderen bedrag dermate hoog is dat de uitbetaling ervan (in schijven) nog niet voltooid is op het ogenblik dat de straf reeds is uitgewist. De invordering gebeurt zo mogelijk bij minnelijke schikking; pas wanneer dit niet mogelijk blijkt worden dwangmaatregelen getroffen.

Wat niet kan worden ingevorderd is deels te wijten aan de slechte werking van de invordering, maar deels ook aan de insolventie van de schuldenaars.

De minister merkt ook op dat het niveau van de boeten vaak zo hoog is dat het voor vele schuldenaars niet mogelijk is ze te betalen. Vaak moeten de boetes noodgedwongen in schijven worden afbetaald, wat een bijkomende toename van de werkdruk in de ontvangkantoren (forse stijging van het aantal boekingen) voor gevolg heeft.

De administratie moet ook steeds de verjarings-termijnen in het oog houden, wat een snelle doorstroming van de informatie des te meer noodzakelijk maakt.

Ook de dreiging met een vervangende gevangenisstraf maakt op de schuldenaars (gelet ook op de oververzadiging van onze gevangenissen) weinig indruk.

Het derde en laatste luik, aldus de minister, heeft betrekking op de informatisering van de invorderingsprocedure. Dit luik is het minst ver gevorderd.

Het ligt echter in zijn bedoeling om de huidige totaal verouderde werkwijze (met drie manueel bij te houden registers), waarbij in de meeste kantoren zelfs geen gebruik wordt gemaakt van fotokopieën, laat staan van computers, volledig te vervangen door een volledig nieuw informaticasysteem met beveiligde scanners, waarbij een directe elektronische verbinding tussen de griffies van de hoven en rechtbanken, de kantoren van de ontvangers, de gerechtsdeurwaarders de betrokken financiële instelling (bijvoorbeeld De Post) en het Rekenhof (met het oog op het meten van de performantie) wordt verzekerd.

Deze informatiestromen moeten niet alleen de opvolging van de invordering, maar ook het nagaan van de performantie van de ontvangkantoren mogelijk maken. De boekhouding moet met andere woorden niet alleen informatie over de betalingen bevatten, maar ook over de veroordelingen, de aard van de invordering (minnelijk of gedwongen, uitstel van betaling) en over de eventuele insolventie van de schuldenaars.

Naar zijn oordeel moet dit nieuwe systeem niet eerst de volledige in het verleden opgelopen achterstand inhalen, maar onmiddellijk (bijvoorbeeld met ingang van 1 januari 2001) op alle nieuwe dossiers worden toegepast. De dossiers van de vorige jaren zullen dan vanzelf uitdo-

Le but est que le receveur puisse voir très rapidement et gratuitement si le débiteur est solvable ou non. Dans trois quarts des cas, le recouvrement donne des résultats. Près de la moitié des montants recouverts sont effectivement perçus. La différence entre les deux pourcentages s'explique par le fait que le montant à récupérer est à ce point élevé dans certains dossiers que son paiement (par tranches) n'est pas encore achevé au moment où la peine est déjà effacée. Le recouvrement s'effectue autant que possible par arrangement amiable. Les mesures de contrainte ne sont prises que lorsque cela ne s'avère pas possible.

Ce qui ne peut être récupéré tient en partie au mauvais fonctionnement du recouvrement mais en partie aussi à l'insolvabilité des débiteurs.

Le ministre fait remarquer également que le niveau des amendes est souvent si élevé qu'il n'est pas possible de les payer pour de nombreux débiteurs. Souvent, les amendes doivent nécessairement être payées par tranches, ce qui entraîne une augmentation consécutive de la charge de travail dans les bureaux de recettes (forte augmentation du nombre d'écritures comptables).

L'administration doit également toujours respecter les délais de prescription, ce qui rend d'autant plus nécessaire un flux rapide des informations.

La menace d'une peine d'emprisonnement subsidiaire ne fait guère impression sur les débiteurs (compte tenu d'ailleurs de la surpopulation de nos prisons).

Le troisième et dernier volet, selon le ministre, porte sur l'informatisation de la procédure de recouvrement. Ce volet est le moins avancé.

Toutefois, le ministre a l'intention de remplacer complètement la méthode actuelle tout à fait archaïque (avec trois registres à tenir manuellement), les photocopies n'étant même pas utilisées dans la plupart des bureaux, moins encore les ordinateurs, par un système informatique tout nouveau avec des scanners sécurisés, une liaison électronique directe étant assurée entre les greffes des cours et tribunaux, les bureaux des receveurs, les huissiers de justice et l'institution financière concernée (par exemple, La Poste) et la Cour des comptes (en vue de la mesure des performances).

Ces flux d'information ne doivent pas seulement permettre le suivi du recouvrement mais aussi l'examen des performances des bureaux de recettes. En d'autres termes, la comptabilité ne doit pas seulement comporter des informations sur les paiements mais aussi sur les condamnations, la nature du recouvrement (amiable ou forcé, surséance de paiement) et sur l'insolvabilité éventuelle des débiteurs.

À son avis, ce nouveau système ne doit pas seulement récupérer tout le retard accumulé dans le passé mais être appliqué immédiatement (par exemple à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001) à tous les nouveaux dossiers. Les dossiers des années précédentes disparaîtront d'eux-

ven, door de effectieve betaling van de verschuldigde sommen of, desnoods, door verjaring.

### 3. BESPREKING

*Mevrouw Fientje Moerman (VLD)* vraagt of de plannen van de minister kaderen in de door de regering voorgestelde hervorming inzake « *e-government* ».

Zij wenst ook te weten wat de houding van de minister is tegenover de voorgestelde oprichting van een Fonds voor alimentatievorderingen (DOC 50 1074/001). Zijn het de diensten van de administratie der Domeinen die met de inning van deze alimentatievordering zullen worden belast ?

*De minister* geeft aan dat er in de toekomst twee invorderingsadministraties zullen zijn, één voor de fiscale en één voor de niet-fiscale schuldvorderingen. Deze laatste kan eventueel ook met de invordering van alimentatievorderingen worden belast, mits zij dan ook wordt gesubrogeerd in de rechten van de schuldeisers. Ook de aan de schuldeisers toegekende voorschotten zouden dan echter door het ministerie van Financiën moeten worden uitgekeerd en niet door een fonds dat van het ministerie van Sociale Zaken afhangt.

