



Cour des comptes



Exécution des amendes pénales

Suivi des recommandations de 2014



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, octobre 2019



Cour des comptes

Exécution des amendes pénales

Suivi des recommandations de 2014



Rapport adopté le 9 octobre 2019
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Exécution des amendes pénales – suivi des recommandations de 2014

Dans ce rapport, la Cour des comptes examine pour la quatrième fois¹ l'exécution par l'État des peines d'amende prononcées par les cours et tribunaux. L'audit met en évidence les avancées réalisées dans l'amélioration du processus d'exécution des peines, ainsi que la persistance de manquements significatifs altérant la bonne exécution des amendes pénales.

La Cour a examiné le processus d'exécution des peines en partant du prononcé du jugement condamnant à une peine d'amende. Cette peine est assortie d'une peine subsidiaire (emprisonnement ou déchéance du droit de conduire) qui sera appliquée si l'amende ne peut pas être recouvrée. Le SPF Finances est chargé de recouvrer les amendes des jugements qui lui sont transmis par les greffes ainsi que les frais de justice et la contribution obligatoire au fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. En cas d'échec du recouvrement, le receveur du SPF Finances doit en informer le parquet qui doit exécuter la peine subsidiaire.

Depuis 2015, le SPF peut lier les montants recouverts aux années où les jugements ont été prononcés (droits constatés), ce qui permet d'obtenir le taux de recouvrement par année. Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} décembre 2018, l'État belge devait percevoir un total de 1.484.710.172 euros à la suite des condamnations de police et de première instance. Il en a recouvré 534.946.465 euros, ce qui représente 36 %.

Dans son audit de suivi de 2014, faisant suite à ses recommandations de 2007, la Cour des comptes avait examiné l'exécution des peines d'amendes prononcées par les tribunaux de police et correctionnels et constaté des manquements quant à :

- la stratégie commune et la coordination entre la Justice et les Finances ;
- l'encadrement de l'exécution des jugements par la Justice ;
- l'uniformité des méthodes de recouvrement et l'utilisation de certains moyens légaux² au sein du SPF Finances ;
- l'exécution des peines subsidiaires par les parquets.

¹ Cour des comptes, *Analyse du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2000, 51 p. ; *L'exécution des peines patrimoniales. Les amendes pénales et les confiscations spéciales*, février 2007, 98 p. ; *Exécution des amendes pénales. Audit de suivi*, janvier 2014, 71 p. ; *Exécution des amendes pénales. Suivi des recommandations de 2014*, octobre 2019, 56 p., www.courdescomptes.be.

² Principalement la compensation fiscale et la saisie arrêt simplifiée.

Le rapport de 2014 constatait peu de progrès significatifs depuis 2007. La gravité de la situation et la nécessité de prendre des mesures concrètes à bref délai avaient conduit la Cour des comptes à annoncer un nouvel audit de suivi de ses recommandations.

En 2018, la Cour a dès lors examiné si les acteurs de la Justice et le SPF Finances ont mis en œuvre les recommandations de 2014. Elle a également examiné plus particulièrement le cas des arrondissements et divisions des arrondissements visités³ (receveurs des amendes pénales, greffes des tribunaux et bureaux d'exécution des peines pour les tribunaux de police et de première instance).

La Cour des comptes adresse aux différents acteurs des recommandations pour améliorer l'exécution des amendes pénales.

1. L'Organe de concertation doit piloter le processus d'amélioration de l'exécution des peines et mettre en place un système de rapportage ainsi que des indicateurs pour veiller à la réalisation des engagements pris par les SPF Justice et Finances ainsi que le ministère public.

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes observait un manque de coordination au niveau stratégique entre la Justice et les Finances concernant le pilotage du processus.

Suite à ces constats, le conseil des ministres a élaboré un plan d'action en 2014 et mis en place un organe de concertation devant coordonner l'action des parties concernées. Par ailleurs, la recommandation de la Cour des comptes de désigner pour chaque parquet un magistrat de référence pour assurer le bon déroulement du processus, la diffusion des directives et la mise au point d'une stratégie de coordination entre le SPF Finances et la Justice a été mise en œuvre : un magistrat a été désigné sur le plan national et au niveau des arrondissements judiciaires. En outre, pour soutenir le pilotage du processus, le SPF Finances est à présent en mesure de calculer le taux de recouvrement.

La Cour des comptes constate toutefois :

- l'absence de délais d'exécution et d'estimation des ressources nécessaires pour mener à bien les actions du plan commun ;
- l'absence de représentant du collège des cours et tribunaux au sein de l'Organe de concertation, alors que leurs greffes sont à la base du processus d'exécution des amendes pénales et que la lisibilité des jugements est cruciale pour leur exécution ;
- l'absence de procès-verbaux des réunions de l'Organe de concertation qui permettraient d'alimenter la mission de recommandation qui lui est attribuée ;
- l'absence de rapportage aux ministres concernés sur l'évolution des actions du plan et l'absence de recommandations pour améliorer le processus ;

³ Charleroi, Liège et Gand.

- une faible coordination et communication entre les acteurs de la Justice et le SPF Finances dans les arrondissements visités au niveau opérationnel.

La Cour des comptes recommande à l'Organe de concertation de réaliser un bilan de l'état d'avancement de l'actuel plan à destination des ministres compétents. Pour ce faire, des données de gestion devraient être produites à partir des bases de données des SPF Finances et Justice. Enfin, l'Organe devrait définir les axes du prochain plan en y intégrant les délais de réalisation et les moyens budgétaires nécessaires.

La Cour des comptes recommande aussi au ministère public de renforcer le rôle des magistrats de référence désignés au sein des parquets pour améliorer la coordination entre les acteurs à l'échelon des arrondissements.

2. Les pistes d'amélioration du processus identifiées par le collège des procureurs généraux doivent être mises en œuvre et le SPF Justice doit transmettre automatiquement les jugements au SPF Finances pour pouvoir garantir que tous les jugements assortis d'une peine d'amende soient exécutés.

En ce qui concerne la Justice, la Cour des comptes avait observé en 2014 un faible encadrement des greffes et bureaux d'exécution des peines des parquets, l'absence d'instructions générales formalisant leur rôle et le manque de contrôle de l'effectivité de la mise en exécution des amendes.

Suite à ces constats, une circulaire reprenant le rôle de chacun des acteurs du processus a été diffusée en 2015. En outre, le ministère public a réalisé une cartographie complète décrivant le processus des amendes pénales et identifiant des points d'amélioration. Le SPF Justice a quant à lui poursuivi et terminé, fin 2018, le déploiement du logiciel Mach, initialement développé pour les tribunaux et parquets de police, pour l'implémenter aussi dans les tribunaux et parquets de première instance.

La Cour des comptes constate toutefois que :

- Les améliorations identifiées lors de l'analyse du processus n'ont pas été implémentées.
- Dans les arrondissements visités, la transmission électronique des jugements au SPF Finances est toujours partielle au niveau des tribunaux de police et inexistante au niveau des tribunaux correctionnels, notamment parce que le logiciel Mach n'est pas adapté aux incriminations pénales spécifiques aux juridictions correctionnelles.
- Les acteurs des arrondissements visités n'ont pas tous connaissance de la circulaire de 2015 même si elle a effectivement été diffusée. Cette situation ne garantit pas l'uniformité des pratiques à l'échelon local et l'exhaustivité des démarches de recouvrement. En outre, la circulaire doit être complétée d'instructions plus précises pour permettre cette harmonisation.
- L'exhaustivité des jugements transmis au SPF Finances et la maîtrise des délais ne sont actuellement pas garanties au sein des greffes et des services d'exécution des peines.

La Cour des comptes recommande au ministère public de mettre en œuvre des actions d'amélioration moyennant un calendrier de réalisation et des moyens appropriés en se basant sur la cartographie des processus.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice d'adapter le logiciel Mach aux spécificités de la première instance pour permettre l'envoi automatisé de tous les jugements au SPF Finances. Le SPF doit aussi améliorer ce logiciel en le dotant de rappels et de contrôles pour garantir le respect des délais et l'exhaustivité de la transmission des jugements. Un module statistique permettant le pilotage doit aussi être implémenté.

3. Le SPF Finances doit veiller à continuer à améliorer l'encadrement informatique du recouvrement et le suivi des instructions de recouvrement.

En ce qui concerne le SPF Finances, la Cour des comptes avait observé, en 2014, l'absence de procédures de travail uniformes au sein des bureaux régionaux en charge du recouvrement, les limites de l'outil informatique appuyant le recouvrement (Stimer), le faible recours aux voies légales permettant le recouvrement, tout particulièrement à la compensation fiscale et à la saisie-arrêt simplifiée.

Le SPF Finances a réorganisé le recouvrement des amendes pénales : celles-ci sont désormais recouvrées par l'Administration générale du recouvrement et de la perception (AGPR) et non plus par l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP) ; les receveurs sont répartis dans des centres de recouvrement et, à terme, le recouvrement fiscal et non fiscal (dont les amendes) sera réalisé par les mêmes équipes. Le processus a été entièrement automatisé. Une stratégie a été élaborée pour encadrer les agents dans le choix de la voie de recouvrement à utiliser. Un cycle de gestion a été mis en place pour suivre et piloter les activités de recouvrement à partir d'indicateurs de performance.

La Cour des comptes constate toutefois que :

- Malgré le déploiement de Mach au niveau des tribunaux et des parquets de police et de première instance, ainsi que la mise en place du logiciel First, les receveurs doivent encore encoder manuellement certains jugements.
- Les instructions de recouvrement risquent de favoriser le recours aux huissiers, plus coûteux que les autres voies de recouvrement, et aucune attention particulière n'est accordée au rendement de cette mesure de recouvrement (les frais d'huissier pour le recouvrement des amendes pénales se sont élevés, en 2017, à 9.007.270 euros et les montants recouvrés en 2017, suite à leur action, à 5.429.918 euros).
- Le système informatique ne permet pas d'éviter un double paiement en cas de compensation fiscale lorsque le condamné paie l'amende entre la date de l'enrôlement et du remboursement.
- Aucun indicateur ou aucune instruction spécifique n'encadre le suivi des dossiers dont les débiteurs sont insolvables et ceux pour lesquels les créances approchent de la date de prescription.

- Des arriérés importants se sont produits dans certains arrondissements. S'ils ont été résorbés, ceux-ci ont pu entraver la continuité du recouvrement.

La Cour des comptes recommande au SPF Finances d'utiliser plus judicieusement ses méthodes de recouvrement en les priorisant dans les instructions à destination des agents traitants. Des rappels automatiques doivent être implémentés pour les dossiers approchant de la prescription. Un suivi plus systématique des débiteurs insolvable doit être mis en place. Enfin, le SPF Finances doit identifier les situations où un arriéré s'accumule et allouer les ressources humaines suffisantes pour le résorber.

4. Le ministère public et le ministre de la Justice doivent mettre en place une politique claire pour les peines subsidiaires et s'assurer du suivi de leur exécution dans les arrondissements judiciaires.

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes observait que le SPF Finances ne transmettait pas systématiquement l'information concernant les amendes impayées. Elle observait que les peines subsidiaires d'emprisonnement n'étaient pas exécutées par les parquets et que l'exécution de la déchéance subsidiaire du droit de conduire variait d'un arrondissement à l'autre.

La circulaire du collège des procureurs généraux de 2015 relative à une exécution plus efficace des peines pécuniaires prévoit que le receveur du SPF Finances informe le parquet, pour chaque dossier traité, de l'état d'avancement du recouvrement de l'amende par l'envoi d'un relevé des condamnés en règle (« état 210 » pour les amendes recouvrées) et en défaut de paiement (« état 204 » pour les amendes non recouvrées ou recouvrées partiellement). S'agissant des peines subsidiaires d'emprisonnement, la circulaire précise que l'envoi des états 204 est inutile dans la mesure où ces peines ne seront presque jamais exécutées.

La Cour des comptes constate que dans les faits aucun progrès n'a été réalisé par rapport à 2014 :

- Aucune peine subsidiaire n'est exécutée dans les arrondissements visités, en raison du problème informatique empêchant la transmission des états 204 entre les Finances et les parquets.
- Aucune solution structurelle globale, même temporaire, n'est mise en place pour pallier cette absence de communication entre les receveurs et les parquets, qui empêche l'exécution des peines subsidiaires.

La Cour des comptes recommande donc qu'une politique claire en matière de peines subsidiaires soit adoptée et mise en exécution dans tous les arrondissements.

Dans sa réponse au projet de rapport, le ministre des Finances précise qu'il n'a pas de commentaire à formuler et qu'il charge son administration d'examiner les améliorations à apporter. Le ministre de la Justice n'a pas répondu au projet de rapport.

Chapitre 1	
Introduction	15
1.1 Contexte	15
1.1.1 Amende pénale	15
1.1.2 Processus d'exécution des peines d'amende	15
1.1.3 Montants à recouvrer	16
1.2 Audit	16
1.2.1 Rapports d'audit de 2000, 2007 et 2014	16
1.2.2 Méthode d'audit et interlocuteurs	17
1.2.3 Calendrier d'audit	18
1.2.4 Réponse des ministres	18
Chapitre 2	
Stratégie, coordination et pilotage	19
2.1 Stratégie	19
2.1.1 Plan d'action commun	19
2.1.2 Initiatives stratégiques particulières des acteurs du recouvrement	19
2.1.3 Nouvelles initiatives légales	20
2.2 Mécanismes de coordination	22
2.2.1 Rôle de l'Organe de concertation	22
2.2.2 Désignation d'un responsable unique au sein de la Justice	23
2.2.3 Diffusion de directives au sein de la Justice et des Finances	24
2.2.4 Formations communes	24
2.3 Suivi et pilotage	25
2.3.1 Suivi et rapportage sur le recouvrement des amendes	25
2.3.2 Analyse des données disponibles	26
2.4 Conclusions et recommandations	29
Chapitre 3	
La mise en exécution des peines d'amende par la Justice	31
3.1 Maîtrise de la mise en exécution des peines	31
3.1.1 Encadrement et directives	31
3.1.2 Cartographie du processus par le ministère public	32
3.2 Transmission électronique des jugements	33
3.2.1 Mise en œuvre du logiciel Mach	33
3.2.2 Limites de l'automatisation de la transmission	33
3.3 Signification des jugements par défaut	34
3.3.1 Automatisation de la procédure de signification	34
3.3.2 Manque d'uniformisation de la procédure de signification	35
3.4 Maîtrise de l'exhaustivité et des délais de la mise en exécution	36
3.4.1 Maîtrise de l'exhaustivité	36
3.4.2 Maîtrise des délais	37
3.5 Conclusions et recommandations	37

Chapitre 4	
Recouvrement des amendes par le SPF Finances	39
4.1 Instruments d'appui au recouvrement	39
4.1.1 Automatisation du processus de recouvrement	39
4.1.2 Instructions concernant les actions de recouvrement	40
4.2 Suivi et pilotage du recouvrement	42
4.2.1 Suivi des données de gestion	42
4.2.2 Suivi des débiteurs insolubles et de la prescription	43
4.3 Traitement de l'arriéré	44
4.4 Conclusions et recommandations	44
Chapitre 5	
Exécution des peines subsidiaires par les parquets	47
5.1 Exécution des peines subsidiaires	47
5.2 Conclusions et recommandations	48
Chapitre 6	
Conclusions et recommandations	51
6.1 Conclusions	51
6.1.1 Actions en réponse aux recommandations de 2014	51
6.1.2 Risques non maîtrisés et problèmes constatés	51
6.2 Recommandations	53
Annexe	56
Réponse du ministre	

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

1.1.1 Amende pénale

La condamnation à payer une amende est la peine la plus souvent prononcée par les juridictions pénales. Le juge l'assortit d'une peine subsidiaire (emprisonnement ou déchéance du droit de conduire) qui sera appliquée si l'amende ne peut être recouvrée. Le SPF Finances est chargé de recouvrer pour le parquet les amendes des jugements qui lui sont transmis par les greffes ainsi que les frais de justice et la contribution obligatoire au fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. Dans ce contexte, l'exécution des peines d'amende dépend de la qualité de l'échange d'informations entre les greffes des cours et tribunaux, les parquets et les receveurs du SPF Finances.

