

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 insolvables 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.