Op de eerste vraag van mevrouw Moerman antwoordt de minister dat hij niet wil wachten tot het project inzake « *e-government* » is voltooid, vooraleer de informatisering van de diensten van de administratie der Domeinen door te voeren. De burger is trouwens bij deze interne uitwisseling van informatie nauwelijks betrokken partij.

De nieuwe generatie van computerprogramma's laat trouwens veel meer dan vroeger de integratie (achteraf) van verschillende soorten software toe.

*De heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo)* merkt op dat uit het rapport van het Rekenhof ook blijkt dat het personeelsbestand op de administratie van de Domeinen niet optimaal is. Zo zijn er bijvoorbeeld veel ontvangers *ad interim*. Zal de minister ook dat euvel verhelpen ?

*De minister* geeft aan dat de zogenaamde « Copernicus »-hervorming automatisch zal leiden tot een herverdeling van het beschikbare personeel over de onderscheiden diensten van het ministerie van Financiën.

Ingevolge de informatisering zullen ook binnen de administratie der Domeinen heel wat personeelsleden in de toekomst andere taken moeten vervullen. Hij verwijst in dit verband naar zijn antwoord op de (bovenvermelde) vraag n° 3018 van mevrouw Schauvliege. Er zal wel iets worden gedaan aan het statuut van de ambtenaren die deze gedecentraliseerde ontvangkantoren zullen leiden.

*Raadshere de Fays* sluit zich daarbij aan. In zijn auditrapporten heeft het Rekenhof overigens nooit aangedrongen op een verhoging van het aantal personeelsleden. Het heeft er wel op aangedrongen dat het personeel een adequate vorming moet krijgen.

mêmes par le paiement effectif des sommes dues ou, au besoin, par la prescription.

### 3. DISCUSSION

*Mme Fientje Moerman (VLD)* demande si les projets du ministre s'inscrivent dans le cadre de la réforme proposée par le gouvernement en matière d'« *e-government* ».

Elle souhaite également savoir quelle est l'attitude du ministre à l'égard de l'institution proposée d'un Fonds pour les créances alimentaires (DOC 50 1074/001). Sont-ce les services des Domaines qui seront chargés du recouvrement de ces créances alimentaires ?

*Le ministre* signale qu'il y aura à l'avenir deux administrations chargées du recouvrement, une pour les créances fiscales et une pour les créances non-fiscales. Cette dernière peut éventuellement aussi être chargée du recouvrement des créances alimentaires à condition qu'elle soit alors subrogée dans les droits des créanciers. Les avances accordées aux créanciers devraient cependant être versées alors par le ministère des Finances et non par un fonds qui dépend du ministère des Affaires sociales.

À la première question de Mme Moerman, le ministre répond qu'il ne veut pas attendre jusqu'à ce que le projet en matière d'« *e-government* » soit achevé avant de procéder à l'informatisation des services des Domaines. Par ailleurs, le citoyen n'est guère partie prenante dans cet échange interne de l'information.

La nouvelle génération de programmes informatiques permet par ailleurs bien plus qu'auparavant l'intégration (ultérieure) de différents types de logiciels.

*M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo)* fait remarquer que le rapport de la Cour des comptes révèle également que les effectifs dans les services des Domaines ne sont pas optimaux. Ainsi, il y a par exemple beaucoup de receveurs intérimaires. Le ministre va-t-il également remédier à ce problème ?

*Le ministre* signale que la réforme « Copernic » conduira automatiquement à une redistribution du personnel disponible entre les différents services du ministère des Finances.

À la suite de l'informatisation, de nombreux membres du personnel devront également accomplir à l'avenir d'autres tâches au sein des services des Domaines. Il fait référence à cet égard à sa réponse à la question (susmentionnée) n° 3018 de Mme Schauvliege. Il faudra faire quelque chose au statut des fonctionnaires qui dirigeront ces bureaux de recettes décentralisés.

*M. le conseiller de Fays* adhère à ce point de vue. Dans ses rapports d'audit, la Cour des comptes n'a par ailleurs jamais insisté pour une augmentation du nombre d'effectifs. Il a toutefois insisté pour que le personnel reçoive une formation adéquate.

In naam van het Rekenhof drukt hij zijn tevredenheid uit over de maatregelen die de minister reeds heeft genomen in verband met de samenwerking met het ministerie van Justitie en met de gerechtsdeurwaarders. Alleen het informaticaluik heeft blijkbaar vertraging opgelopen. De voorstellen van de minister hieromtrent lijken hem echter redelijk.

Het Rekenhof zal wellicht eind 2003 een nieuwe controle uitvoeren bij de betrokken administratie en vervolgens hierover rapport uitbrengen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

\*  
\* \*

Tijdens de vergadering van 7 maart 2001 heeft de minister van Financiën bijkomende toelichting verstrekt over deze problematiek.

Een van de belangrijkste problemen die zich stellen bij de informatisering van de invorderingsprocedure van de niet-fiscale schuldvorderingen en de penale boeten houdt verband met de bezwaren van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een van de vier werkgroepen (bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en van het ministerie van Justitie) zal hierover binnenkort een onderhoud hebben met leden van deze commissie.

In een eerste fase wordt vooral gewerkt aan de centralisatie van de gegevens over de schuldenaars en de in te vorderen bedragen in een gegevensbank.

In beginsel is immers het ontvangkantoor van de plaats waar de rechtbank (die de veroordeling heeft uitgesproken) is gevestigd (territoriaal) bevoegd voor de invordering van deze boeten. Het komt dus voor dat eenzelfde persoon schuldenaar is van meerdere strafrechtelijke boeten, die door verschillende ontvangkantoren worden ingevorderd.

Inzake niet-fiscale schuldvorderingen is dan weer het ontvangkantoor van de woonplaats van de schuldenaar bevoegd. Schuldenaars veranderen echter geregeld van woonplaats. Een centralisatie van alle desbetreffende gegevens is dan ook dringend nodig.