Certaines infractions pénales n'entraînent pas directement une condamnation à une amende. En matière de sécurité routière, pour les infractions jusqu'au 3^e degré, la police propose tout d'abord une perception immédiate au contrevenant. S'il la décline, le parquet peut proposer une transaction. Ce n'est qu'en cas de refus de la transaction que le contrevenant devra comparaître devant le tribunal de police.

1.1.2 Processus d'exécution des peines d'amende

Le processus d'exécution des peines d'amende commence par le prononcé du jugement. Les receveurs du SPF Finances doivent ensuite recouvrer le montant des amendes imposées. En cas d'échec, ils doivent en informer la Justice pour qu'elle puisse exécuter la peine subsidiaire qui accompagne la peine d'amende. Les intervenants publics de ce processus sont les greffes des cours et tribunaux, les bureaux d'exécution des peines des parquets et les receveurs.

Entre le moment où le jugement est prononcé et l'envoi de la demande de paiement au condamné, un délai minimal s'écoule qui varie selon que le jugement a été prononcé de manière contradictoire (en présence de la partie inculpée) ou par défaut (en son absence).

En cas de condamnation par jugement contradictoire, un délai de 40 jours s'écoule à partir du prononcé pour permettre au condamné de faire appel de la décision. Pendant ce délai, le jugement ne peut pas être exécuté. En cas de condamnation par défaut, le greffe doit transmettre le jugement au bureau d'exécution des peines du parquet qui doit le faire signifier. Le délai ne peut commencer à courir qu'une fois que le jugement a été signifié au condamné (voir 3.3.2). Le jugement devient définitif 15 jours après sa signification, sauf s'il a fait l'objet d'une opposition.

Le greffe du tribunal dispose de trois jours pour transmettre les extraits de jugements passés en force de chose jugée⁴ au receveur des Finances.

Après avoir reçu l'extrait de jugement, le receveur envoie un avis de paiement au condamné et, si nécessaire, un rappel environ un mois plus tard. Si l'amende reste impayée, il doit procéder au recouvrement forcé. Il dispose de diverses voies légales : la compensation fiscale, la saisie-arrêt simplifiée et l'envoi d'huissiers de justice. Le receveur peut aussi accorder un plan d'apurement au condamné.

Lorsque l'amende est payée, le receveur en informe le parquet pour que celui-ci puisse clôturer le dossier. Cette information se concrétise par l'envoi d'un relevé des condamnés ayant payé leur amende (« état 210 »).

S'il est impossible de percevoir l'amende, en tout ou partie, par exemple pour motifs d'insolvabilité, le receveur en informe le parquet pour qu'il puisse exécuter la peine subsidiaire prévue lors de la condamnation. Cette information prend la forme d'un relevé des condamnés en défaut de paiement (« état 204 »). Le parquet décide alors d'exécuter ou non la peine subsidiaire.

Le parquet doit informer le receveur de l'exécution de la peine subsidiaire. Lorsque la peine est exécutée, le receveur annule la créance d'amende. Si elle ne l'est pas, le receveur est tenu d'exécuter le recouvrement de l'amende jusqu'à paiement complet et avant que le délai de prescription de la peine d'amende ne soit écoulé.

1.1.3 Montants à recouvrer

Sur la base du budget des voies et moyens pour 2019, le montant total des sanctions liées aux infractions en matière de sécurité routière représente pour 2017 : 465.994.631 euros, dont 59 % de perceptions immédiates, 18 % de transactions et 23 % d'amendes de condamnations.

Le SPF Finances est en mesure d'établir les montants perçus au regard des montants à récupérer (droits constatés) depuis 2015. Sur les 454.543.442 euros correspondant aux peines d'amende prononcées en 2017 par les instances de police et correctionnelles, 157.010.761 euros ont été perçus à la date du 1^{er} décembre 2018, soit un taux de recouvrement de 34,54 % (voir au chapitre 2, le tableau 1 qui reprend les données relatives aux montants des amendes à percevoir entre 2014 et 2018).

1.2 Audit

1.2.1 Rapports d'audit de 2000, 2007 et 2014

La Cour des comptes examine pour la quatrième fois l'exécution par l'État des peines d'amende prononcées par les cours et tribunaux. Les enjeux posés par l'exécution de ces peines sont de deux ordres. D'une part, la bonne exécution des amendes participe de l'effectivité de la réponse pénale et du respect des principes de l'État de droit. Elle participe

⁴ Article 121 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive. On dit des décisions de justice qu'elles sont passées en force de chose jugée lorsqu'elles peuvent être exécutées parce que les délais de recours sont écoulés ou que tous les recours ordinaires ont été épuisés. Le jugement contre lequel il est fait appel ou opposition n'est donc pas mis en exécution.

également, en matière de sécurité routière, de l'efficacité d'un levier important de la politique pénale. D'autre part, la maîtrise du processus d'exécution constitue un enjeu pour les finances publiques. Les montants à recouvrer générés par ces amendes s'élèvent en effet, sur base annuelle, à plusieurs centaines de millions d'euros.

En avril 2000, la Cour des comptes publiait les résultats d'un premier audit du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des domaines⁵. Elle y pointait l'absence de maîtrise des opérations et la faiblesse des moyens affectés par les Finances.

En février 2007, un nouveau rapport confirmait les carences identifiées au sein de la Justice et des Finances⁶. Elle recommandait une série de mesures prioritaires visant à remédier à la situation.

Le rapport d'audit de suivi de 2014 constatait que peu de progrès significatifs avaient été accomplis depuis 2007. La gravité de la situation déjà décrite dans les rapports d'audit précédents avait conduit la Cour des comptes à annoncer un nouvel audit de suivi de ses recommandations.

Cet audit fait donc écho à celui de 2014⁷. Il examine le processus d'exécution des amendes pénales et se focalise sur les mesures destinées à exécuter les peines principales et subsidiaires en tenant pour point de départ le prononcé du jugement. L'audit se concentre sur l'action des intervenants à la Justice – plus particulièrement les greffes des tribunaux de police et de première instance ainsi que les bureaux d'exécution des peines des parquets de ces instances– et sur celle des bureaux de recouvrement du SPF Finances.

Le rapport est structuré en fonction des points d'attention examinés à partir notamment des constats et observations que la Cour des comptes avait déjà émis dans ses rapports précédents :

- la stratégie, la coordination et le rapportage entre les Finances et la Justice (chapitre 2) ;
- la mise en exécution des peines d'amende par la Justice (chapitre 3) ;
- le recouvrement des amendes pénales par le SPF Finances (chapitre 4) ;
- l'exécution des peines subsidiaires par les parquets (chapitre 5).

1.2.2 Méthode d'audit et interlocuteurs

La Cour des comptes a examiné le suivi adressé par les acteurs concernés aux observations et aux recommandations réalisées dans le cadre de ses audits précédents. Les méthodes d'audit utilisées sont les suivantes :

⁵ Cour des comptes, *Analyse du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2000, 51 p., www.courdescomptes.be.

⁶ Cour des comptes, *L'exécution des peines patrimoniales. Les amendes pénales et les confiscations spéciales*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, février 2007, 98 p., www.courdescomptes.be.

⁷ Cour des comptes, *Exécution des amendes pénales. Audit de suivi*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2014, 71 p., www.courdescomptes.be.

- analyse de la législation et des documents de l'administration ainsi que des statistiques en matière d'exécution des peines ;
- contrôle de dossiers d'amendes pénales permettant de vérifier l'application des directives et du système de contrôle interne, tant aux Finances qu'à la Justice ;
- entretiens avec les acteurs intervenant dans l'exécution des peines, soit :
 - au niveau central : les services centraux du SPF Justice et du SPF Finances, le procureur général chargé de l'exécution des peines, le magistrat du ministère public responsable du processus d'exécution des amendes pénales, le magistrat du ministère public chargé du réseau d'expertise en matière de roulage, des représentants du collège des cours et tribunaux dont le responsable *Business Project Management*, l'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale, le collège des procureurs généraux ;
 - au niveau local : les receveurs des amendes pénales, les greffes des tribunaux ainsi que les bureaux d'exécution des peines des arrondissements et des divisions de Charleroi, Gand et Liège, pour les tribunaux de police et correctionnels.

Les résultats de l'audit en matière de recouvrement des amendes pénales sont également applicables aux processus relatifs au recouvrement des frais de justice et de la contribution au « fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels » qui accompagnent les jugements. Ces processus de recouvrement sont en effet comparables à celui des amendes pénales et impliquent les mêmes acteurs.

1.2.3 Calendrier d'audit

Mai 2018	Annonce de l'audit
Juin 2018 – janvier 2019	Travaux d'audit
Février 2019	Réunions de clôture
17 avril 2019	Envoi de l'avant-projet de rapport aux présidents du comité de direction des SPF Justice et Finances, du collège des procureurs généraux et de l'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale
3 juin 2019	Réponses des présidents du collège des procureurs généraux, du SPF Justice et du SPF Finances
17 juillet 2019	Envoi du projet de rapport au ministre de la Justice ainsi qu'au ministre des Finances
29 août 2019	Réponse du ministre des Finances

1.2.4 Réponse des ministres

Dans sa lettre du 29 août 2019, le ministre des Finances précise qu'il n'a pas de commentaire à formuler et qu'il charge son administration d'examiner les améliorations à apporter.

Le ministre de la Justice n'a pas répondu.

Chapitre 2

Stratégie, coordination et pilotage

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes relevait l'absence de stratégie commune, le manque de coordination entre les acteurs de la Justice et le SPF Finances et le défaut de pilotage global du processus d'exécution des peines. La Cour recommandait qu'un plan d'action soit adopté en conseil des ministres, définissant les objectifs et moyens d'une amélioration de l'exécution des peines d'amende. Un rapportage commun des SPF Finances et Justice, établi sur la base des données relatives au recouvrement, était une action prioritaire pour éclairer les décisions à prendre afin de garantir cette exécution. Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine les suites que les acteurs de la Justice et le SPF Finances ont données à ses observations.

2.1 Stratégie

2.1.1 Plan d'action commun

Le plan d'action commun « Exécution des peines pécuniaires »⁸ a été présenté au conseil des ministres le 7 février 2014 par les ministres de la Justice et des Finances. Il vise une exécution « *plus efficace et plus efficiente des peines pécuniaires* » en s'appuyant sur cinq objectifs stratégiques :

1. le renforcement de la stratégie et de la coordination entre les Finances et la Justice ;
2. l'exécution des peines pécuniaires par la Justice ;
3. le recouvrement par le SPF Finances ;
4. l'exécution des peines subsidiaires par la Justice ;
5. l'instauration d'un système de rapport.

Ces objectifs sont déclinés de manière opérationnelle en 32 actions.

La Cour des comptes constate qu'une stratégie commune a été conçue par les ministres de la Justice et des Finances, conformément aux recommandations de l'audit précédent. Cette stratégie contient des objectifs et prévoit des actions spécifiques pour les acteurs concernés. Elle observe néanmoins que ce plan d'action ne fixe pas de délais pour sa mise en œuvre. En outre, il ne détermine pas les ressources nécessaires à sa réalisation alors que certaines des actions requièrent des investissements, particulièrement dans le domaine informatique.

2.1.2 Initiatives stratégiques particulières des acteurs du recouvrement

Outre ce plan d'action commun, chaque acteur envisage également séparément ses propres démarches stratégiques.

8 <https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/140212-plan%20action%20execution%20peines%20pecuniaires.pdf>.

Dans sa stratégie 2016-2021, le ministère public prévoit de créer une agence fédérale autonome pour améliorer la coordination et l'exécution des peines.

Dans son contrat d'administration 2014-2018, le SPF Justice prévoit de développer un *data warehouse* et des tableaux de bord reprenant les données relatives aux condamnations et aux frais de justice.

Pour sa part, le SPF Finances a intégré, dans ses plans d'administration 2017 et 2018, l'amélioration du processus de recouvrement des amendes pénales dans une réforme plus globale de l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR). Depuis le 1^{er} mai 2014, tous les receveurs des contributions directes, de la TVA et des dettes non fiscales sont regroupés au sein de l'AGPR. La fusion des bureaux de recouvrement de recettes fiscales et non fiscales est prévue pour 2019-2020. Cette réorganisation s'appuie sur une politique mieux ciblée de mise en œuvre des actions de recouvrement, en recourant notamment au *datamining*. Elle prévoit aussi la poursuite de l'informatisation de l'administration (voir chapitre 4).

La Cour des comptes souligne que la cohérence stratégique entre les démarches spécifiques de la Justice et du SPF Finances doit être garantie. Cette cohérence est nécessaire vu l'interpénétration des actions de la Justice et du SPF Finances dans l'exécution des amendes pénales. En l'absence d'une coordination efficace, ces initiatives stratégiques courent en effet le risque de ne pas concorder à la réalisation des objectifs communs. Une communication suffisante entre les acteurs concernés et une concertation continue doivent donc être mises en place.

À titre d'illustration, les actions de recouvrement des Finances permettent désormais le recours en grand nombre aux huissiers. Toutefois, en l'absence de communication, cette pratique peut provoquer un accroissement imprévu de la charge de travail pour les greffes des tribunaux (voir chapitre 3).

