

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 législatives¹ 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)² 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)³, 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.

¹ 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 .

² Voir note 1.

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