Het ministerie van Justitie zal geregeld aan de dienst Automatisering van het ministerie van Financiën gegevens doorsturen afkomstig van uittreksels van vonnissen, waarbij personen worden veroordeeld tot het betalen van geldstraffen (voorlopig enkel voor politieboeten). Op basis van deze uittreksels zal de dienst Automatisering van het ministerie van Financiën (de centrale administratie dus) aan de schuldenaars twee aanmaningen sturen, met een stortingsformulier met het rekeningnummer van het bevoegde ontvangkantoor der strafrechtelijke boeten. Indien deze twee aanmaningen geen gevolg hebben of wanneer de schuldenaar het overeengekomen afbetalingsplan niet nakomt, keert het dossier

Au nom de la Cour des comptes, il exprime sa satisfaction sur les mesures que le ministre a déjà prises dans le cadre de la collaboration avec le ministère de la Justice et les huissiers de justice. Seul le volet de l'informatique a apparemment pris du retard. Les propositions du ministre à ce sujet semblent toutefois raisonnables.

La Cour des comptes effectuera probablement fin 2003 un nouveau contrôle auprès de l'administration concernée et présentera ensuite son rapport à la Chambre des représentants.

\*  
\* \*

Au cours de la réunion du 7 mars 2001, le ministre des Finances a communiqué des informations supplémentaires sur cette problématique.

L'un des principaux problèmes qui se posent lors de l'informatisation de la procédure de recouvrement des créances non-fiscales et des amendes pénales est lié aux objections de la commission pour la protection de la vie privée. L'un des quatre groupes de travail (composé de représentants du ministère des Finances et du ministère de la Justice) aura prochainement un entretien à ce sujet avec les membres de cette commission.

Dans une première phase, le travail portera surtout sur la centralisation, dans une base de données, des informations sur les débiteurs et les montants à recouvrer.

En principe, c'est en effet le bureau des recettes du lieu où est établi le tribunal (qui a prononcé la condamnation) qui est compétent (territorialement) pour le recouvrement de ces amendes. Dès lors, une même personne peut être débitrice de plusieurs amendes pénales qui sont recouvrées par différents bureaux de recettes.

En ce qui concerne les créances non-fiscales, c'est à nouveau le bureau de recettes du domicile du débiteur qui est compétent. Les débiteurs changent cependant régulièrement de domicile. Une centralisation de toutes les données correspondantes est donc impérative.

Le ministère de la Justice va envoyer régulièrement au service Automatisation du ministère des Finances des données provenant d'extraits de jugements dans lesquels des personnes sont condamnées au paiement d'amendes (provisoirement uniquement pour les amendes de police). Sur la base de ces extraits, le service Automatisation du ministère des Finances (l'administration centrale, donc) enverra aux débiteurs deux mises en demeure avec un formulaire de versement portant le numéro de compte du bureau de recettes compétent des amendes pénales. Si ces deux mises en demeure n'ont pas de suite ou si le débiteur ne respecte pas le plan d'apurement convenu, le dossier revient au bureau des recettes

terug naar het territoriaal bevoegde ontvangkantoor. Na een onderzoek van de solvabiliteit van de schuldenaar kan dat kantoor dan via een gerechtsdeurwaarder verdere pogingen tot invordering ondernemen.

De bovenvermelde gegevensbank zou tegen het jaar 2002 operationeel moeten zijn. In een eerste fase zullen enkel de door de politierechtbanken uitgesproken veroordelingen in deze centrale gegevensbank worden opgenomen. Die dossiers zijn immers het talrijkst en bovendien relatief eenvoudig. In een later stadium zullen ook de door de correctionele rechtbanken uitgesproken veroordelingen in deze centrale gegevensbank worden opgenomen.

Ook het gerecht zal baat hebben bij deze hervorming. Thans worden immers vaak meerdere zeer hoge boetes opgelegd aan personen die manifest insolvent zijn. De invordering van dergelijke boetes is dan in praktijk totaal onmogelijk.

Daarenboven werkt de (huidige) wetgeving betreffende de uitwissing van de straf remmend op de invordering van de strafrechtelijke boetes. Luidens artikel 619 van het Wetboek van Strafvordering mogen er drie jaar na de rechterlijke eindbeslissing geen betalingen meer worden aanvaard. Na drie jaar houden de schuldenaars (met wie een afbetalingsplan werd overeengekomen) bijgevolg op met betalen. Sinds 1997 wordt binnen het ministerie van Justitie een wetsontwerp voorbereid dat dit euvel ten dele zou verhelpen, omdat alleen nog de politieboetes zouden worden uitgewist (en niet meer de boetes die door de correctionele rechtbanken worden opgelegd).

Het Rekenhof, aldus de minister, heeft in zijn rapport terecht gesteld dat de rendabiliteit van de ontvangkantoren niet kon worden gemeten, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar waren over zowel de in te vorderen als de effectief ingevorderde bedragen van de niet-fiscale schuldvorderingen.

Teneinde in de toekomst wel over deze gegevens te beschikken wordt de boekhouding geïnformatiseerd. De administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen (AKRED) heeft daartoe 800 computers aangevraagd voor alle kantoren van de registratie, domeinen en penale boetes. Hierbij dient opgemerkt dat deze kantoren ook instaan voor de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor rekening van de gewesten, de gemeenschappen, de OCMW's en andere openbare instellingen (bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). Daarnaast vervullen de domeinkantoren ook nog taken in verband met het beheer van roerende en onroerende goederen (bijvoorbeeld de verkoop van nutteloos geworden roerende goederen). Dit maakt er de boekhouding beslist niet eenvoudiger op !

Er komt in ieder geval een centraal register, waarin per ontvangkantoor alle in te vorderen en alle effectief geïnde bedragen zullen worden opgenomen. Daarnaast komen er ook geïnformatiseerde registers per schuldenaar, ter

compétent territorialement. Après l'examen de la solvabilité du débiteur, ce bureau peut alors entreprendre différentes tentatives de recouvrement par l'intermédiaire d'un huissier de justice.