2.1.3 Nouvelles initiatives légales

Le plan d'action commun prévoit que les ministres de la Justice et des Finances étudieront de nouvelles initiatives légales venant à l'appui de l'exécution des amendes pénales.

2.1.3.1 Enquête pénale d'exécution

La loi du 11 février 2014 portant des mesures diverses visant à améliorer le recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (I) prévoit que le parquet peut conduire des enquêtes pénales d'exécution (EPE). Elle désigne au sein du SPF Finances un fonctionnaire spécialisé qui pourra poser les actes liés à sa fonction sur l'ensemble du territoire. L'EPE vise à améliorer le recouvrement des amendes pénales dont le montant total est supérieur à 10.000 euros⁹ en élargissant les méthodes à de nouveaux moyens afin d'augmenter les possibilités d'atteindre certains actifs patrimoniaux. L'enquête est définie comme « *l'ensemble des actes qui tendent à la recherche, l'identification et la saisie du patrimoine sur lequel la condamnation au paiement d'une amende, d'une confiscation spéciale ou des frais de justice peut être exécutée* »¹⁰. Le parquet peut demander l'assistance

⁹ Arrêté royal du 25 avril 2014 portant exécution de l'article 464/4, § 1^{er}, du code d'instruction criminelle.

¹⁰ Article 4 qui insère un article 464/1 au code d'instruction criminelle.

de l'Organe central pour la saisie et la confiscation ou le charger de l'exécution. Le collège des procureurs généraux a publié les circulaires COL 14/2014 et COL 04/2015 pour encadrer le recours à l'EPE¹¹. Des formations à destination des juges au tribunal de l'application des peines, des magistrats du ministère public, des greffiers ainsi que des secrétaires de parquet ont été organisées en 2015¹². D'autres formations ont encore été données pour les magistrats, les secrétaires de parquet et la police judiciaire fédérale en 2017, 2018 et 2019¹³.

La Cour des comptes constate toutefois que le fonctionnaire spécialisé prévu par la loi pour coordonner les EPE au sein du SPF Finances n'a pas été désigné. Par ailleurs, le SPF Finances n'a pas été en mesure de fournir les données chiffrées relatives au recouvrement des amendes pénales via le recours aux EPE.

Un groupe de travail consacré aux EPE a été constitué à l'initiative du responsable unique désigné au sein du parquet pour assurer le pilotage de l'exécution des amendes et des peines subsidiaires (voir 2.2.2). En janvier 2018, ce groupe de travail a examiné le recours aux enquêtes au sein de diverses instances du pays. Cet examen montre une forte diversité en termes d'utilisation – certaines instances n'ayant quasiment jamais recours à l'EPE – et identifie différents problèmes opérationnels à l'échelon local.

Le parquet souhaite tirer les leçons de l'utilisation actuelle des EPE pour améliorer le développement du dispositif. L'arrondissement d'Anvers a procédé à une évaluation plus approfondie, dont le résultat a été porté à la connaissance du ministre de la Justice par courrier du 23 février 2018¹⁴. Cette évaluation met en lumière le manque de ressources humaines des acteurs du recouvrement ainsi que la faible automatisation des processus.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux a signalé à la Cour des comptes que d'autres ressorts/arrondissements, notamment Gand et Liège, avaient élaboré des circulaires locales en matière d'EPE. Elles sont consultables par tous les magistrats EPE. En outre, la commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice a récemment entamé une analyse pour identifier les effets concrets de l'introduction de la loi du 11 février 2014.

2.1.3.2 Saisie des véhicules

Depuis le 1^{er} janvier 2017¹⁵, l'Administration des douanes et accises ou la police peuvent saisir les véhicules des personnes qui n'auraient pas payé une amende pénale et qui refuseraient de régler leur dette au moment du contrôle.

¹¹ La COL 14/2014 a été adaptée le 6 décembre 2018 en tenant compte de l'entrée en vigueur de la loi du 18 mars 2018 modifiant diverses dispositions du droit pénal, de la procédure pénale et du droit judiciaire, adoptée notamment suite à l'arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle du 17 décembre 2015. Son addendum, la COL 4/2015 du 26 mars 2015 relative à l'enquête pénale d'exécution – recueil de modèles a également été adapté récemment.

¹² Les 8 et 9 janvier et les 5 et 6 février 2015.

¹³ Les 10/11/17, 27/03/18, 02/04/18, 8/11/18, 20/11/18, 30/01/19, 31/01/19, 27/02/19 et 28/02/19.

¹⁴ Le parquet d'Anvers a en effet adopté une circulaire spécifique 2/2017 pour encadrer le recours aux EPE.

¹⁵ Articles 51 à 58 du chapitre 3, titre 3, de la loi-programme du 25 décembre 2016, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Pour les recettes issues de la vente des véhicules saisis, voir tableau 4 (4.1.2).

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux a informé la Cour des comptes que, dans la pratique, seule l'Administration générale des douanes et accises (AGDA) effectue la saisie des véhicules. Les services de police ne disposent en effet pas des informations nécessaires, en l'absence d'une connexion entre la banque de données nationale générale (BNG) de la police fédérale et celles du SPF Finances (First).

2.2 Mécanismes de coordination

2.2.1 Rôle de l'Organe de concertation

Le plan d'action commun prévoit la création d'un organe de concertation spécifique chargé d'en assurer le monitoring et le suivi. Il est prévu que les acteurs concernés transmettent un rapport tous les six mois à cet organe. Celui-ci doit établir un rapport et des recommandations utiles aux ministres de la Justice et des Finances.

L'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale a été créé par la loi du 11 février 2014¹⁶ en exécution du plan d'action commun. Sa mission est de favoriser la collaboration entre les différents acteurs en vue d'une exécution efficiente et effective des condamnations à des amendes pénales. Il peut également formuler des recommandations en vue d'une meilleure coordination de ce processus.

Cet Organe est composé notamment de représentants du SPF Finances et du SPF Justice ainsi que du responsable désigné par le collège des procureurs généraux. Le secrétariat de l'Organe de concertation est en principe confié à l'Organe central pour la saisie et la confiscation. En pratique, il est assuré par le SPF Justice.

Aucun représentant du collège des cours et tribunaux n'est associé à l'Organe alors que les greffes jouent un rôle dans le processus d'exécution des peines. En outre, le collège des cours et tribunaux a entamé une réflexion sur la lisibilité des jugements qui aura une incidence sur le travail des différents acteurs de la Justice et des Finances.

L'Organe a effectivement été mis en place et s'est réuni à fréquence régulière de quatre fois par an depuis le début de l'année 2015¹⁷. Son outil de travail est le tableau de suivi du plan d'action commun.

L'Organe a également été chargé par le ministère public de suivre les actions prises dans le cadre de son plan d'amélioration du processus d'exécution des peines pécuniaires et des peines subsidiaires (voir chapitre 3).

La Cour des comptes relève que les travaux de l'Organe ne font pas l'objet de procès-verbaux qui permettraient d'alimenter la mission de recommandation qui lui est attribuée. En outre, l'Organe devrait identifier les problématiques structurelles qui empêchent l'avancement des plans dont il assure le suivi et proposer des solutions spécifiques pour y répondre. Le tableau de suivi du plan d'action se résume à la liste des actions prises par chaque intervenant. Il

¹⁶ L'article 54 remplace l'article 197bis du code d'instruction criminelle inséré par la loi du 19 mars 2003 et remplacé par la loi du 27 décembre 2006, § 4.

¹⁷ En 2014, il s'est réuni les 24 et 30 juin 2014.

ne permet pas de suivre la progression de la mise en œuvre et de relever les problématiques prioritaires, telles que celles liées à l'exécution des peines subsidiaires ou à la transmission des états 204 (voir chapitre 5). Enfin, l'Organe devrait permettre de partager et de discuter des stratégies spécifiques aux acteurs concernés pour garantir la cohérence de l'ensemble des actions menées.

Dans sa réponse, le SPF Justice évoque le trajet d'amélioration concernant la perception des recettes publiques dans le cadre du programme de *redesign* des pouvoirs publics mis en place par le conseil des ministres. La Justice et les Finances ont tenu des réunions de travail dans ce cadre. Même si l'objectif a toujours été un échange suffisant d'informations, le SPF Justice signale que ce trajet a pu être considéré comme faisant double emploi avec la mission de l'Organe de concertation.

La Cour des comptes souligne également que, dans les arrondissements visités¹⁸, la coordination et la communication sont faibles entre les acteurs de la Justice et le SPF Finances. Les contacts ponctuels sont limités à des dossiers problématiques, ce qui ne permet pas de faire remonter les questions générales à un échelon de décision supérieur. Une connaissance mutuelle des pratiques et des directives de recouvrement entre les greffes, les parquets et les services du receveur est pourtant de nature à favoriser l'intégration et l'efficacité des actions d'exécution des amendes pénales.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux juge cette constatation trop négative. Il précise que cette situation peut varier fortement au niveau local et qu'une distinction doit être faite entre les contacts opérés dans les dossiers et les réunions opérationnelles et stratégiques. La Cour des comptes estime quant à elle que sa constatation reflète le résultat des entretiens menés dans les trois arrondissements visités et porte sur l'absence de coordination locale entre les acteurs de la Justice et des Finances.

2.2.2 Désignation d'un responsable unique au sein de la Justice

Dans son précédent audit, la Cour des comptes recommandait de désigner un responsable unique au sein du parquet pour assurer le pilotage de l'exécution des amendes et des peines subsidiaires. Le collège des procureurs généraux a désigné l'avocat général de la cour d'appel de Gand le 30 janvier 2014. Pour le remplacer lors de son départ à la retraite, le collège a désigné le 6 avril 2017 une avocate générale de la cour d'appel d'Anvers.

Le plan d'action commun prévoit que ce responsable est chargé d'optimiser le processus d'exécution au sein de la Justice, de promouvoir la coordination entre tous les acteurs, et de faire rapport sur l'exécution. Il représente également le collège des procureurs généraux au sein de l'Organe de concertation. À son initiative, une cartographie approfondie du processus d'exécution des amendes pénales et des peines subsidiaires, intégrant l'ensemble des acteurs du processus tant à la Justice qu'aux Finances, a été réalisée en vue d'une optimisation à court et long termes (voir chapitre 3).

¹⁸ Gand, Charleroi, Liège.

2.2.3 Diffusion de directives au sein de la Justice et des Finances

Le plan d'action commun prévoit que le ministre de la Justice et le collège des procureurs généraux diffusent une circulaire commune concernant l'exécution des amendes pénales et des peines subsidiaires. Il est également prévu que le SPF Finances actualise ses directives.

La circulaire COL 2/2015 relative à une exécution plus efficace des peines pécuniaires a été adoptée le 22 janvier 2015¹⁹. Cette circulaire validée par les ministres de la Justice, des Finances et de l'Intérieur définit les tâches et les responsabilités de chacun des acteurs à chaque étape du processus. Elle fixe des instructions communes aux personnels des parquets et greffes ainsi qu'aux agents du SPF Finances chargés du recouvrement non fiscal.

Au sein des Finances, les directives ont été directement intégrées dans les instructions de recouvrement et les programmes informatiques qui appuient le recouvrement. Dans le cadre des travaux d'audit, le parquet a annoncé sa volonté d'adapter la COL 2/2015 à la lumière des pratiques et des améliorations nécessaires.

Pour répondre au déficit d'encadrement relevé par la Cour des comptes dans son dernier audit, la circulaire prévoit la désignation d'un responsable auprès de chaque parquet et auditorat chargé d'assurer le bon déroulement du processus, la diffusion des directives et la coordination locale avec les receveurs du SPF Finances. Ce magistrat doit veiller à l'exécution des amendes et des peines subsidiaires et à la coordination des processus qui y sont liés. Il doit vérifier si le personnel administratif respecte les normes. Un magistrat a été désigné dans chacun des arrondissements visités pour assurer la coordination des différents acteurs impliqués (les greffes, les agents des bureaux d'exécution et les receveurs).

La Cour des comptes estime que la circulaire COL 2/2015 constitue une avancée dans le sens des recommandations formulées dans son précédent audit. Cette circulaire indique les principaux risques pesant sur l'exécution des amendes pénales et les contrôles à mettre en place. Toutefois, les acteurs des arrondissements visités n'en ont pas tous connaissance même si elle a été diffusée. Cette situation ne garantit pas l'uniformité des pratiques à l'échelon local et l'exhaustivité des démarches de recouvrement. En outre, la circulaire doit être complétée d'instructions plus précises pour permettre cette harmonisation. Par exemple, les pratiques en matière de signification des jugements par les parquets et de transmission par les greffes aux services du receveur des Finances doivent être uniformisées (voir chapitre 3). Elle constate en outre que, dans les arrondissements visités, le magistrat responsable de l'exécution des peines n'est pas toujours connu des services concernés. Son rôle dans la coordination doit être réaffirmé et rendu effectif.

2.2.4 Formations communes

Afin de diffuser les directives au sein des instances concernées et de faire connaître les bonnes pratiques, le plan d'action commun prévoit l'organisation de formations régulières communes à la Justice et au SPF Finances. L'Institut de formation judiciaire est désigné

¹⁹ D'autres circulaires ont également été produites qui concernent des thématiques afférentes à l'exécution des amendes pénales, telle que la circulaire commune du ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux COL 8/2018 du 24 mai 2018 relative aux directives en vue d'une harmonisation de l'application de l'article 216bis du code d'instruction criminelle relatif à l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent (transaction).

pour organiser des formations communes aux différentes instances concernées. Il s'agit notamment d'une formation sur les directives actualisées pour les parquets et les greffes des cours et tribunaux, à laquelle participent également les receveurs du SPF Finances.

Trois journées de formation concernant les directives de travail ont été organisées depuis l'adoption du plan d'action commun : la première en 2014, la deuxième en 2015 et enfin, en novembre 2018, au moment des travaux d'audit.

Selon la COL 2/2015, ces formations doivent aussi permettre d'identifier des pistes d'amélioration concernant la transmission des jugements par les greffes de première instance et la déchéance du droit de conduire.

Les informations collectées lors de l'audit n'indiquent toutefois pas que des enseignements ont pu être tirés des formations au sujet des bonnes pratiques.

