



Plan d'action



*Exécution des
peines pécuniaires*

Ce plan d'action a été préparé pour le compte de

Annemie TURTELBOOM, ministre de la Justice
Koen GEENS, ministre des Finances

par

- An Raes, attaché au Service de la Politique criminelle du SPF Justice
- Tom Boelaert, administrateur du Recouvrement non fiscal du SPF Finances
- Paul Kenis, avocat général près la Cour d'appel de Gand

après consultation des membres d'un groupe de travail créé par les cellules stratégiques de la Justice et des Finances.

Il peut être téléchargé sur les sites internet du SPF Justice et du SPF Finances.

Table des matières

I. VERS UNE EXECUTION PLUS EFFECTIVE ET PLUS EFFICIENTE DES PEINES PECUNIAIRES.....	5
1. Importance de l'exécution des peines pécuniaires	5
2. Problèmes concernant l'exécution.....	5
3. Stratégie pour une exécution effective et efficiente.....	6
4. Monitoring et suivi du plan d'action.....	6
II. RENFORCEMENT DE LA STRATEGIE ET DE LA COORDINATION ENTRE LES FINANCES ET LA JUSTICE (OS1)	8
1. Formalisation de la concertation entre les Finances et la Justice (OO1)	8
2. Désignation d'un responsable unique au sein de la Justice (OO2).....	9
3. Diffusion de directives au sein de la Justice et des Finances (OO3).....	9
4. Formation commune pour la Justice et les Finances (OO4).....	9
5. Personnel suffisant et encadrement de qualité de celui-ci (OO5)	10
6. Examen et mise en œuvre de nouvelles initiatives légales (OO6).....	10
III. EXECUTION DES PEINES PECUNIAIRES PAR LA JUSTICE (OS2).....	13
1. Transmission électronique des données au receveur (OO1).....	13
2. Directives concernant la transmission des données (OO2).....	14
3. Authentification des données transmises (OO3).....	15
IV. RECOUVREMENT PAR LE SPF FINANCES (OS3).....	16
1. Améliorer la maîtrise de l'organisation (OO1).....	16
2. Utiliser les moyens de recouvrement de manière optimale (OO2).....	16
3. Adapter l'organisation en vue d'un recouvrement optimal (OO3)	17
4. Introduire un support ICT performant pour l'ensemble du processus, y compris un transfert centralisé de données et un rapport (OO4)	17

V. EXECUTION DES PEINES SUBSIDIAIRES PAR LA JUSTICE (OS4) 18

1. Informer systématiquement le parquet de l'impossibilité de recouvrement par le receveur (OO1) 18

2. Prendre systématiquement en considération la déchéance subsidiaire du droit de conduire et le recouvrement en cas de demande de réhabilitation (OO2) 18

3. Examiner les possibilités d'autres peines subsidiaires ou mesures incitatives et les possibilités de révision de la directive relative à la peine subsidiaire d'emprisonnement (OO3)..... 19

VI. INSTAURATION D'UN SYSTEME DE RAPPORT (OS5) 20

1. Mettre en place un système de rapport aux Finances (OO1) 20

2. Mettre en place un système de rapport à la Justice (OO2)..... 20

3. Rédiger périodiquement un rapport commun Finances-Justice (OO3) 20

I. Vers une exécution plus effective et plus efficiente des peines pécuniaires

1. Importance de l'exécution des peines pécuniaires

Les amendes sont une des peines les plus infligées par les juges répressifs. Toutefois, il arrive encore trop souvent à l'heure actuelle qu'elles ne soient pas exécutées ou seulement en partie. Cela porte préjudice à la crédibilité de la Justice et sape l'effet dissuasif et préventif qui émane des peines. De plus, cela produit un impact négatif sur la motivation des acteurs policiers, judiciaires et autres qui s'occupent de rechercher, de poursuivre et de juger des auteurs. La non-exécution occasionne en outre un manque de recettes considérables pour l'autorité. En 2012, les receveurs du SPF Finances ont perçu 51 717 678 euros en amendes pénales.

Ce faisant, il est extrêmement important que toutes les condamnations à une amende pénale ou à une autre peine pécuniaire, comme la confiscation spéciale, soient effectivement exécutées. A cet égard, il convient de tendre continuellement vers une méthode de travail aussi efficiente que possible, dans le cadre de laquelle une évaluation de l'efficacité des coûts doit être effectuée au moment de la perception.