La base de données susmentionnée devrait être opérationnelle d'ici à l'an 2002. Dans une première phase, seules les condamnations prononcées par les tribunaux de police seront intégrées dans cette base de données centrale. Ces dossiers sont en effet les plus nombreux et, par ailleurs, sont relativement simples. À un stade ultérieur, les condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels seront également intégrées dans cette base de données centrale.

La justice a également tout à gagner dans cette réforme. Actuellement, il arrive souvent que plusieurs amendes très élevées soient en effet infligées à des personnes qui sont manifestement insolubles. Le recouvrement de telles amendes est donc totalement impossible en pratique.

En outre, la législation (actuelle) relative à l'effacement de la peine a un effet inhibiteur sur le recouvrement des amendes pénales. En vertu de l'article 619 du Code de procédure criminelle, aucun paiement ne peut plus être accepté trois ans après la décision judiciaire finale. Après trois ans, les débiteurs (avec lesquels un plan d'apurement a été convenu) cessent par conséquent leurs paiements. Depuis 1997, un projet de loi qui devrait remédier à ce problème est à l'étude au sein du ministère de la Justice parce que seules les amendes de police pourraient encore être effacées (non plus les amendes qui sont infligées par les tribunaux correctionnels).

Le ministre estime que la Cour des comptes a fait remarquer à juste titre, dans son rapport, que la rentabilité des bureaux de recettes ne pouvait être mesurée parce qu'il n'y avait pas suffisamment de données disponibles à la fois sur les montants à recouvrer et les montants effectivement récupérés des créances non fiscales.

Afin de disposer à l'avenir de ces données, la comptabilité est informatisée. L'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (ACED) a demandé à cet effet 800 ordinateurs pour tous les bureaux de l'enregistrement, des domaines et des amendes pénales. En l'occurrence, il faut remarquer que ces bureaux se chargeront également du recouvrement des créances non fiscales pour le compte des régions, des communautés, des CPAS et d'autres institutions publiques (par exemple l'Office national pour l'emploi). En outre, les bureaux des domaines remplissent également des tâches relatives à la gestion des biens mobiliers et immobiliers (par exemple, la vente de biens mobiliers devenus inutiles). Cela ne simplifie assurément pas la comptabilité !

En tout cas, il y aura un registre central dans lequel tous les montants à récupérer et tous les montants effectivement perçus seront indiqués par bureau des recettes. En outre, des registres informatisés seront éga-

vervanging van de thans bestaande handgeschreven registers die in elk ontvangkantoor afzonderlijk worden bijgehouden.

Deze hervorming biedt drie voordelen : de boekhouding zal gemakkelijker te controleren zijn (intern en hiërarchisch), zij zal toelaten om de performantie van elk kantoor afzonderlijk te meten en te vergelijken en zal ten slotte ook een betere dienstverlening mogelijk maken.

Zoals gezegd zal deze nieuwe geïnformatiseerde boekhouding pas einde 2002 operationeel zijn.

Er werden inmiddels reeds in enkele ontvangkantoren proefprojecten doorgevoerd. Men kan intussen echter de invordering niet volledig aan de gerechtsdeurwaarders overlaten, zoniet zouden de vervolgingskosten wel eens bijzonder hoog kunnen oplopen.

De minister herinnert er ook aan dat hij een werkgroep heeft opgestart, (waarvan ook enkele kamerleden deel uitmaken), die zal nagaan of het ministerie van Financiën in de toekomst ook kan instaan voor de invordering van onderhoudsgelden. Hij verwijst in dit verband naar zijn antwoord op de vraag van mevrouw Moerman (zie *supra*). In dit kader dient opgemerkt dat het ministerie van Financiën voor deze invordering bepaalde informatie zal behoeven vanwege de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de instellingen die ervan afhankelijk zijn.

In de Senaat wordt momenteel een wetsvoorstel besproken dat ertoe strekt te vermijden dat te snel beroep wordt gedaan op gerechtsdeurwaarders voor de invordering van belastingschulden (wetsvoorstel van de heer Olivier de Clippele — Stuk Senaat n° 2-505/1). De minister is niet gekant tegen dit wetsvoorstel, dat de administratie ertoe verplicht minstens één aanmaning bij ter post aangetekende brief aan de belastingplichtige te zenden, vooraleer beroep te doen op een gerechtsdeurwaarder.

Het zou ten slotte zo moeten zijn dat de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen in de toekomst een procentueel berekende vergoeding zou ontvangen voor de voor rekening van OCMW's, gewesten, gemeenschappen, openbare instellingen of particulieren effectief ingevorderde bedragen. Dat zou volgens de minister de performantie van de ontvangkantoren ongetwijfeld ten goede komen. Daartoe is uiteraard vereist dat de boekhouding van de ontvangkantoren dermate wordt geïnformatiseerd dat hun performantie ook door de bovenvermelde opdrachtgevers (schuldeisers) kan worden geëvalueerd.

Op termijn zou dergelijke vergoeding zelfs kunnen leiden tot het verlenen van een zekere graad van functionele autonomie aan deze instelling, die dan door haar opdrachtgevers zou worden vergoed voor de door haar vervulde niet-fiscale invorderingstaken.

*Raadsheer de Fays* geeft aan dat het Rekenhof via zijn bijzondere mededeling het parlement heeft willen wijzen

lement tenus par débiteur, en remplacement des registres manuels qui existent à l'heure actuelle et sont tenus séparément dans chaque bureau des recettes.

Cette réforme offre trois avantages : la comptabilité sera plus facile à contrôler (au niveau interne et hiérarchique), elle permettra de mesurer individuellement les performances de chaque bureau et de les comparer et permettra par ailleurs un meilleur service.

Comme nous l'avons déjà dit, cette nouvelle comptabilité informatisée ne sera opérationnelle que d'ici à la fin 2002.

Entre-temps, des projets pilotes ont déjà été mis en œuvre dans quelques bureaux de recettes. Dans l'intervalle, on ne peut cependant pas confier intégralement le recouvrement aux huissiers de justice, sinon, les frais de poursuite pourraient atteindre des sommes particulièrement élevées.