La Cour des comptes souligne l'importance de la formation dans la perspective d'une diffusion des directives de travail, d'une harmonisation des pratiques et d'un rapprochement des acteurs de la Justice et des Finances. La Justice et le SPF Finances doivent s'assurer que tous les agents chargés de ces matières ont eu l'opportunité de prendre part à ces formations. Elle estime qu'il serait pertinent de concevoir ces programmes à l'échelon des arrondissements pour favoriser une connaissance mutuelle des pratiques et un rapprochement effectif des acteurs concernés.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux fait part de ce que les tables rondes locales, mises en place dans les ressorts dans le cadre de la cartographie du processus par le ministère public (voir point 3.1.2) ont permis d'alimenter la contribution à l'évaluation des processus. Pour lui, ces tables rondes concrétisent déjà la recommandation de mettre en place des formations locales pour les différents intervenants. Pour la Cour des comptes, ces tables rondes n'incarnent pas les véritables formations rendues nécessaires par les réalités du terrain.

2.3 Suivi et pilotage

2.3.1 Suivi et rapportage sur le recouvrement des amendes

Le plan d'action prévoit la mise en place d'un système de rapportage sur le processus de recouvrement commun au SPF Finances et aux acteurs de la Justice. Les SPF Finances et Justice sont chargés d'étudier la possibilité d'exploiter les données de leurs systèmes informatiques. Ces données devraient permettre un suivi de l'ensemble du processus d'exécution. Elles devraient déboucher sur un rapportage automatisé et appuyer l'élaboration d'une stratégie. Le plan prévoit qu'un rapport commun périodique soit élaboré par les acteurs de la Justice et le SPF Finances sur le processus d'exécution.

Par ailleurs, la circulaire COL 2/2015 prévoyait une évaluation de sa mise en œuvre avant 2016, en particulier sur l'incidence des efforts réalisés sur l'amélioration du recouvrement et sur la possibilité d'exécuter à nouveau les peines d'emprisonnement subsidiaires.

La Cour des comptes constate que ces actions ne sont pas encore achevées. Un suivi du processus basé sur des données de gestion n'a pas été mis en œuvre et les rapports

périodiques ne sont pas produits. De même, la circulaire COL 2/2015 n'a pas fait l'objet d'une évaluation spécifique. La cartographie du processus d'exécution menée par le parquet, présentée comme une évaluation (voir chapitre 3), n'examine pas les résultats de la mise en œuvre de la circulaire.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux reconnaît qu'aucun rapport d'évaluation formelle de la COL 2/2015 n'a été produit. Toutefois, il souligne qu'une évaluation a eu lieu lors des tables rondes organisées entre novembre 2014 et novembre 2015 dans le cadre de la cartographie du processus. L'objectif de ces initiatives était d'adapter la circulaire COL 2/2015. Le collège des procureurs généraux indique qu'il n'a pas été jugé utile d'élaborer une nouvelle circulaire tant que des parquets ne disposaient pas encore de l'application Mach (voir point 3.2.1).

La Cour des comptes répète que la Justice et le SPF Finances doivent se doter d'instruments leur permettant de suivre et d'évaluer l'exécution des amendes pénales. Elle estime qu'au-delà de son rôle dans le suivi de la mise en œuvre du plan d'action, l'Organe de concertation devrait centraliser les données de gestion produites par les acteurs impliqués pour assurer le pilotage du processus dans son ensemble et produire une évaluation des mesures déjà prises.

2.3.2 Analyse des données disponibles

2.3.2.1 Taux de recouvrement

Les données produites par le SPF Finances permettent de suivre l'évolution du taux de recouvrement, ce qui n'était pas le cas lors du précédent audit. Ces données doivent néanmoins être interprétées avec prudence. Dans la mesure où les profils criminalistiques peuvent varier (nombre d'affaires, types de peines prononcées), la comparaison des résultats entre arrondissements est délicate. Par ailleurs, le processus de recouvrement peut s'étaler sur plusieurs années et il faut donc le recul nécessaire avant d'établir un taux de recouvrement définitif. Toutefois, les chiffres disponibles peuvent servir à une analyse de la performance globale de l'exécution et de l'efficacité des mesures prises pour l'améliorer.

Le tableau 1 reprend l'évolution des montants à récupérer (droits constatés enregistrés par le SPF Finances) à la suite des condamnations de police et de première instance, des montants effectivement perçus qui sont reliés à ces condamnations et du taux de recouvrement. Le tableau 2 reprend l'évolution du taux de recouvrement par instance. L'année prise en compte (« année de création de la dette ») est celle de l'enregistrement de la créance dans le système informatique First du SPF Finances. Les paiements pour l'année N reprennent ainsi les paiements qui se rapportent aux amendes infligées en N et qui peuvent avoir été effectués au cours des années ultérieures.

Tableau 1 – Évolution des montants des amendes pénales à recouvrer (police et correctionnel) et du taux de recouvrement par année de création de la dette (en euros, données au 1/12/2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Montants à recouvrer	249.329.879	330.478.317	350.501.720	454.543.442	349.186.693
Montants recouverts	139.622.262	155.497.768	137.938.290	157.010.761	84.499.646
Taux de recouvrement (%)	56,00	47,05	39,35	34,54	24,20

Source : SPF Finances (ces chiffres ne sont pas exhaustifs : les problèmes de transmission entre les greffes et les bureaux des receveurs peuvent influencer les montants, voir 2.3.2.3 et 3.5).

Tableau 2 – Évolution des taux de recouvrement par instance et par année de création de la dette (en %, données au 1/12/2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Police	63,31	56,55	54,60	48,72	31,37
Correctionnel	43,89	35,87	23,35	26,42	16,70
Autres instances	31,33	24,19	22,96	19,51	11,65

Source : SPF Finances

En ce qui concerne les infractions en matière de circulation routière, les amendes pénales constituent une partie des sanctions pécuniaires, lesquelles comprennent également les perceptions immédiates et les transactions. Le tableau 3 détaille le montant des recettes des amendes concernant uniquement les infractions routières. Ces chiffres permettent de comparer, pour ces infractions, le montant des amendes pénales aux montants des perceptions immédiates et des transactions.

Tableau 3 – Évolution des montants des sanctions liées aux infractions en matière de sécurité routière (en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018 ⁽¹⁾	2019 ⁽²⁾
Perceptions immédiates	293.201.790	271.409.651	259.122.739	275.772.097	321.084.653	398.363.207
Versements transactionnels	71.170.057	88.618.248	84.222.594	83.436.319	96.113.622	117.455.111
Amendes de condamnations	78.916.654	91.548.577	114.029.662	106.786.215	108.356.157	113.255.592
Total	443.288.501	451.576.476	457.374.995	465.994.631	525.554.432	629.073.910

⁽¹⁾ Recettes probables

⁽²⁾ Estimation

Source : doc. parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3293/001, Projet de loi contenant le budget des voies et moyens de l'année budgétaire 2019

2.3.2.2 Délais de traitement

Sur la base des données du SPF Finances relatives aux extraits de jugements encodés en octobre 2017, la Cour des comptes a également calculé le délai moyen de traitement des dossiers entre le prononcé du jugement et l'envoi de l'avis de paiement par les services du receveur²⁰. En ce qui concerne les jugements contradictoires, le délai moyen s'élève à 207 jours à Liège, 206 jours à Charleroi et 71 jours à Gand. Or, comme le délai de recours est de 40 jours, le délai de traitement ne devrait pas dépasser 55 jours environ. Dans le cas des jugements par défaut, le délai moyen s'élève à 276 jours à Liège, 259 jours à Charleroi et 225 jours à Gand. Pour ces jugements, les délais varient en fonction des délais des retours d'exploits des huissiers de justice, auxquels il faut ajouter le délai d'opposition de 15 jours. Le délai théorique pour la signification des jugements par défaut est difficile à estimer étant donné que la date de prise de connaissance du jugement par le condamné est incertaine (voir 3.3.2). Le délai de traitement ne devrait théoriquement pas dépasser 90 jours environ.

La Cour des comptes a aussi calculé le délai moyen entre l'envoi par le greffe de l'extrait de jugement au receveur et l'envoi de l'avis de paiement, sur la base d'un échantillon²¹ de dossiers collecté lors des visites de terrain. Ce délai moyen s'élève à 55 jours²² pour les trois arrondissements concernés. Ce délai de traitement total ne devrait pas excéder une semaine.

Ces indicateurs doivent être analysés en tenant compte du contexte des arrondissements concernés. L'analyse doit aussi être réalisée de manière intégrée, en tenant compte des interventions de chacun des acteurs de la Justice et des Finances.

2.3.2.3 Contrôle de l'exhaustivité de la mise en exécution des jugements

De même, la Cour des comptes a vérifié si tous les jugements prononcés au cours d'une semaine d'audience en mai-juin 2018 dans les tribunaux de police et de première instance des arrondissements qu'elle a visités ont été exécutés. Elle constate, en janvier 2019, que sur 884 jugements contradictoires déclarés transmis aux receveurs par les greffes, 41 sont manquants dans la base de données du SPF Finances. Il en va de même pour 29 jugements par défaut sur 248 rendus pendant la même période. Aucune explication n'a pu être donnée par l'administration à ces dossiers manquants (voir aussi 3.4.1).

2.3.2.4 Exploitation des données de gestion

La Cour des comptes estime que les données déjà disponibles permettent de contrôler les délais et l'exhaustivité. Or ces données qui pourraient servir d'indicateurs ne sont pas traitées par les administrations concernées. Un tel suivi est de nature à favoriser une approche intégrée du processus d'exécution et à améliorer son efficacité et son efficience. Certains indicateurs montrent la réalisation de risques, en particulier la non-exhaustivité de la mise en exécution des jugements. De plus, le délai de traitement des dossiers doit faire l'objet d'un examen et d'un suivi pour pouvoir être amélioré.

²⁰ Pour obtenir ce taux moyen, les dossiers liés à l'arriéré (jugements antérieurs à octobre 2015) ont été retirés de la liste. Si ces dossiers étaient pris en compte, le délai moyen augmenterait de manière significative.

²¹ L'historique de la transmission de 93 dossiers encodés par le SPF Finances en octobre 2017 a pu être reconstitué. Ces dossiers proviennent des tribunaux de police de Gand, Liège et Charleroi ainsi que du tribunal correctionnel de Gand. Un échantillon plus homogène n'a pas pu être constitué vu l'état de l'informatisation du processus et en particulier pour les matières correctionnelles.

²² Pour obtenir ce taux moyen, les jugements liés à l'arriéré (antérieurs à octobre 2012) ont été retirés. Si ces jugements étaient conservés dans l'échantillon, le délai moyen augmenterait de manière significative.

2.4 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate que le SPF Finances et les acteurs de la Justice ont mis en œuvre des réponses aux recommandations de son précédent audit en :

- élaborant en 2014 une stratégie commune concrétisée en actions spécifiques ;
- mettant en place différents mécanismes de coordination pour faciliter les relations entre la Justice et les Finances ;
- calculant le taux de recouvrement des amendes.

Elle relève néanmoins que la stratégie ne fixe pas de délais pour sa mise en œuvre et ne détermine pas les ressources nécessaires à sa réalisation alors que certaines des actions requièrent des investissements, particulièrement dans le domaine informatique. En outre, les initiatives spécifiques entreprises par les acteurs de la Justice et le SPF Finances doivent garantir la cohérence stratégique de l'ensemble du processus d'exécution des peines.

Elle estime également que le rôle de l'Organe de concertation et la coordination à l'échelon des arrondissements doivent être renforcés. Les directives de la Justice devraient contenir davantage d'instructions opérationnelles pour uniformiser les pratiques et être mieux communiquées aux acteurs locaux.

En ce qui concerne le rapportage et la production de données de gestion sur l'ensemble du processus, la Cour des comptes souligne que peu d'avancées ont été enregistrées depuis le dernier audit. La non-utilisation de données de gestion ainsi que l'absence d'un suivi régulier d'indicateurs et d'un rapportage pertinent compliquent le pilotage efficace du processus d'exécution des amendes pénales, l'identification des faiblesses persistantes et l'amélioration des délais d'exécution et de l'effectivité des peines.

Elle conclut que la coordination et le pilotage du processus d'exécution des amendes pénales sont insuffisants pour permettre la mise en œuvre de la stratégie prévue par le plan d'action.

Les recommandations de la Cour des comptes sont les suivantes :

Stratégie	R1. Réaliser le bilan de la mise en œuvre de l'actuel plan d'action à destination des ministres compétents et définir les axes du prochain plan en intégrant les délais de réalisation et les moyens budgétaires nécessaires.
Coordination	<p>R2. Renforcer l'implication de l'Organe de concertation dans les problématiques structurelles communes et l'identification des solutions permettant d'y répondre (par ex. l'envoi des états 204 et l'application des peines subsidiaires).</p> <p>R3. Assurer l'actualisation, la diffusion et la mise en œuvre des directives de travail à l'échelon local en mobilisant les différents relais hiérarchiques et les canaux d'information disponibles.</p> <p>R4. Renforcer le rôle des magistrats de référence désignés au sein des parquets pour améliorer la coordination entre les greffes, les parquets et les services du receveur à l'échelon des arrondissements.</p> <p>R5. Mettre en place un plan de formation continue à destination de tous les acteurs concernés, par arrondissement.</p>
Pilotage et évaluation	<p>R6. Produire des données de gestion à partir des bases de données existantes (au SPF Finances et à la Justice) pour permettre de renforcer le pilotage du processus de recouvrement et l'identification de pistes d'amélioration continue. Identifier et suivre les données de gestion nécessaires au pilotage.</p> <p>R7. Communiquer chaque année aux ministres compétents un rapport portant sur la mise en œuvre du plan d'action, avec une attention pour les problématiques rencontrées dans l'exécution du processus et les solutions possibles.</p>

Chapitre 3

La mise en exécution des peines d'amende par la Justice

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes relevait des faiblesses dans l'encadrement de la mise en exécution des amendes à l'échelon des greffes et des bureaux d'exécution des peines du parquet. La transmission électronique des extraits de jugement n'était pas généralisée. Cette situation n'offrait pas l'assurance raisonnable que toutes les peines d'amende étaient communiquées aux receveurs des Finances.

Elle soulignait que les greffes ne respectaient globalement pas le délai de transmission de trois jours des extraits de jugement. En outre, le suivi de la signification des jugements par défaut devait être mieux encadré.

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes constatait que les greffes de 19 des 27 tribunaux de police transmettaient les extraits de jugement de manière électronique, mais que cette transmission se déroulait sans encadrement particulier. La transmission n'était pas encore réalisée par voie électronique dans les juridictions de première instance, mais elle était prévue pour 2015.

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine comment les acteurs de la Justice ont remédié aux faiblesses constatées et mis en œuvre ses recommandations.

Dans le plan d'action commun, le SPF Justice et le SPF Finances se sont engagés à réaliser une description de processus complète et à organiser l'intégration, la centralisation et l'automatisation de ce processus dans leurs applications informatiques.