L'exécution (forcée) des peines pécuniaires ne peut en outre pas être envisagée abstraction faite de l'exécution des mesures pécuniaires comme la perception immédiate (proposée par les services de police) et la transaction (EAPS) (proposée par les parquets), qui sont payées dans une large mesure par les suspects (volontairement). Ainsi, en 2012, 88% des suspects a payé une perception immédiate (dans des affaires de roulage et de transport) et 60% des transactions proposées au niveau des parquets correctionnels a été perçue. Si ces sommes ne sont pas payées volontairement, une condamnation est requise devant le tribunal. La perception en 2012 tant des transactions et des perceptions immédiates que des amendes, des frais de justice (en général) et de la contribution obligatoire au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (le "Fonds d'aide aux victimes") a rapporté au total 421 377 321 euros.

2. Problèmes concernant l'exécution

Lorsque quelqu'un est condamné à une amende pénale, des informations sont échangées entre les greffes des cours et tribunaux et les receveurs des bureaux de recette de l'administration du Recouvrement non fiscal du SPF Finances qui perçoivent l'amende ensuite. Le recouvrement forcé est confié, le cas échéant, aux huissiers de justice. Si les receveurs constatent que l'amende ne peut pas être perçue intégralement ou partiellement, ils doivent en informer les parquets. Les parquets (par ce terme, nous visons l'ensemble du ministère public dans tout le plan d'action) doivent ensuite procéder à l'exécution de la peine subsidiaire qui a été prononcée avec la condamnation. A leur tour, les parquets informent les receveurs de l'exécution de la peine subsidiaire, afin que ceux-ci puissent annuler la créance d'amende. Toutes ces étapes de processus doivent être franchies à temps avant que la prescription de l'amende pécuniaire n'intervienne.

L'exécution des amendes pénales requiert par conséquent une collaboration active entre les différentes instances concernées de la Justice et des Finances qui doivent échanger l'information sur une base régulière. La Justice et les Finances ont déjà pris une série de mesures afin d'optimiser

l'effectivité et l'efficience de l'exécution des amendes pénales. Dans son audit de 2013, la Cour des comptes constate que d'autres mesures encore sont indiquées et incite le gouvernement à rédiger un plan d'action pour l'exécution des amendes pénales.

Sur un plan plus général, la Justice et les Finances considèrent qu'il est également important de poursuivre la réflexion sur l'élaboration d'un système intégré de toutes les peines et mesures patrimoniales (les peines pécuniaires, les perceptions immédiates et les transactions), afin qu'il soit possible d'assurer un suivi optimal de tous les montants dus (qu'il y ait un titre exécutoire ou non) et de tous les paiements, tant au SPF Justice qu'au SPF Finances.

3. Stratégie pour une exécution effective et efficiente

Le présent plan d'action, adopté au Conseil des ministres du 7 février 2014, comporte une stratégie commune de la Justice et des Finances en vue d'optimiser l'exécution effective et efficiente des amendes pénales. Tenant compte des recommandations de la Cour des comptes, les efforts portent sur cinq objectifs stratégiques :

1. Renforcement de la stratégie et de la coordination entre les Finances et la Justice
2. Exécution des peines pécuniaires par la Justice
3. Recouvrement par le SPF Finances
4. Exécution des peines subsidiaires par la Justice
5. Instauration d'un système de rapport

Pour chaque objectif stratégique (OS), des objectifs opérationnels (OO) sont formulés qui se traduisent par une série d'actions concrètes.

Les actions mentionnées ci-dessous visent spécifiquement les amendes pénales, mais contribueront également à une exécution plus effective et plus efficiente des confiscations de sommes d'argent, ainsi qu'au recouvrement des frais de justice en matière répressive et de la contribution obligatoire au Fonds d'aide aux victimes. En effet, l'exécution de ces mesures est comparable à l'exécution des amendes pénales et doit être abordée d'une manière intégrée. A cette fin, des actions spécifiques sont dès lors intégrées, si nécessaire, dans ce plan d'action ou des mesures spécifiques seront prévues lors de l'élaboration des actions. Une attention sera également prêtée à cet égard à la recherche d'un système intégré qui comprenne aussi l'exécution des mesures pécuniaires comme les perceptions immédiates et les transactions.