Le ministre rappelle également qu'il a institué un groupe de travail (dont font partie quelques membres de la Chambre) qui va examiner si le ministère des Finances peut également se charger à l'avenir du recouvrement des pensions alimentaires. Il fait référence à cet égard à la réponse à la question de Mme Moerman (voir *supra*). Dans ce cadre, il faut remarquer que le ministère des Finances aura besoin pour ce recouvrement de certaines informations de la part de l'Office national pour l'Emploi et des institutions qui en dépendent.

Au Sénat, une proposition de loi est actuellement discutée et vise à éviter de faire appel trop rapidement aux huissiers de justice pour le recouvrement des dettes d'impôt (proposition de loi de M. Olivier de Clippele — Doc. Sénat n° 2-505/1). Le ministre n'est pas opposé à cette proposition de loi qui impose à l'administration d'envoyer au moins une mise en demeure par lettre recommandée à la poste aux contribuables avant de faire appel à un huissier de justice.

Il faudrait enfin que l'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines reçoive à l'avenir une indemnité calculée en pourcentage pour les montants effectivement récupérés pour le compte des CPAS, régions, communautés, institutions publiques ou particuliers. Selon le ministre, cela profiterait indubitablement aux performances des bureaux de recettes. À cet effet, il faut naturellement que la comptabilité des bureaux de recettes soit à ce point informatisée que leurs performances puissent également être évaluées par les clients susmentionnés (créanciers).

À terme, une telle indemnité pourrait même conduire à assurer un certain degré d'autonomie fonctionnelle à cette institution qui serait alors indemnisée par ses clients pour les missions de récupération de créances non fiscales qu'elle remplit.

*M. le conseiller de Fays* indique que la Cour des comptes, par sa communication spéciale, a voulu signaler au



op de problemen bij de diensten van de administratie der Domeinen.

Het is duidelijk dat het oplossen van deze problemen tijd zal vergen. Het Rekenhof wil hieraan meewerken.

Het lijkt inderdaad beter om zich toe te spitsen op de nieuwe dossiers, liever dan eerst nog de hangende dossiers te informatiseren.

Het Rekenhof zal binnen enkele jaren een nieuw onderzoek wijden aan deze problematiek.

*Voorzitter Tavernier* stelt voor dat de Subcommissie niettemin reeds volgend jaar de stand van dit dossier zou nagaan. Werden intussen reeds contacten gelegd met het ministerie van Justitie in verband met een eventuele verlenging van de termijn inzake de uitwissing van veroordelingen tot politiestrafen ?

*De minister* geeft aan dat reeds lang voorstellen worden bestudeerd tot vereenvoudiging van de (zeer complexe) regeling inzake uitwissing van veroordelingen.

Er zou hierover nog een wet in het *Belgisch Staatsblad* moeten verschijnen (er zou in dit verband ook een probleem zijn inzake de bescherming van het privé-leven).

De parketten weigeren zich uit te spreken of een penale boete al dan niet kan worden uitgewist. Ook de griffies van de rechtbanken beperken zich uitsluitend tot het afleveren van uittreksels van vonnissen. De uitvoering ervan valt volledig onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën.

Sinds de aanneming van het nieuwe artikel 43bis van het Strafwetboek is het aantal bijzondere verbeurdverklaringen fors toegenomen, wat enorme problemen met zich brengt voor de domeinkantoren. Ook hier weigeren de parketten zich uit te spreken over de manier waarop deze bijzondere verbeurdverklaringen in de praktijk moeten worden toegepast. Wanneer bijvoorbeeld een paard wordt verbeurdverklaard, moet toch ergens in een budget worden voorzien om dat dier eten te geven ! Binnen de werkgroep met afgevaardigden van het ministerie van Justitie worden oplossingen gezocht voor dergelijke problemen.

Daarnaast is er ook nog het verzet van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen de toegang van het ministerie van Financiën tot sommige gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Het is verwonderlijk, aldus de minister, dat de private vennootschap « Reprobel », die belast is met de invordering van de auteursrechten, wel toegang krijgt tot bepaalde gegevens van de Kruispuntbank, terwijl die aan het ministerie van Financiën wordt geweigerd. Sinds 1998 krijgen ook de gerechtsdeurwaarders toegang tot de gegevens van de sociale zekerheid. Wanneer private instellingen toegang krijgen tot bepaalde informatie lijkt het totaal onlogisch, aldus de minister, dat diezelfde informatie omwille van de bescherming van het privé-leven aan de overheid zou worden geweigerd.

parlement les problèmes liés aux services des Domaines.

Il est clair que la résolution de ces problèmes prendra du temps. La Cour des comptes entend y apporter son concours.

Il semble en effet qu'il vaille mieux se concentrer sur les nouveaux dossiers plutôt que d'informatiser d'abord les dossiers pendants.

Dans quelques années, la Cour des comptes consacrera une nouvelle étude à cette problématique.

*Le président Tavernier* propose que la sous-commission fasse néanmoins déjà le point sur ce dossier l'année prochaine. Entre-temps des contacts ont-ils déjà été établis avec le ministère de la Justice au sujet d'une éventuelle prolongation du délai relatif à l'effacement des condamnations à des peines de police ?

*Le ministre* signale que des propositions sont étudiées depuis longtemps déjà pour simplifier le régime (très complexe) relatif à l'effacement des condamnations.

Une loi devrait encore être publiée à ce sujet au *Moniteur belge* (sur ce plan, il existe également un problème en matière de protection de la vie privée).

Les parquets refusent de se prononcer sur la possibilité ou non d'effacer une amende pénale. Les greffes des tribunaux se limitent aussi exclusivement à délivrer des extraits de jugement. Leur exécution relève intégralement de la responsabilité du ministère des Finances.

Depuis l'adoption du nouvel article 43bis du Code pénal, le nombre de confiscations spéciales a considérablement augmenté, ce qui entraîne des problèmes énormes pour les bureaux des Domaines. Ici aussi, les parquets refusent de se prononcer sur la façon dont cette confiscation spéciale doit être appliquée en pratique. Lorsque, par exemple, un cheval est confisqué, il faut quand même prévoir un budget pour nourrir cet animal ! Au sein du groupe de travail des délégués du ministère de la Justice, des solutions sont recherchées pour de tels problèmes.