3.1 Maîtrise de la mise en exécution des peines

3.1.1 Encadrement et directives

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes soulignait la faiblesse de l'encadrement des greffes et bureaux d'exécution des peines des parquets, l'absence d'instructions générales formalisant leur rôle et le manque de contrôle de l'effectivité de la mise en exécution des amendes.

En réponse, le plan d'action commun prévoit que le ministre de la Justice et le collège des procureurs généraux adoptent une circulaire donnant des directives relatives à la transmission électronique et à la signification à temps des jugements et des arrêts. La circulaire COL 02/2015 adoptée par les ministres de la Justice et des Finances (voir chapitre 2) met en œuvre cet engagement.

Comme expliqué au chapitre 2, la Cour des comptes souligne que cette circulaire devra être mieux communiquée pour garantir l'harmonisation des pratiques. Elle devra aussi être

complétée et rendue plus opérationnelle, notamment en ce qui concerne les pratiques de signification de jugements par défaut (voir point 3.3), les délais de recours ou encore les mesures de contrôle interne. La cartographie du processus réalisé par le ministère public doit alimenter cette amélioration (voir point 3.1.2).

Le parquet de Gand a adopté d'initiative des directives internes, tant au niveau du tribunal de police que de celui de première instance. Celles-ci ont été prises dans le prolongement des circulaires et dans le cadre d'une réorganisation des bureaux d'exécution des peines. Elles visent à harmoniser le processus d'exécution au sein des parquets des deux juridictions. La Cour des comptes estime que ces directives sont de bonnes pratiques.

3.1.2 Cartographie du processus par le ministère public

Le ministère public a réalisé une cartographie du processus suivant la méthode de *Business Process Management*. Un premier rapport d'analyse décrivant la situation a été approuvé par le collège des procureurs généraux le 17 mars 2016. Deux autres rapports décrivant la situation souhaitée à court et long termes ont aussi été approuvés par le collège le 21 septembre 2017. Ces travaux ont associé les acteurs de la Justice et du SPF Finances impliqués dans le processus.

Les principaux changements préconisés par cette analyse, particulièrement en ce qui concerne l'informatisation du processus, rencontrent les recommandations de la Cour des comptes. Ces changements concernent notamment :

- l'utilisation de codes de qualification uniformes à l'échelle du territoire ;
- l'intégration du jugement dans le flux numérique et l'uniformisation des extraits de jugement ;
- la mise à disposition d'un système de contrôle pour la signification des jugements ;
- la transmission électronique des états 204 et 210.

En octobre 2017, les acteurs concernés par les changements souhaités ont été informés par courrier du président du collège des procureurs généraux des principales actions à mener. L'Organe de concertation a été chargé d'assurer le suivi des actions.

S'agissant de la question spécifique de la lisibilité des jugements et arrêts en matière pénale, des travaux ont été engagés sous la houlette du président du collège des cours et tribunaux. Un groupe de travail formé dans le but d'améliorer la lisibilité et d'informatiser la transmission des données d'un jugement a produit un canevas formalisé approuvé par le collège des cours et tribunaux le 18 juin 2018 (voir point 2.2.1). Ce canevas n'est toutefois pas encore implémenté.

À propos de la lisibilité des jugements, le SPF Justice précise dans sa réponse que ce canevas devra s'intégrer dans les applications informatiques des tribunaux pénaux afin que le greffier puisse encoder les données du dispositif pour qu'elles figurent automatiquement dans le jugement et dans l'extrait à transmettre au SPF Finances. De telles interventions requièrent, selon le SPF Justice, un fort pouvoir de persuasion et aussi un pilotage de la part des responsables au sein de la magistrature du siège. Le collège des cours et tribunaux a recommandé que ce canevas soit déjà utilisé dans les jugements et arrêts.

La Cour des comptes souligne que ces initiatives et l'identification des changements à apporter à court et long termes répondent à ses recommandations. Le parquet a indiqué que ces changements étaient tributaires du déploiement du programme *Mammoth at Central Hosting* (Mach) dans tous les arrondissements de police et de première instance. La mise en œuvre de ce plan n'a pas encore été formellement engagée dans toutes ces dimensions. En outre, si le déploiement de Mach est une condition nécessaire, elle n'est pas suffisante. Dans son état de développement actuel, ce système ne permettra pas de répondre à tous les besoins décrits dans le rapport du parquet (voir 3.2 et 3.3). Des moyens devront être dégagés pour réaliser les investissements informatiques nécessaires.

3.2 Transmission électronique des jugements

3.2.1 Mise en œuvre du logiciel Mach

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes constatait que le logiciel Mach était déployé dans les greffes des tribunaux de police mais pas encore au sein des greffes du tribunal correctionnel. Dans sa réponse, le SPF Justice affirmait à l'époque que le déploiement de Mach dans tous les tribunaux de première instance serait terminé pour 2014-2015.

Le plan d'action commun précise que « le SPF Justice (ICT) et le SPF Finances prévoient l'intégration, la centralisation et l'automatisation de leurs processus dans leurs applications informatiques » et que « le SPF Justice (ICT) prévoira (dans Just-X) une centralisation et une automatisation en étendant l'application Mach aux tribunaux et parquets correctionnels, afin que toutes les données (extraits de jugement) puissent être envoyées automatiquement et numériquement aux receveurs via une banque de données centrale unique ».

Le logiciel Mach standardise les modalités de transmission électronique des jugements au receveur. Dans les greffes des tribunaux de police, ce logiciel permet de produire des bulletins de condamnation uniformes qui peuvent être transmis au SPF Finances par flux électronique. Mach génère aussi les ordres de signification à destination des huissiers.

Lors des travaux du présent audit, il a été constaté que le logiciel Mach fonctionnait dans toutes les juridictions de police depuis le 12 septembre 2016. Son déploiement en première instance, attendu pour fin 2017, avait commencé en septembre 2016 et devait être achevé dans l'ensemble des arrondissements à la fin 2018. Selon le SPF Justice, cette opération a été finalisée dans tous les greffes et parquets des tribunaux de première instance.

3.2.2 Limites de l'automatisation de la transmission

L'automatisation de la transmission des jugements n'est encore que partielle. En effet, le receveur reçoit un courriel envoyé par Mach et une intervention manuelle est nécessaire pour charger les jugements dans le système informatique du SPF Finances.

Dans les cas qui suivent, c'est le jugement dans son intégralité qui est transmis au receveur qui doit l'encoder manuellement dans le système du SPF Finances.

- Lorsque certaines données, comme le numéro de registre national ou le numéro bis²³, ne figurent pas dans les extraits de jugement, ceux-ci ne peuvent pas être chargés dans le système comme les autres jugements. Ils sont alors scannés par les greffes et transmis par mail aux receveurs.
- Le logiciel Mach n'a pas été adapté aux incriminations pénales spécifiques aux tribunaux de première instance. Au sein des juridictions de première instance visitées qui disposent de Mach, les jugements ne peuvent pas être créés et transmis de manière automatisée parce que le texte doit être modifié pour correspondre au jugement rendu. Les jugements sont dès lors transmis en format papier avec la liste des numéros des condamnés.

Les limites du logiciel Mach ont aussi des conséquences sur la répartition des recettes des amendes de roulage entre les Régions et l'État fédéral²⁴. Pour les jugements du tribunal de police, les données sont transmises par le biais du logiciel Mach au SPF Finances où les informations nécessaires sont enregistrées dans le logiciel First. En revanche, pour les jugements ayant fait l'objet d'un appel en première instance, l'information nécessaire à la qualification des infractions n'est pas systématiquement disponible à cause d'un problème technique inhérent au programme. Dans ce cas, le montant des amendes est considéré comme revenant par défaut à l'État fédéral.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux indique qu'en ce qui concerne les données relatives aux incriminations pénales spécifiques aux tribunaux de première instance, le logiciel Mach ne permet pas de garantir leur transfert correct des parquets aux tribunaux puis au SPF Finances. Le SPF Justice souligne, quant à lui, que le manque d'uniformité des codes utilisés par les différents parquets de première instance pour qualifier les infractions empêche par exemple les informaticiens de poursuivre l'automatisation des dossiers correctionnels. Pour la Cour des comptes, il est important d'uniformiser la nomenclature des incriminations pénales pour l'utiliser de manière commune sur le plan informatique. Quant à la problématique du transfert des données soulevée par le collège des procureurs généraux, elle devrait être réglée au sein de l'Organe de concertation.

3.3 Signification des jugements par défaut

3.3.1 Automatisation de la procédure de signification

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes soulignait qu'au sein des juridictions de première instance, la signification des jugements par défaut reposait sur une procédure manuelle et sur la vigilance des agents des bureaux d'exécution des peines.

Une liste des jugements rendus par défaut et une copie de ceux-ci étaient transmises, au format papier, au parquet par les greffes du tribunal de première instance et du tribunal de police. Cette liste permettait de contrôler qu'un ordre de signification avait été envoyé à un huissier pour chaque extrait de jugement.

²³ Dans les cas où les prévenus/condamnés ne sont pas inscrits dans le registre national, la police ou le parquet doit veiller à encoder le numéro bis, s'il existe. Ce numéro est attribué et géré par le registre bis de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale.

²⁴ L'article 6, § 1^{er}, XII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et l'article 5 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences prévoient que les recettes sont réparties en fonction du lieu et du type d'infraction commise.

Le logiciel Mach permettait de consigner les dates de signification des jugements par défaut. Le parquet encodait la date à laquelle l'ordre de signification avait été envoyé à l'huissier et, au retour de l'exploit, celle de la signification du jugement. Mach générait cet ordre ainsi qu'un rappel deux mois pour tard pour que l'huissier soit saisi de cette mission.

La Cour des comptes constate qu'aucune amélioration n'a été apportée par rapport à la situation antérieure. La procédure de signification n'est donc toujours pas automatisée, notamment la transmission des dossiers entre les greffes et les parquets. En outre, l'émission automatique d'un rappel deux mois après l'envoi de l'ordre de signification à l'huissier n'est pas utilisée par tous les bureaux d'exécution visités lors de l'audit.

3.3.2 Manque d'uniformisation de la procédure de signification

Les délais de signification incluent les étapes de transmission des jugements au parquet par les greffes, d'envoi des jugements aux huissiers et de signification par l'huissier. Ces délais varient selon les arrondissements.

Lorsque la signification ne peut pas se faire directement, l'huissier dépose une copie de l'exploit au domicile de la personne. Celle-ci peut ensuite se rendre à l'étude de l'huissier pendant un délai maximum de trois mois à partir du dépôt du pli²⁵. Les pièces relatives à la signification et, éventuellement, à la prise de connaissance sont encodées par le parquet dans Mach et envoyées aux greffes sur support papier. Ces derniers doivent calculer la fin du délai d'opposition et d'appel avant d'envoyer l'extrait de jugement aux receveurs.

Même si la circulaire COL 14/2010 relative à la signification en matière pénale²⁶ fixe les pratiques, la Cour des comptes observe une diversité en matière de signification. Selon l'article 187 du code d'instruction criminelle, lorsque la signification du jugement n'a pas été faite directement à personne, le condamné par défaut pourra faire opposition, dans les quinze jours qui suivent celui où il aura eu connaissance de la signification. S'il n'est pas établi qu'il a eu connaissance de la signification, le condamné par défaut pourra faire opposition jusqu'à l'expiration des délais de prescription de la peine. Certains parquets mettent donc tout en œuvre pour récolter l'information relative à la date de cette prise de connaissance. D'autres parquets, en revanche, considèrent que le dépôt de la copie de la condamnation par l'huissier au domicile correspond à la prise de connaissance par le condamné²⁷.

La Cour des comptes a constaté que cette seconde manière de procéder avait eu pour conséquence que des jugements rendus par défaut ont été transmis au receveur avant la prise de connaissance effective par le condamné. Ces jugements ayant ensuite fait l'objet d'une opposition, les activités de recouvrement engagées par le SPF Finances ont dû être interrompues.

²⁵ Article 38, § 1^{er}, du code judiciaire.

²⁶ Cette circulaire fait état des différentes modalités de significations prévues par le code judiciaire.

²⁷ Ces parquets font notamment appel aux services de police. Lorsqu'il est matériellement impossible de procéder à la signification par le dépôt d'une copie de l'exploit au domicile, la copie est alors remise au procureur du Roi compétent. Celui-ci est chargé de prendre les mesures nécessaires pour faire remettre la copie au destinataire, ou du moins lui faire prendre connaissance de la signification. Le recours aux services de police n'est plus pratiqué dans certains arrondissements.

Dans son audit précédent, la Cour des comptes avait constaté que le bureau d'exécution des peines correctionnelles de Bruxelles ne signifiait plus systématiquement les jugements par défaut. Le procureur du Roi de Bruxelles a annoncé que la situation a été régularisée depuis lors grâce à des renforts affectés à la résorption de l'arriéré des significations. Il souligne également que des instructions ont été données au service afin que les significations soient lancées rapidement après la délivrance des copies officielles des jugements par le greffe.

3.4 Maîtrise de l'exhaustivité et des délais de la mise en exécution

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes constatait que le contrôle de l'exhaustivité de la transmission des extraits de jugement reposait exclusivement sur la vigilance des receveurs du SPF Finances et n'offrait donc pas une assurance raisonnable à ce sujet. Elle observait également que le délai de transmission de trois jours entre les greffes et les receveurs n'était globalement pas respecté.

3.4.1 Maîtrise de l'exhaustivité

3.4.1.1 *Signification des jugements par défaut*

L'exhaustivité de la transmission des jugements par défaut fait l'objet d'une mesure de contrôle lors de leur transmission au parquet pour signification. En effet, le greffe joint à ces jugements une liste récapitulative des jugements transmis. Lors de l'encodage des jugements, cette liste est le seul moyen de contrôle dont dispose le parquet pour s'assurer que tous les jugements lui ont bien été transmis.

Lorsqu'il a signifié les jugements, le parquet transmet au greffe les exploits d'huissier sous format papier. Aucune mesure de contrôle au parquet ou au greffe ne permet d'assurer l'exhaustivité de la transmission des jugements signifiés. Le contrôle repose uniquement sur la vigilance des agents concernés. Dans les bureaux d'exécution des peines des parquets où la fonctionnalité du rappel à l'huissier (voir 3.3.2) n'est pas activée, aucune mesure de contrôle ne permet de s'assurer que tous les jugements par défaut ont bien été signifiés.

3.4.1.2 *Transmission des extraits de jugement au receveur*

L'exhaustivité de la transmission des extraits de jugement par les greffes aux receveurs du SPF Finances peut faire l'objet d'un contrôle. En effet, Mach indique pour chaque dossier si le jugement a été effectivement transmis. Mach permet aussi, depuis début 2018, de dresser, grâce à une requête, la liste des dossiers qui n'ont pas encore été transmis. Il ne génère toutefois pas de rappel en cas de jugement non transmis.

Mach offre donc peu de garanties au sujet de l'exhaustivité. Il ne permet pas non plus d'effectuer des tests logiques pour détecter des erreurs d'encodage.

Les greffes des instances où Mach n'est pas utilisé transmettent aux receveurs des listes de jugements, sans garantir que ces listes contiennent tous les jugements transmis. La configuration de ces listes ne constitue pas une mesure de contrôle efficace de l'exhaustivité de la mise en exécution de tous les jugements coulés en force de chose jugée.

Pour rappel, le contrôle de la Cour des comptes a montré que la transmission des jugements des greffes aux receveurs n'était pas exhaustive (voir 2.3.2.3).

3.4.2 Maîtrise des délais

Mach ne produit pas de rappel automatique pour assurer le respect de l'écoulement des délais de recours. Le suivi de ces délais est assuré manuellement par les greffes.

En outre, une fois le jugement passé en force de chose jugée, le délai de transmission de trois jours entre les greffes et les receveurs n'est pas systématiquement respecté (voir aussi 2.3.2.2).

3.5 Conclusions et recommandations

Depuis le dernier audit, la Cour des comptes souligne les avancées suivantes :

- la cartographie de l'ensemble du processus par le ministère public ;
- l'extension du logiciel Mach permettant la transmission électronique des extraits de jugement aux receveurs ;
- l'élaboration de la directive COL 2/2015 pour l'encadrement de la mise en exécution.

En dépit de la qualité du travail de cartographie mené par le ministère public, la mise en œuvre des mesures qui y sont proposées n'a pas encore été entamée. Cette phase de mise en œuvre a été conditionnée au déploiement de Mach à l'ensemble des arrondissements. En l'état, ce logiciel ne répond pas complètement aux attentes. Pour mettre en œuvre les solutions identifiées par le ministère public, il est nécessaire de dégager des moyens supplémentaires, notamment sur le plan informatique.

En dépit des engagements pris, le SPF Justice n'a pas été en mesure de terminer le déploiement du logiciel Mach en 2014-2015. Il a été finalisé fin 2018, auprès des tribunaux correctionnels. De plus, le logiciel Mach ne permet pas l'automatisation complète de la transmission des jugements. La part des interventions manuelles du receveur reste importante dans un grand nombre de cas où le jugement est transmis dans son intégralité. En outre, au sein des juridictions correctionnelles, l'extrait de jugement ne peut pas être envoyé en format électronique étant donné que le logiciel n'est pas adapté aux incriminations pénales spécifiques à ce niveau de juridiction. La conséquence en est que tous les jugements correctionnels sont transmis en format papier au receveur dans leur intégralité. C'est également le cas pour les dossiers qui ne mentionnent pas de numéro de registre national ou de numéro bis.

La Cour des comptes souligne que la directive COL 2/2015 devra être mieux communiquée, complétée et rendue plus opérationnelle, notamment en ce qui concerne les pratiques de signification de jugements par défaut, le suivi des délais de recours ou les mesures de contrôle interne.

Enfin, elle relève que le contrôle de l'exhaustivité de la transmission des jugements et le suivi des délais reposent encore principalement sur des opérations manuelles et la vigilance des greffes et des bureaux d'exécution des peines. Le logiciel Mach n'intègre pas de fonction de contrôle ou de rappels permettant d'améliorer le contrôle interne dans ces domaines.

Dans sa réponse, le SPF Finances déclare qu'il mettra le module « *Intake* générique » de l'application First à disposition des cours et tribunaux, des parquets et du SPF Justice pour

que tous ces acteurs puissent suivre en permanence l'état des dossiers. En outre, l'AGPR fournira au SPF Justice un rapport global périodique et chiffré des dossiers reçus. Le module « *Intake* générique » permettra au SPF Finances de traiter les données utiles au recouvrement des créances fiscales et non fiscales de manière uniforme en les standardisant et en les structurant. Pour la Cour des comptes, il faudra veiller à ce que la mise en œuvre de ce module ne prive pas les services de recouvrement du SPF Finances des informations nécessaires pour répondre aux questions des débiteurs.

Dans sa réponse, le SPF Justice confirme la mise à disposition de ce module et son intégration pour la perception des amendes pénales en 2020. Le SPF Justice indique également tout mettre en œuvre pour continuer le développement de ses applications. Il signale également avoir déployé tous les efforts possibles pour donner suite aux précédentes recommandations de la Cour. Selon le SPF, le manque de moyens en personnel et en matériel est un facteur important pour l'état d'avancement des projets informatiques.

La Cour des comptes conclut, à la lumière des objectifs fixés dans le plan d'action commun, que les mesures prises pour encadrer la mise en exécution des amendes sont insuffisantes, tant sur le plan des outils informatiques que celui du contrôle interne. Le déploiement de Mach auprès des tribunaux de première instance a plus de trois ans de retard par rapport aux engagements pris en réponse à l'audit de 2014 et il ne répond pas aux attentes.

Les recommandations de la Cour des comptes sont les suivantes :

<p>Mise en exécution</p>	<p>R8. Sur la base de la cartographie des processus réalisée par le ministère public et de ses pistes d'amélioration, mettre en œuvre les changements poursuivis à court et long termes et fixer un calendrier de réalisation pour chacun des acteurs ainsi que les moyens appropriés.</p> <p>R9. Adapter le logiciel Mach aux spécificités de la première instance dans le but de permettre l'envoi automatisé de tous les jugements.</p> <p>R10. Réaliser la transmission automatique des données nécessaires au recouvrement, à partir du système informatique de la Justice vers celui du SPF Finances.</p> <p>R11. Dans le prolongement des R3 à 5, mettre en place un encadrement et des directives de travail plus précises et mieux diffusées à destination des acteurs concernés.</p>
<p>Contrôle de l'exhaustivité et suivi des délais</p>	<p>R12. Améliorer le logiciel Mach et son exploitation pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le doter de possibilités de rappel et de contrôle permettant de garantir le respect des délais et l'exhaustivité de la transmission des jugements ; • connecter les étapes du processus afin d'assurer une couverture totale de la mise en exécution et une intégration de tous les acteurs (greffes et parquets) ; • évaluer le risque pesant sur l'exhaustivité et la qualité des données en comparant les montants à recouvrer dans les bases de données de la Justice et des Finances ; • le doter d'un module statistique de pilotage.

Chapitre 4

Recouvrement des amendes par le SPF Finances

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes constatait le manque de maîtrise du recouvrement des amendes pénales par le SPF Finances. Cette situation empêchait l'effectivité des peines d'amendes et menaçait l'égalité de traitement entre citoyens. Elle soulignait :

- l'absence de procédures de travail uniformes au sein des bureaux régionaux ;
- les limites de l'outil informatique appuyant le recouvrement ;
- le faible recours aux voies légales permettant le recouvrement, tout particulièrement à la compensation fiscale et à la saisie-arrêt simplifiée.

Dans ce chapitre, la Cour des comptes a examiné la mesure dans laquelle ces observations avaient fait l'objet d'améliorations dans le recouvrement exercé par le SPF Finances.

4.1 Instruments d'appui au recouvrement

Conformément à ses engagements dans le plan d'action commun, le SPF Finances s'est doté d'instruments destinés à encadrer le processus de recouvrement et à garantir l'utilisation des différentes voies légales à sa disposition. Ces instruments comprennent, d'une part, des instructions de recouvrement pour les agents chargés du recouvrement et, d'autre part, le logiciel informatique First pour soutenir le processus.

4.1.1 Automatisation du processus de recouvrement

Les agents chargés du recouvrement s'appuient sur l'utilisation des applications First et Gestion des débiteurs. Ces deux programmes permettent le lancement d'actions de recouvrement.

Le logiciel First prend en charge l'encodage des jugements transmis par les acteurs de la Justice. Ensuite, il envoie automatiquement l'avis de paiement au condamné. Toute amende pénale mise en recouvrement fait l'objet d'un tel avis. En cas d'absence de réaction du condamné, un rappel est ensuite généré automatiquement, un mois environ après l'avis de paiement. Comme les envois se font par cohorte selon une routine automatisée, le délai peut varier légèrement.

La compensation fiscale²⁸ est pratiquée de manière automatique par le logiciel First, et ce dès l'encodage. Cette compensation peut être pratiquée tant que le paiement n'a pas eu lieu si le condamné devient créancier vis-à-vis de l'administration.

²⁸ Elle consiste à affecter le montant des remboursements auxquels un contribuable a droit au paiement d'impôts ou d'autres dettes vis-à-vis de l'État.

Dans les cas où le paiement n'a toujours pas été effectué, l'AGPR met en œuvre les autres actions de recouvrement, trois mois après l'encodage initial.

Le module informatique Gestion des débiteurs permet le suivi des dossiers individuels des condamnés, le lancement de la saisie-arrêt simplifiée²⁹ et l'envoi des huissiers. Il est également utilisé pour identifier le risque de solvabilité grâce au score attribué par le modèle de *datamining* Delphi. Ce modèle donne une information sur l'évaluation de la future solvabilité du débiteur (société ou personne physique). Le SPF Finances a prévu d'intégrer toutes les fonctionnalités de Gestion des débiteurs dans First.

L'automatisation des premières étapes du recouvrement garantit l'envoi de l'avis de paiement, du rappel et l'application de la compensation fiscale. La Cour des comptes constate que l'utilisation des programmes informatiques permet d'appuyer les différentes démarches de recouvrement engagées par le SPF Finances.

La Cour des comptes constate cependant que des encodages manuels doivent encore être réalisés, car des jugements sont transmis par la Justice de manière non automatisée, ce qui comporte un risque d'erreur et augmente la charge de travail. Par ailleurs, même en cas de transmission par courriel, une intervention manuelle du receveur est encore nécessaire (voir 3.2.2).

4.1.2 Instructions concernant les actions de recouvrement

Le SPF Finances dispose d'une instruction encadrant les actions de recouvrement à mener et les moyens à déployer en fonction du montant de l'amende et du score attribué par un algorithme, Delphi. Cette instruction encadre également le mode de classement du dossier (paiement, insolvabilité ou mise en surséance), les actions à mener après la reconnaissance de l'insolvabilité et le mode de disparition de la dette.

Lorsque le paiement n'a pas été effectué, l'instruction indique la succession des étapes de la procédure de recouvrement : recours à un huissier, en premier lieu, puis saisie-arrêt simplifiée.

Le recours à un huissier dépend des critères mentionnés dans les instructions de recouvrement et des critères de solvabilité attribués par le modèle de *datamining* Pegasus. Ce modèle évalue la probabilité de paiement d'une dette fiscale par exploit d'huissier. Il peut ainsi aider le gestionnaire de dossier à choisir la stratégie de recouvrement la plus efficace.

La saisie-arrêt simplifiée est pratiquée sur la base de l'analyse des revenus du condamné et des banques de données de l'ONSS. Elle est retenue en fonction de critères spécifiés dans les instructions de recouvrement.

²⁹ La saisie-arrêt exécution est une procédure judiciaire qui permet au créancier, muni d'un titre exécutoire (jugement, acte notarié, contrainte), de saisir tout ou partie des sommes dues par un tiers à son débiteur (par exemple, des salaires). La saisie-arrêt simplifiée permet au receveur de procéder à une saisie-arrêt exécution pour recouvrer les dettes sans recourir à un huissier de justice. Elle est notifiée par recommandé, à concurrence de tout ou partie du montant des dettes dues (Source : SPF Finances, P. Houlliez & D. Rausin, *Formation de base Perception & recouvrement*, troisième version, 2017, p. 120).

Le condamné peut proposer un plan d'apurement. L'acceptation de ce plan est encadrée par des règles du SPF Finances et conditionnée à la validation du receveur. First permet le suivi du paiement des échéances et, dans le cas où celles-ci ne seraient pas respectées, rend le paiement de nouveau exigible à partir d'autres voies de recouvrement.

Toutes les voies légales à disposition du SPF Finances sont effectivement utilisées dans les arrondissements visités au cours de l'audit. Les instructions de recouvrement donnent des directives harmonisées qui permettent aux agents des différents bureaux du SPF Finances de prioriser les actions de recouvrement. Ces instructions ont été diffusées et sont connues de tous les agents.

Le tableau suivant indique les montants qui ont pu être recouverts grâce aux différentes actions de recouvrement, en y précisant les montants recouverts à des fins de comparaison. Ces montants pour l'année N se rapportent aux amendes qui ont été encodées dans le système First au cours de l'année N, même s'ils ont été recouverts au cours des années ultérieures.

Tableau 4 – Répartition des montants recouverts par voie de recouvrement forcé (en euros, données au 1/12/2018)

	2014	2015	2016	2017
Huissiers	7.174.293	6.671.745	9.491.330	5.429.918
Saisie-arrêt simplifiée	8.422.308	12.017.808	11.418.428	10.778.440
Compensation fiscale	41.206.488	39.647.550	27.955.588	24.064.902
Saisies de l'Administration générale des douanes et accises	2.208.829	1.727.864	1.163.644	1.008.021
<i>Total des montants recouverts au moyen des actions de recouvrement forcé</i>	<i>59.011.918</i>	<i>60.064.967</i>	<i>50.028.990</i>	<i>41.281.281</i>
Montants recouverts	139.622.262	155.497.768	137.938.290	157.010.761

Source : SPF Finances

Le tableau suivant indique le taux de recouvrement en cas de recours à un huissier.

Tableau 5 – Taux de recouvrement des créances confiées aux huissiers (en euros et en %, données au 1/12/2018)

Année	Montants recouvrables	Montants recouverts	Taux de recouvrement
2014	50.467.544	7.174.293	14,22
2015	60.201.763	6.671.745	11,08
2016	67.490.693	9.491.330	14,06
2017	51.894.546	5.429.918	10,46

Source : SPF Finances

L'analyse des dossiers par la Cour des comptes a confirmé que la compensation fiscale reste possible tant que le recouvrement est en cours. Cet examen a toutefois montré que les actions de recouvrement sont poursuivies jusqu'au moment du remboursement et non de l'enrôlement. Or, un délai d'un à deux mois peut s'écouler entre l'enrôlement et le remboursement. Dans ce cas, des condamnés risquent de payer leur amende alors qu'elle est déjà apurée par compensation.

Le système informatique ne permet actuellement pas d'éviter ce double paiement. L'AGPR édite des listes des enrôlements mises à disposition des receveurs qui, si elles sont consultées, permettent d'éviter d'engager des actions de recouvrement à l'égard d'un condamné pour lequel la compensation fiscale aurait été appliquée.