En outre, l'opposition de la commission pour la protection de la vie privée contre l'accès du ministère des Finances à certaines données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale est également évoquée.

Il est étonnant, selon le ministre, que la société privée « Reprobel » qui est chargée du recouvrement des droits d'auteur ait accès à certaines données de la Banque Carrefour alors que celles-ci sont refusées au ministère des Finances. Depuis 1998, les huissiers de justice ont également accès aux données de la sécurité sociale. Si des institutions privées ont accès à certaines informations, il semble totalement illogique, selon le ministre, que ces mêmes informations soient refusées aux autorités sur le motif de la protection de la vie privée.

Momenteel wordt gewerkt aan een protocol met de Kruispuntbank om dit euvel te verhelpen.

Met het oog op het onderzoek van de solvabiliteit van de schuldenaar streeft de AKRED ernaar een zo ruim mogelijke toegang te krijgen tot de verschillende informatiebronnen. Gedacht wordt hierbij aan de beslagberichten (bij de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders) en aan de kredietcentrale bij de Nationale Bank.

Actuellement, on œuvre à un protocole avec la Banque Carrefour pour remédier à ce problème.

En vue d'étudier la solvabilité du débiteur, l'ACED aspire à donner un accès optimal aux différentes sources d'informations. On pense en l'occurrence aux rapports de saisie (auprès de la chambre nationale des huissiers de justice) et à la centrale des crédits auprès de la Banque Nationale.

**Annexe B**  
**Lettres des ministres**

**Réponse du ministre des Finances**



Service Public  
Fédéral  
FINANCES



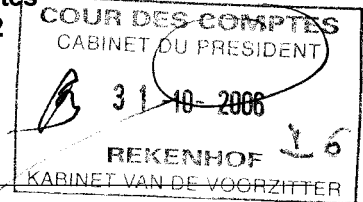
Bruxelles, 30 -10- 2006

Adresse de correspondance  
Rue de la Loi, 12  
1000 BRUXELLES

LE VICE-PREMIER MINISTRE  
LE MINISTRE DES FINANCES

Monsieur le Président  
de la Cour des comptes  
Rue de la Régence, 2

1000 BRUXELLES



vos références  
N°A 6-2.432.440 L24

vos références  
N°A 6-2.432.440 L24

nos références  
CABFIN/FIS/LV/129.563/ED/CD 542

annexe(s)

cal. Premier  
Président

**Audit de l'exécution des peines et sanctions patrimoniales.**

Monsieur le Président,

Le projet de rapport que la Cour des comptes m'a transmis, par sa lettre du 4 octobre 2006, a retenu ma meilleure attention.

Lors de l'examen contradictoire du rapport provisoire, les représentants de l'Administration Générale de la Documentation patrimoniale (A.G.D.P.) ont estimé que ce document constitue un reflet correct de la situation.

Le rapport met en effet en évidence un certain nombre de problèmes et de lacunes auxquels tant le SPF Justice que le SPF Finances doivent de toute évidence apporter des solutions à court, moyen et long terme.

Le SPF Finances est cependant optimiste pour l'avenir ; en effet, depuis l'audit de 2000, le département s'est fermement engagé dans la voie de la modernisation de ses structures et de ses méthodes de travail, grâce au programme Coperfin. Le SPF est désormais entré de plein pied dans la phase d'implémentation.

Comme je l'ai déjà précisé dans mes réponses à des questions parlementaires, le projet STIMER (*Système de Traitement Intégré et Multi-Entités Recouvrement*) est un programme informatique de grande envergure qui, de pair avec des mesures organisationnelles et des nouvelles méthodes de travail, sera à même de rencontrer la plupart des recommandations de la Cour des comptes, notamment du point de vue du rapportage et du monitoring.

Je suis cependant conscient du fait que STIMER est un projet à long terme et qu'il importe également d'agir sur le court terme. A cet égard, un certain nombre de réflexions sont actuellement menées au sein de l'A.G.D.P. afin d'analyser la possibilité d'implémenter des solutions à court terme susceptibles d'améliorer le recouvrement des amendes pénales, des frais de justice et des confiscations de sommes.

Toujours à propos des amendes pénales, j'ajoute que je vais bientôt proposer des adaptations législatives afin que le receveur compétent puisse recourir à la saisie-arrest exécution en forme simplifiée et accéder à des informations actualisées concernant les revenus ou le patrimoine du condamné.

D:\DATA\Annel19emelamende\AUDIT\_C\projet\repm-in-rapportprovisoire.doc

Des informations complémentaires concernant ce courrier peuvent être obtenues auprès de :

Service des Domaines  
0257/621 11  
www.servicesspatrimoniaux.be

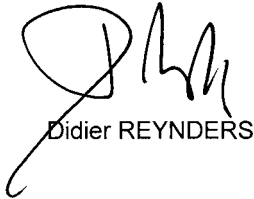


Anne Berré  
Premier attaché des Finances  
0257/627 28 - 0257966 58  
anne.berre@minfin.fed.be

Enfin, en ce qui concerne les confiscations, tout est mis en œuvre pour optimiser la collaboration avec l'Organe central pour la saisie et la confiscation et pour donner aux Services patrimoniaux les structures adéquates pour accomplir au mieux leur missions de réalisation de biens meubles et immeubles.

Il va de soi que je ne manquerai pas d'informer le Parlement, dès que possible, des mesures envisagées pour assurer en la matière le bon emploi des deniers publics, dans le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.



Didier REYNDERS

**Réponse de la ministre de la Justice du 8 décembre 2006  
(traduction)**

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous informer que le projet de rapport de la Cour des comptes relatif à l'audit de l'exécution des peines patrimoniales a retenu toute mon attention.

Conformément à l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, je vous communique ci-après les réflexions que m'inspire le projet de rapport. Elles seront formulées en suivant la structure de ce document. En premier lieu seront émises quelques considérations générales et, par la suite, sera abordée l'exécution des amendes pénales, pour traiter, enfin, l'exécution de la confiscation spéciale.

**I. Considérations générales**

Je ne puis que souscrire pleinement à l'observation de la Cour des comptes selon laquelle il est primordial pour la crédibilité de la Justice que l'exécution des peines patrimoniales soit menée à bien. La note-cadre de sécurité intégrale, approuvée par le Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004, signalait déjà la nécessité d'améliorer le recouvrement des amendes pénales.