La Cour des comptes relève également que les instructions de recouvrement font passer le recours aux huissiers avant la saisie-arrêt simplifiée. Ce choix favorise une voie de recouvrement plus coûteuse pour l'État et le condamné. D'après les données fournies par le SPF Finances, les frais d'huissiers pour le recouvrement des amendes pénales se sont élevés, en 2017, à 9.007.270 euros³⁰ et les montants recouvrés en 2017, suite à leur action, à 5.429.918 euros.

En outre, le recours aux huissiers s'appuie sur un modèle de *datamining* Pegasus qui ne détermine pas un score pour tous les contribuables. Les performances prédictives de ce modèle n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation. De plus, la qualité du travail des huissiers ne fait pas l'objet d'un suivi particulier par le SPF Finances. Ce constat rejoint la position du médiateur fédéral qui, dans son rapport de novembre 2018 consacré au recouvrement des dettes fiscales par le SPF Finances³¹, mettait en évidence le manque de contrôle et d'évaluation du recours aux huissiers de justice, eu égard notamment au coût induit par le recours à un tel levier de recouvrement. La Cour des comptes observe enfin qu'un recours plus fréquent aux huissiers risque d'augmenter inutilement la charge de travail des greffes puisque ceux-ci délivrent une copie du jugement concerné aux huissiers mandatés en vue de leur expédition.

4.2 Suivi et pilotage du recouvrement

4.2.1 Suivi des données de gestion

Pour encadrer le processus de recouvrement, le SPF Finances a mis en place des instruments de pilotage reposant sur un cycle de gestion périodique. Le logiciel informatique Cognos permet de produire ces données de gestion. Des réunions sont organisées tous les quatre mois pour suivre des indicateurs et, si nécessaire, décider d'actions correctrices.

³⁰ Ce montant communiqué par le SPF Finances couvre, pour une large partie, les frais liés au recouvrement forcé des amendes pénales et pour une très petite partie, le recouvrement du précompte mobilier. Le SPF Finances n'est pas en mesure d'effectuer une répartition entre les deux types de frais.

³¹ Le Médiateur fédéral, *Dettes fiscales. La stratégie de recouvrement du SPF Finances*, Bruxelles, novembre 2018, 122p., http://www.mediateurfederal.be/sites/default/files/rapport_denquete_mediateur_federal_-_dettes_fiscales.pdf

Les principaux indicateurs et points d'attention qui font l'objet du suivi sont :

- les actions de recouvrement effectuées dans les deux mois qui suivent le passage de la créance à l'étape des moyens de recouvrement forcés³² ;
- les actions de recouvrement effectuées dans les six derniers mois ;
- la proportion de dossiers clôturés au cours des douze derniers mois ;
- le ratio dynamique de recouvrement (taux moyen de recouvrement sur le recouvrement du service pour les six derniers mois) ;
- les dossiers pour lesquels aucune action n'est intervenue au cours des quatre mois suivant le passage de la créance à l'étape des moyens de recouvrement forcés.

La Cour des comptes constate que ces indicateurs constituent une avancée par rapport à son dernier audit de 2014, dans la mesure où ils permettent un suivi des activités de recouvrement engagées et veillent, au moyen des indicateurs fixés, à homogénéiser les actions.

Ils offrent par ailleurs des informations sur la production des bureaux de recouvrement. Toutefois, vérifier les dossiers clôturés et le ratio dynamique sur la base des résultats d'un bureau ne permet pas de mettre ceux-ci en perspective avec ceux des autres bureaux. Ces indicateurs ne permettent pas non plus de déceler les arriérés éventuels³³ (voir 4.3).

En outre, actuellement, aucun indicateur n'encadre les moyens de recouvrements forcés et leur rendement, comme le recours aux huissiers de justice (voir 4.1.2).

Enfin, il conviendrait de prévoir des indicateurs permettant de suivre les dossiers en attente, approchant de la prescription ou prescrits (voir point suivant).

4.2.2 Suivi des débiteurs insolvable et de la prescription

L'administration centrale de l'AGPR ne suit pas systématiquement les dossiers où l'insolvabilité du condamné a été établie. Ainsi, les dossiers où le condamné est déclaré insolvable ou qui approchent de la date de prescription ne font pas l'objet d'un suivi spécifique. Le logiciel First ne produit en effet pas de rappel automatique à l'approche du délai de prescription. Il permet toutefois de sélectionner les dossiers concernés. Certains bureaux locaux prennent cependant l'initiative d'organiser un suivi spécifique. Ce suivi requiert une analyse de solvabilité dossier par dossier par l'agent traitant, celui-ci n'étant pas averti d'un changement de la situation financière du contribuable.

Pour la Cour des comptes, l'absence de contrôle systématique de ces dossiers et de prise en considération des délais de prescription risque d'affaiblir l'efficacité du recouvrement. L'administration a toutefois lancé un projet de renforcement du contrôle interne du recouvrement. Ce projet prévoit notamment d'améliorer le contrôle du suivi des dossiers approchant de la prescription et le suivi des dossiers classés comme irrécouvrables.

³² Un mois après l'envoi du rappel de paiement, la créance passe en « code 1 », ce qui signifie que le SPF Finances peut enclencher les méthodes de recouvrement contraignantes.

³³ Les dossiers non encodés n'apparaissent pas dans le système et échappent donc aux indicateurs.

4.3 Traitement de l'arriéré

Dans les arrondissements visités de Charleroi et de Liège, des arriérés importants ont été résorbés par des renforts temporaires de personnel issus d'autres services. Dans le bureau de Charleroi, un arriéré de 15.000 dossiers a ainsi été résorbé grâce à l'intervention des équipes de recouvrement fiscal. À Liège, un renfort de personnel détaché d'autres services a permis de traiter un arriéré de plus de 30.000 dossiers. En juillet 2018, le détachement a pris fin et les actions de résorption de l'arriéré ont été interrompues. En octobre 2018, un nouveau responsable a été désigné pour prendre les services de recouvrement en charge.

Fin 2017, dans le cadre de l'évaluation du recours aux enquêtes pénales d'exécution dans son arrondissement, le receveur d'Anvers a signalé pour son bureau un arriéré de plus de 80.000 dossiers à encoder dans First.

La Cour des comptes souligne que le SPF Finances a pris des initiatives pour résorber l'arriéré. Elle observe cependant qu'un arriéré affecte la continuité du recouvrement et insiste donc sur la nécessité d'identifier ces situations problématiques pour y remédier rapidement. Les ressources humaines nécessaires à la continuité du recouvrement doivent pour cela être garanties.

Pour minimiser les risques en la matière, la réorganisation prévue de l'AGPR par la fusion des services du recouvrement fiscal et non fiscal doit prendre en compte les arriérés persistants. La réorganisation doit allouer les ressources humaines suffisantes en fonction de la quantité de dossiers à traiter.

4.4 Conclusions et recommandations

Depuis son dernier audit, la Cour des comptes relève les avancées suivantes au SPF Finances :

- Un système informatique appuie l'ensemble du processus de recouvrement.
- Une instruction encadre la procédure et fixe des priorités dans les actions.
- Toutes les voies disponibles de recouvrement forcé sont mises en œuvre : la saisie-arrest simplifiée, l'envoi d'huissiers et la compensation fiscale.
- Les différentes procédures de travail des bureaux ont été uniformisées.
- Un cycle de gestion a été mis en place pour suivre et piloter les activités de recouvrement à partir d'indicateurs de performance.

Le recours à ces instruments implique cependant de résoudre un certain nombre de problèmes afin d'améliorer l'efficacité de la procédure :

- Des encodages manuels doivent encore être réalisés, car certains jugements sont transmis par la Justice de manière non automatisée.
- Le système informatique ne permet pas d'éviter un double paiement en cas de compensation fiscale lorsque le condamné paie l'amende entre la date de l'enrôlement et du remboursement.
- Les instructions de recouvrement risquent de favoriser le recours aux huissiers, une voie de recouvrement plus coûteuse dont le rendement doit être évalué.

- Les dossiers où le débiteur a été jugé insolvable et les dates de prescription ne font pas l'objet d'un suivi systématique.
- Des arriérés importants dans certains arrondissements peuvent peser sur la continuité du recouvrement.

Dans sa réponse, le collège des procureurs généraux identifie trois points à améliorer dans le système First : la notification automatique du changement de domicile/résidence, la possibilité d'introduire la partie civilement responsable et la connexion entre les banques de données First et BNG (banque de données nationale générale) pour la saisie de véhicules par la police. La Cour des comptes estime que ce type d'améliorations pourraient être examinées au sein de l'Organe de concertation.

Dans sa réponse, le SPF Finances a mis en évidence les éléments suivants :

- En attendant l'intégration dans First de toutes les dettes et de tous les crédits, le système mis en place pour éviter un conflit entre la compensation fiscale et une action de recouvrement nécessite l'intervention manuelle des agents. Les instructions relatives à ce système seront rappelées.
- L'ordre de priorité des actions de recouvrement sera rappelé aux services. Le recours aux huissiers de justice n'est pas systématique, mais il est conditionné au score attribué au débiteur par le modèle de *datamining* Pegasus, qui comprend un module spécifique aux amendes pénales depuis le 17 janvier 2019. L'AGPR collabore avec les huissiers de justice à la mise en place d'une plateforme. Le SPF Finances évaluera l'efficacité des missions confiées aux huissiers par le biais de cette plateforme.
- L'intégration dans First de différents services, applications ou plateformes utiles au recouvrement est prévue³⁴. Celle-ci se fera au fur et à mesure de la reprise des autres créances dans First.
- Un module de suivi des créances pendantes devrait être implémenté dans First en 2020. Dans l'intervalle, la liste de suivi sera étendue aux débiteurs des amendes pénales, ce qui permettra de signaler manuellement les créances pendantes.

Dans sa réponse, le SPF Finances précise également que l'arriéré structurel dans le traitement des dossiers dans First a été résorbé. Depuis avril 2019, le recouvrement des autres recettes non fiscales est attribué aux équipes de recouvrement fiscal. Cela dégage de la capacité pour le traitement des amendes pénales. Le SPF Finances déclare qu'en matière de ressources humaines, la priorité est donnée aux agents en charge du contrôle.

La Cour des comptes conclut qu'en dépit des avancées réalisées depuis le dernier audit, des problèmes persistent en ce qui concerne l'encadrement informatique et le suivi des instructions de recouvrement.

³⁴ Notamment, la plateforme précitée d'envoi des missions aux huissiers et *eDeduction* utilisée par l'ONVA pour l'envoi des demandes de saisies sur pécule de vacances.

Les recommandations de la Cour des comptes sont les suivantes :

<p>Utilisation des voies de recouvrement</p>	<p>R13. Lors de l'utilisation de la compensation fiscale, vérifier systématiquement les listes des enrôlements pour éviter l'envoi simultané d'un avis de paiement et d'un avertissement-extrait de rôle et les doubles paiements.</p> <p>R14. Évaluer la priorisation des actions de recouvrement au sein des instructions de recouvrement en fonction de leur efficacité et de leur coût (notamment le choix entre le recours aux huissiers ou la saisie-arrêt).</p> <p>R15. Évaluer, à des fins d'amélioration continue, la performance du recours aux huissiers au regard des résultats de recouvrement obtenus et adapter dans le <i>datamining</i> les cas où il est jugé nécessaire d'y faire appel pour recouvrer les amendes pénales.</p>
<p>Soutien informatique</p>	<p>R16. Poursuivre l'intégration dans First des applications connexes utilisées pour le recouvrement.</p> <p>R17. Mettre à disposition des rappels automatiques, notamment en matière de prescription et de prise en charge des dossiers en phase de recouvrement forcé.</p>
<p>Suivi des actions de recouvrement</p>	<p>R18. Mettre en œuvre un suivi systématique des dossiers réputés insolvables et de ceux dont la date de prescription approche.</p> <p>R19. Identifier les situations où un arriéré s'accumule et allouer les ressources humaines suffisantes pour le résorber, tout particulièrement au moment de la fusion entre les services de recouvrement fiscal et non fiscal.</p>

Chapitre 5

Exécution des peines subsidiaires par les parquets

Dans son audit de 2014, la Cour des comptes observait que le SPF Finances ne transmettait pas systématiquement l'information concernant les amendes impayées. Elle observait que les peines subsidiaires d'emprisonnement n'étaient pas exécutées par les parquets et que l'exécution de la déchéance subsidiaire du droit de conduire variait d'un arrondissement à l'autre. Pour la Cour des comptes, ces défaillances mettaient en péril la crédibilité de la justice et l'égalité entre les citoyens. À ce titre, elle recommandait que la transmission des états 204 au parquet fasse l'objet d'une directive et que la peine subsidiaire de déchéance du droit de conduire soit envisagée systématiquement par le parquet. Elle ajoutait que l'efficacité de la peine subsidiaire d'emprisonnement posait question et que la possibilité de prévoir d'autres sanctions subsidiaires devait être examinée. Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine si les peines subsidiaires sont exécutées.

5.1 Exécution des peines subsidiaires

La circulaire du collège des procureurs généraux relative à une exécution plus efficace des peines pécuniaires (COL 2/2015) prévoit que le receveur du SPF Finances informe le parquet, pour chaque dossier traité, de l'état d'avancement du recouvrement de l'amende par l'envoi d'un relevé des condamnés en règle (« état 210 » pour les amendes recouvrées) et en défaut de paiement (« état 204 » pour les amendes non recouvrées ou recouvrées partiellement).

S'agissant des peines subsidiaires d'emprisonnement, la circulaire précise que l'envoi des états 204 est inutile dans la mesure où ces peines ne seront presque jamais exécutées³⁵. Sur le plan de l'exécution, la circulaire ministérielle 1817 du 15 juillet 2015 prévoit que l'exécution de la peine d'emprisonnement subsidiaire s'applique uniquement lorsque la peine d'emprisonnement principale excède trois ans. En ce qui concerne les peines d'emprisonnement subsidiaires, la circulaire dissuade d'envoyer les états aux parquets et auditorats, vu la charge de travail que l'introduction manuelle dans les systèmes informatiques représente et la faible probabilité que ces peines soient exécutées.

En ce qui concerne la déchéance subsidiaire du droit de conduire, cette même circulaire prévoit, pour les amendes qui se prescrivent après cinq ans, une transmission des états

³⁵ Elle précise néanmoins que « ces états doivent dans tous les cas être tenus à jour de manière systématique, afin de pouvoir préciser le nombre de peines subsidiaires qui devraient être exécutées ainsi que les décisions en matière de politique à suivre qui pourraient être adoptées par le ministre de la Justice. Le SPF Finances s'efforcera de transmettre chaque année les listes des " états 204 " rédigés ». La version néerlandaise précise que ces listes sont transmises au secrétariat du collège des procureurs généraux. En pratique, ces listes ne sont pas transmises.