À l'instar de la Cour des comptes, il y a lieu de constater que l'exécution des peines patrimoniales (amendes pénales et confiscations spéciales) prononcées par les cours et tribunaux ne s'effectue pas encore de façon optimale. Il convient, toutefois, de nuancer quelque peu ces considérations. Ainsi que la Cour des comptes l'a déjà elle-même fait observer à bon droit, le mécanisme de perception des transactions est, lui, mieux huilé (sinon optimal) et les taux de recouvrement obtenus vont de 80 à 90%. Si l'on tient compte en outre des perceptions immédiates proposées par les services de police et certains services d'inspection, où des taux similaires sont atteints, il est excessif d'affirmer qu'il est porté atteinte à la crédibilité de la Justice. En effet, quelque 80% de l'ensemble des affaires ressortissent à la compétence des tribunaux de police et c'est précisément à ce niveau que le recouvrement en matière de transactions et de perceptions immédiates atteint des taux très élevés.

Outre le système des perceptions immédiates et des transactions, il faut également faire état des différents systèmes d'amendes administratives (par exemple, les sanctions administratives communales ou les amendes administratives en vigueur dans le cadre de la législation économique et sociale, etc.). L'ensemble de ces systèmes de sanctions alternatives a, d'une part, pour objectif de permettre aux parquets de se concentrer sur leur tâche fondamentale de recherche et de poursuite en justice de la criminalité grave et, d'autre part, pour conséquence que le public finalement traduit en justice est constitué de personnes soit qui ont déjà refusé de se soumettre à ces sanctions alternatives, soit qui ont commis des faits criminels sérieux.

Du reste, certainement en ce qui concerne les tribunaux correctionnels, il s'avère que de nombreux condamnés se trouvent dans une situation financière des moins brillantes (il n'en va, évidemment, pas ainsi dans le cas de délits tels que le blanchiment de fonds, les carrousels à la TVA, etc.). Songeons, par exemple, aux drogués ou aux personnes qui s'adonnent au trafic de drogue pour assurer leur propre consommation.

C'est, toutefois, précisément cette catégorie de législation qui prévoit également des amendes obligatoires et confiscations élevées. Ainsi, la législation sur les stupéfiants fixe l'amende minimale à 1.000 euros. Généralement, plus les faits sont graves, plus le législateur a jugé nécessaire d'instaurer des amendes obligatoires et élevées. Dès lors, le fondement de l'exécution des peines patrimoniales, à savoir les lois pénales, comporte déjà, en soi, un début d'explication quant à la difficulté de recouvrer les amendes pénales. A long terme, il faudra donc réfléchir à une réforme du Code pénal, en s'interrogeant sérieusement sur l'opportunité des amendes obligatoires très élevées.

Enfin, il faut également tenir compte de l'internationalisation de la criminalité. L'exemple de bandes itinérantes de voleurs peut être cité à cet égard. Lorsque pareilles bandes sont condamnées, les malfaiteurs sont condamnés, à juste titre, à de sévères peines privatives de liberté, à de lourdes amendes et à des confiscations spéciales élevées. Or, eu égard au fait que, souvent, ces criminels sont de nationalité étrangère et n'ont pas de domicile ou de résidence en Belgique (voire même dans leur pays d'origine), l'exécution de lourdes peines patrimoniales se heurtera à des problèmes pratiques, étant donné qu'on ignore si les malfaiteurs sont effectivement solvables.

Il n'en reste pas moins que la Cour des comptes a, évidemment, raison de relever que le défaut d'exécution de peines patrimoniales, qui ne peut s'expliquer uniquement par l'insolvabilité du débiteur, ne favorise certainement pas la crédibilité de la Justice.

## **II. Amendes pénales**

Le rapport de la Cour des comptes révèle que près d'un condamné sur deux ne paie pas ses amendes pénales. C'est à juste titre que la Cour estime que ce taux de recouvrement ne peut s'expliquer uniquement par l'insolvabilité du débiteur.

La Cour fait également observer que les peines subsidiaires, à savoir l'emprisonnement subsidiaire et la déchéance subsidiaire du droit de conduire, ne sont pas exécutées dans la pratique.

En effet, depuis la diffusion de la circulaire du ministre de la Justice du 22 décembre 1999 (actuellement la circulaire n° 1771 du 17 janvier 2005), les peines d'emprisonnement subsidiaires ne sont, en principe, plus exécutées. Cette décision a été dictée par le problème de la surpopulation carcérale en Belgique. En outre, il s'avère qu'entre-temps, une politique active a été développée en ce qui concerne les peines de travail pouvant être infligées par les tribunaux de police. En 2005, la part des peines de travail prononcées par ces tribunaux représentait déjà 50% de l'ensemble des peines de travail infligées. Une étude criminologique a, en effet, fait apparaître que les peines de travail exercent souvent un effet plus bénéfique sur l'état d'esprit des contrevenants au code de la route que la condamnation à une amende.

Toutefois, aujourd'hui, les déchéances subsidiaires du droit de conduire sont, contrairement à ce qu'affirme le projet de rapport, bel et bien prononcées et effectivement exécutées en cas de non-paiement de l'amende. La Cour des comptes a justement fait observer que la possibilité de prononcer la déchéance subsidiaire du droit de conduire n'a été introduite que par la loi du 7 février 2003 en matière de sécurité routière et que cette législation n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> mars 2004.

Eu égard, toutefois, au principe de la non-rétroactivité de la loi pénale et aux délais de fixation des affaires devant le tribunal de police, il était tout à fait normal que les premières exécutions de la déchéance subsidiaire du droit de conduire n'aient débuté que dans le courant du deuxième semestre de 2005.

Actuellement, l'exécution systématique des déchéances subsidiaires du droit de conduire prononcées par les tribunaux de police (ou par les tribunaux correctionnels en degré d'appel) est bel et bien assurée.

Pour le surplus, le projet de rapport signale clairement les lacunes qui affectent l'exécution des amendes pénales.