204 trois ans après la réception des extraits de jugement³⁶. Elle précise que les parquets de police et les parquets près les tribunaux de première instance doivent exécuter les déchéances subsidiaires du droit de conduire. Elle souligne enfin que les parquets doivent informer en retour le SPF Finances de l'exécution de la peine subsidiaire pour que les éventuels frais de justice et contributions au fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels puissent encore être perçus.

La Cour des comptes constate que l'exécution des peines subsidiaires reste très problématique. D'une part, le SPF Finances ne transmet pas les relevés des condamnés sous forme électronique en raison d'une incompatibilité entre les logiciels First et Mach. Des pistes de solutions techniques sont évoquées déjà fin 2017, mais au moment de la clôture des travaux d'audit, aucune d'entre elles n'est implémentée. Par ailleurs, aucune solution structurelle globale, même temporaire, n'est mise en place pour pallier cette absence de communication entre les receveurs et les parquets, laquelle empêche l'exécution des peines subsidiaires. D'autre part, dans les arrondissements visités lors des travaux d'audit, la Cour des comptes a constaté qu'aucun « état 204 » n'était envoyé. Les bureaux d'exécution des peines rencontrés ont d'ailleurs déclaré que les peines subsidiaires n'y étaient plus exécutées depuis plusieurs années.

Enfin, à la suite de la cartographie des processus réalisés par le ministère public, le président du collège des procureurs généraux a notamment demandé au ministre de la Justice, le 11 octobre 2017 de revoir les modalités d'application de la circulaire ministérielle 1817 relative à la peine subsidiaire d'emprisonnement³⁷. Aucune révision n'a été apportée.

5.2 Conclusions et recommandations

Les progrès réalisés sur le plan de l'application des peines subsidiaires sont insuffisants. Bien que la circulaire COL 2/2015 détaille les responsabilités des acteurs concernés, l'exécution des peines subsidiaires n'est toujours pas effective dans les arrondissements visités. Les administrations ne disposent d'aucune information centralisée sur le nombre de peines subsidiaires qui doivent être mises en application.

La Cour des comptes conclut qu'aucune avancée n'a été réalisée en matière d'exécution des peines subsidiaires depuis le rapport d'audit précédent. Dans les arrondissements visités, la Cour des comptes a pu constater l'absence de transmission des états 204 des receveurs au parquet. La situation est donc en régression par rapport à l'audit précédent. Comme en 2014, la Cour des comptes souligne l'importance de l'exécution de ces peines au regard des principes de l'État de droit, de l'égalité des citoyens devant la justice et de l'effectivité de la réponse pénale.

Le SPF Justice précise dans sa réponse que le déploiement du module « *Intake* générique » de First (voir 3.5) devrait permettre de contrôler en permanence le statut du paiement

³⁶ La circulaire précise qu'auparavant, ces « états 204 » étaient généralement transmis deux mois seulement avant la prescription, « *ce qui privait les parquets de toute possibilité d'exécuter les peines subsidiaires* ». Elle préconise d'envoyer ces états plus tôt, en concertation avec les parquets.

³⁷ La circulaire doit être adaptée pour exécuter les peines subsidiaires d'emprisonnement des condamnations supérieures à 900 euros avec quatre mois d'emprisonnement subsidiaire.

des amendes. Dans ce nouveau dispositif, les états 204 seront transmis directement aux parquets.

La recommandation de la Cour des comptes est la suivante :

**Exécution des
peines subsidiaires**

R20. Définir une politique claire pour les peines subsidiaires et en assurer la mise en exécution dans tous les arrondissements.

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

L'exécution des amendes pénales représente un enjeu financier pour l'État et engage la crédibilité de la Justice. La Cour des comptes avait déjà audité cette exécution à trois reprises. Dans son dernier audit de 2014, elle estimait que la gravité de la situation et le peu de progrès accomplis justifiaient un nouvel audit de suivi. Clôturé en janvier 2019, cet audit de suivi examine si les acteurs de la Justice et le SPF Finances ont mis en œuvre les recommandations de la Cour des comptes.

6.1.1 Actions en réponse aux recommandations de 2014

La Cour des comptes relève les avancées suivantes dans la coordination du processus d'exécution des amendes pénales :

- Un plan d'action définit une stratégie commune et une directive commune encadre toutes les étapes du processus.
- Un organe de coordination a été créé pour suivre le plan commun et proposer des améliorations.
- Un responsable unique chargé d'optimiser le processus a été désigné au sein de la Justice.
- Le ministère public a analysé le processus complet et formulé des propositions pour l'améliorer.

Au sein de la Justice, la Cour des comptes constate que le logiciel Mach qui permet l'automatisation de certaines étapes du processus a été installé dans tous les arrondissements pour les tribunaux de police et de première instance.

Au SPF Finances, le processus de recouvrement a été entièrement automatisé et le recours aux voies de recouvrement forcé est encadré par une instruction. En outre, le SPF utilise toutes ces voies de recouvrement et suit ses activités à l'aide d'indicateurs de gestion.

6.1.2 Risques non maîtrisés et problèmes constatés

De manière générale, la Cour des comptes souligne que la mise en œuvre de plusieurs des projets visant à répondre à ses recommandations est insuffisante.

Ainsi, en matière de coordination et de pilotage du processus, elle constate que :

- Les ressources nécessaires à la mise en œuvre du plan n'ont pas été dégagées et des délais de réalisation n'ont pas été fixés.
- Le rapportage commun prévu par le plan n'a pas été effectué.
- L'organe de concertation n'a pas formulé de recommandations.

- Les propositions du ministère public pour améliorer le processus n'ont pas encore été mises en œuvre.
- Les données disponibles ne sont pas utilisées pour produire des indicateurs complets de gestion, relatifs par exemple à la mise en exécution des peines par la Justice ou aux interactions avec le SPF Finances, et permettre un suivi et un pilotage de l'ensemble du processus.

Les délais de gestion que la Cour des comptes a calculés restent supérieurs à des normes raisonnables de gestion. Par ailleurs, un test mené dans les trois arrondissements visités a montré que près de 5 % des jugements contradictoires prononcés au cours d'une semaine et déclarés envoyés aux receveurs ne se trouvent pas dans la base de données du SPF Finances. L'exhaustivité de la transmission de ces jugements n'est donc pas assurée.

Au sein de la Justice, la généralisation du logiciel Mach a connu des retards alors qu'elle était prévue à l'horizon 2014-2015. La Cour des comptes doit relever que, malgré un déploiement différé de plusieurs années, ce logiciel n'a pas été adapté aux spécificités des tribunaux de première instance et que l'automatisation de la transmission des informations n'est pas complète. En l'état, ce logiciel ne répond pas pleinement aux objectifs poursuivis. Ce défaut d'automatisation de la transmission des extraits de jugements de la Justice au SPF Finances et l'absence d'exhaustivité de cette transmission démontrée par l'audit ont pour conséquence que le risque de manipulation des données est présent.

Au sein du SPF Finances, malgré l'automatisation et l'encadrement du processus, la Cour des comptes a identifié quelques points d'attention :

- Les dossiers approchant de la prescription doivent être mieux suivis.
- La priorisation des actions de recouvrement devrait être évaluée en prenant en considération leur coût et leur rendement, en particulier en ce qui concerne le recours aux huissiers.
- Des arriérés dans le traitement des dossiers de recouvrement ont été accumulés dans plusieurs arrondissements.

La Cour des comptes constate en outre qu'aucune avancée n'a été réalisée en matière d'exécution des peines subsidiaires. La situation est même en régression. Dans les trois arrondissements visités, depuis plusieurs années, l'exécution des peines subsidiaires est entravée par le fait que les receveurs n'informent plus les parquets des dossiers pour lesquels aucun recouvrement n'est possible.

En conclusion, la Cour des comptes estime que les améliorations constatées depuis son audit de 2014 portent essentiellement sur le processus de recouvrement par le SPF Finances. Malgré les efforts fournis par les acteurs concernés, en matière de coordination et de pilotage et au sein de la Justice, les projets qui répondaient à ses recommandations n'ont pas été suffisamment mis en œuvre. L'automatisation du processus par la Justice n'est pas encore satisfaisante. En outre, aucune solution n'a été apportée au défaut d'exécution des peines subsidiaires, ce qui nuit à l'efficacité des peines et porte atteinte à la crédibilité de la Justice.

La Cour des comptes préconise qu'un état des lieux et un nouveau plan d'action soient définis par les acteurs concernés. Ce plan devra s'appuyer sur la cartographie du ministère

public et préciser le calendrier de réalisation ainsi que les moyens nécessaires, notamment pour les investissements informatiques. Il devra aussi viser une amélioration du suivi et du pilotage du processus au moyen de données et d'indicateurs de gestion.

6.2 Recommandations

Mécanismes de suivi	Section du rapport	Recommandation	Acteur responsable
Stratégie, coordination et pilotage			
Stratégie	2.1	R1. Réaliser le bilan de la mise en œuvre de l'actuel plan d'action à destination des ministres compétents et définir les axes du prochain plan en intégrant les délais de réalisation et les moyens budgétaires nécessaires	Organe de concertation
Mécanismes de coordination	2.2	R2. Renforcer l'implication de l'Organe de concertation dans les problématiques structurelles communes et l'identification des solutions permettant d'y répondre (par ex. l'envoi des états 204 et l'application des peines subsidiaires)	Organe de concertation et ministère public
		R3. Assurer l'actualisation, la diffusion et la mise en œuvre des directives de travail à l'échelon local en mobilisant les différents relais hiérarchiques et les canaux d'information disponibles	
		R4. Renforcer le rôle des magistrats de référence désignés au sein des parquets pour améliorer la coordination entre les greffes, les parquets et les services du receveur à l'échelon des arrondissements	Organe de concertation, ministère public et SPF Finances
Suivi et pilotage	2.3	R6. Produire des données de gestion à partir des bases de données existantes (au SPF Finances et à la Justice) pour permettre de renforcer le pilotage du processus de recouvrement et l'identification de pistes d'amélioration continue. Identifier et suivre les données de gestion nécessaires au pilotage	Organe de concertation
		R7. Communiquer chaque année aux ministres compétents un rapport portant sur la mise en œuvre du plan d'action, avec une attention pour les problématiques rencontrées dans l'exécution du processus et les solutions possibles	

Mécanismes de suivi	Section du rapport	Recommandation	Acteur responsable
La mise en exécution des peines d’amende par la Justice			
Mise en exécution	3.1	<p>R8. Sur la base de la cartographie des processus réalisée par le ministère public et de ses pistes d’amélioration, mettre en œuvre les changements poursuivis à court et long termes et fixer un calendrier de réalisation pour chacun des acteurs ainsi que les moyens appropriés</p>	Ministère public et SPF Justice
		<p>R9. Adapter le logiciel Mach aux spécificités de la première instance dans le but de permettre l’envoi automatisé de tous les jugements</p> <p>R10. Réaliser la transmission automatique des données nécessaires au recouvrement, à partir du système informatique de la Justice vers celui du SPF Finances</p> <p>R11. Dans le prolongement des R3 à 5, mettre en place un encadrement et des directives de travail plus précises et mieux diffusées à destination des acteurs concernés</p>	
Contrôle de l’exhaustivité et suivi des délais	3.2	<p>R12. Améliorer le logiciel Mach et son exploitation pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le doter de possibilités de rappel et de contrôle permettant de garantir le respect des délais et l’exhaustivité de la transmission des jugements ; • connecter les étapes du processus afin d’assurer une couverture totale de la mise en exécution et une intégration de tous les acteurs (greffes et parquets) ; • évaluer le risque pesant sur l’exhaustivité et la qualité des données en comparant les montants à recouvrer dans les bases de données de la Justice et des Finances ; • le doter d’un module statistique de pilotage. 	SPF Justice, Organe de concertation et SPF Finances
Recouvrement des amendes par le SPF Finances			
Utilisation des voies de recouvrement	4.1	<p>R13. Lors de l’utilisation de la compensation fiscale, vérifier systématiquement les listes des enrôlements pour éviter l’envoi simultané d’un avis de paiement et d’un avertissement-extrait de rôle et les doubles paiements</p> <p>R14. Évaluer la priorisation des actions de recouvrement au sein des instructions de recouvrement en fonction de leur efficacité et de leur coût (notamment le choix entre le recours aux huissiers ou la saisie-arrêt)</p>	SPF Finances

Mécanismes de suivi	Section du rapport	Recommandation	Acteur responsable
Soutien informatique	4.2	R15. Évaluer, à des fins d'amélioration continue, la performance du recours aux huissiers au regard des résultats de recouvrement obtenus et adapter dans le datamining les cas où il est jugé nécessaire d'y faire appel pour recouvrer les amendes pénales	SPF Finances
		R16. Poursuivre l'intégration dans First des applications connexes utilisées pour le recouvrement	
		R17. Mettre à disposition des rappels automatiques, notamment en matière de prescription et de prise en charge des dossiers en phase de recouvrement forcé	
Suivi des actions de recouvrement	4.3	R18. Mettre en œuvre un suivi systématique des dossiers réputés insolvable et de ceux dont la date de prescription approche	SPF Finances
		R19. Identifier les situations où un arriéré s'accumule et allouer les ressources humaines suffisantes pour le résorber, tout particulièrement au moment de la fusion entre les services de recouvrement fiscal et non fiscal	
Exécution des peines subsidiaires par les parquets			
Exécution des peines subsidiaires	5.1	R20. Définir une politique claire pour les peines subsidiaires et en assurer la mise en exécution dans tous les arrondissements	Ministre de la Justice et ministère public

Annexe

Réponse du ministre des Finances

(traduction)

Vice-Premier Ministre
Alexander De Croo
Ministre des Finances et de la Coopération au développement

Cour des comptes
Premier Président
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles
Belgique

Votre lettre du
27 août 2019

Votre référence

Bruxelles
29 août 2019

Notre référence
KCFIN/2018.01222.3

Dossier traité par
Arne Christoffels

Contact via
arne.christoffels@decroo.fed.be

Monsieur le Premier Président,

Ma cellule stratégique a pris connaissance du projet de rapport consacré à l'exécution des amendes pénales et au suivi des recommandations de 2014, transmis par lettre du 27 août 2019.

Nous l'avons lu avec grande attention et n'avons aucune remarque à formuler quant au fond.

Mon administration sera chargée d'examiner les améliorations susceptibles d'être apportées à l'avenir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Alexander De Croo

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

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



DÉPÔT LÉGAL
D/2019/1128/36

PRÉPRESSE ET IMPRESSION
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE
Shutterstock

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

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be