Peu avant la réception du projet de rapport, les cabinets du Premier Ministre et du ministre des Finances, ainsi que mon cabinet, ont tenu une série de réunions au sujet l'amélioration de l'efficacité du recouvrement des amendes pénales.

A la suite de ces réunions, il a été décidé, au Conseil des ministres du 27 octobre 2006, d'insérer dans l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses un certain nombre de dispositions susceptibles de rendre le recouvrement des amendes pénales plus efficace, plus simple et moins coûteux.

Il s'agit, en particulier, de l'instauration d'une procédure simplifiée de saisie-arrêt en vue du recouvrement des amendes pénales, des frais de justice, des contributions et des sommes confisquées en faveur du receveur des domaines et/ou des amendes pénales (et ce à l'instar des procédures qui existent déjà en matière de contributions directes, de TVA et de créances alimentaires). En outre, ces dispositions confèrent un fondement légal à la possibilité pour le receveur des domaines et/ou des amendes pénales de demander à la Banque-carrefour de la sécurité sociale des informations concernant les revenus du condamné. Enfin, il est également prévu qu'un paiement aura pour effet d'interrompre la prescription tant de l'amende que des frais de justice (actuellement, en vertu des règles d'imputation, les paiements sont d'abord imputés sur les frais de justice et puis seulement sur les amendes, de sorte que les receveurs étaient obligés d'exposer des frais (à savoir, effectuer un acte interruptif par l'entremise d'un huissier de justice) pour interrompre la prescription de l'amende, alors qu'un plan de paiement était effectivement en cours.

Outre cette initiative législative, il sera également examiné quelles démarches peuvent être entreprises pour améliorer tant les outils informatiques des receveurs que ceux de la Justice, de manière à ce que la communication entre Justice et Finances soit facilitée.

Je prendrai aussi l'initiative d'adresser aux greffes une circulaire leur rappelant une nouvelle fois expressément qu'ils sont légalement tenus de communiquer le jugement au receveur dans les trois jours après qu'il a été coulé en force de chose jugée. La possibilité d'installer une plate-forme de concertation nationale, où les problèmes pratiques touchant à la perception des peines patrimoniales pourraient être discutés et résolus, est également à l'examen.

A long terme, il y aurait lieu de suivre la recommandation selon laquelle le contexte organisationnel lui-même, fondé sur la dualité Justice-Finances, pourrait être calqué sur le modèle néerlandais (le «Centraal Justitiele Incasso Bureau»). La centralisation des processus auprès d'une seule instance, sous la responsabilité du ministre de la Justice, constitue une évolution logique si on souhaite réaliser une meilleure efficacité, un meilleur pilotage et un rapportage de qualité. En 2004 déjà, un groupe de travail Justice-Finances a été créé en vue d'examiner si l'instauration d'un institut de ce type était réalisable en Belgique. Ses travaux ont, toutefois, été suspendus. J'encouragerai cependant le groupe de travail à reprendre ses activités.

### III. Confiscations spéciales

A l'instar de la Cour des comptes, il convient, en effet, de constater que l'exécution des confiscations spéciales ne s'exerce effectivement pas encore de manière optimale. Je puis, dès lors, souscrire aux recommandations de la Cour. Il va, néanmoins, de soi qu'un nombre très élevé de ces recommandations ne sont réalisables qu'à long terme. Je pense, par exemple, à nouveau à la désignation de la Justice comme unique responsable du processus d'exécution, à celle de l'OCSC [Organe central pour la saisie et la confiscation] au sein de l'Ordre judiciaire comme point unique de collecte et de coordination de toutes les peines prononcées définitivement et à la réalisation d'un système intégré d'information et de rapportage.

Quant à la suggestion tendant à prévoir les champs d'information nécessaires à l'OCSC au sein du système Phénix, je puis informer la Cour des comptes que je ferai vérifier par mes services si pareille extension est praticable et ce qu'en serait l'incidence budgétaire. De même, en ce qui concerne la suggestion visant à mettre en place des mesures spécifiques de contrôle interne afin de garantir que toute condamnation est mise en exécution, je chargerai mes services d'instaurer de telles mesures de contrôle dans les meilleurs délais.

En dépit de certains défauts affectant l'exécution des confiscations spéciales, il convient, toutefois, aussi de souligner dès à présent les importantes réalisations de l'OCSC. Je ne puis que faire miennes les conclusions formulées par le directeur de l'époque, M. Erwin Francis, dans la réponse de l'OCSC à l'audit de la Cour. Avec les moyens qui lui ont été consentis, l'OCSC a enregistré des résultats remarquables.

Entre-temps, l'effectif de l'OCSC a – ainsi que cet organe l'a, lui-même, déjà signalé à la Cour des comptes – été renforcé par deux comptables. A l'occasion de la confection du budget 2007, le Gouvernement a également décidé de dégager les moyens nécessaires au recrutement de 21 fonctionnaires supplémentaires pour l'OCSC. Les moyens dont celui-ci dispose pour mener à bien ses tâches légales sont donc considérablement élargis. Semblable accroissement du cadre du personnel permettra indubitablement à l'OCSC d'exécuter mieux, plus efficacement et plus rapidement les tâches légales qui lui sont imparties.

En outre, j'ai, en très étroite collaboration avec l'OCSC, élaboré un projet de loi qui, notamment, simplifie sensiblement les procédures en matière d'aliénation de biens saisis. Le projet figure dans la loi portant des dispositions urgentes diverses (DOC 51-2761). Ce projet prévoit également que désormais le procureur du Roi ou le procureur général notifie ou fait notifier à l'OCSC les jugements ou arrêts emportant confiscation d'avoirs patrimoniaux, passés en force de chose jugée (mais, donc, pas l'ensemble des jugements et arrêts emportant une confiscation). Il devrait, dès lors, être remédié incessamment aux problèmes liés à la notification de ces arrêts à l'OCSC.

Je tenais à faire part de ces observations à votre Collège. Si un certain nombre de points devaient encore nécessiter des éclaircissements, je reste naturellement toujours disponible pour y consacrer un échange de vues avec la Cour des comptes.

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

(sé) Laurette ONKELINX





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 dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2007/1128/05
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">www.courdescomptes.be</a>