4. Monitoring et suivi du plan d'action

Certaines actions peuvent être réalisées à très court terme ou à court terme, tandis que l'exécution d'autres actions est planifiée à moyen ou long terme. Toutes les actions sont sous réserve des moyens nécessaires (budget et personnel). Vu l'audit de suivi de la Cour des comptes qui est prévu, des résultats concrets doivent pouvoir être présentés en 2016.

L'"Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale", dont la création est prévue sur le plan législatif, assurera le monitoring et le suivi du plan d'action. Les instances concernées feront rapport tous les six mois à l'Organe de concertation sur la mise en œuvre du plan d'action.

Cet Organe de concertation remettra à son tour un rapport et des recommandations utiles aux ministres de la Justice et des Finances.

II. Renforcement de la stratégie et de la coordination entre les Finances et la Justice (OS1)

Une première condition essentielle à une exécution plus effective et plus efficiente des amendes pénales en particulier et des peines pécuniaires en général est le renforcement de la collaboration active entre les différentes instances concernées à la Justice et aux Finances.

1. Formalisation de la concertation entre les Finances et la Justice (OO1)

Des initiatives ont déjà été prises à différents niveaux afin d'accorder la collaboration entre les Finances et la Justice. Ainsi, l'idée a été avancée de créer une agence relevant du SPF Justice et du SPF Finances, qui serait compétente pour le recouvrement de l'ensemble des perceptions immédiates, des transactions, des amendes et des frais de justice, ainsi que pour la réalisation des biens saisis pendant une enquête. Des réunions ont été organisées avec l'administrateur général de la Documentation patrimoniale, des membres de la cellule stratégique de la ministre de la Justice et du SPF Justice (notamment le Centre pour Traitements des Informations) et des représentants du Collège des procureurs généraux. Depuis lors, une concertation informelle est menée régulièrement entre un membre du ministère public et l'administrateur de l'administration du Recouvrement non fiscal du SPF Finances. La Cour des comptes estime qu'une amélioration significative de la coordination entre les autorités concernées porterait encore plus de fruits. Dans les lois (I et II) portant des mesures diverses relatives à l'amélioration du recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (appelés lois EPE, concernant l'enquête pénale d'exécution – approuvé par le Sénat le 30 janvier 2014), il est prévu une concertation formalisée qui prendra forme dans une structure de concertation permanente. L'"Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale" au sein de l'État fédéral pourra formuler toutes les recommandations utiles en vue de promouvoir la coordination de l'exécution des condamnations au paiement d'amendes pénales, de sommes confisquées, de frais de justice et de contributions au Fonds d'aide aux victimes. L'Organe de concertation sera composé de toutes les autorités administratives et judiciaires concernées sur le plan opérationnel ou stratégique par l'exécution de ces condamnations (à savoir le SPF Finances, l'Organe central pour la saisie et la confiscation, le Collège des procureurs généraux, le Conseil des procureurs du Roi, la Police fédérale et les membres du gouvernement compétents).

Action 1. La concertation entre les Finances et la Justice sera formalisée au sein de l'"Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale", dont la création est prévue par les ministres de la Justice et des Finances.

2. Désignation d'un responsable unique au sein de la Justice (OO2)

Au sein de la Justice, plusieurs instances sont concernées par l'exécution des amendes pénales. Au sein du ministère public, l'exécution des peines est suivie généralement par le procureur général d'Anvers. La Cour des comptes estime qu'il convient de confier spécifiquement le pilotage de l'exécution des amendes et des peines subsidiaires à un responsable unique et déterminé au sein du parquet. Celui-ci se chargera 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 semble également être la personne appropriée pour représenter le Collège des procureurs généraux au sein de l'"Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale".

Action 2. Le Collège des procureurs généraux désignera un responsable unique du processus de l'exécution des amendes et des peines subsidiaires.

3. Diffusion de directives au sein de la Justice et des Finances (OO3)

Le membre du ministère public, qui veillait jusqu'à présent, dans le cadre d'une concertation informelle, à une harmonisation avec les Finances, a déjà passé certains accords avec les acteurs de la Justice en vue d'optimiser l'exécution des amendes pénales et la déchéance subsidiaire du droit de conduire. Divers parquets, greffes, receveurs et huissiers de justice se sont déjà contactés pour que la perception des amendes se déroule de manière plus efficiente.

Tant aux Finances qu'à la Justice, des directives (actualisées) sont indiquées afin de parvenir à une exécution effective et efficiente des amendes et des peines subsidiaires. Les bonnes pratiques développées dans les différentes méthodes qui existent déjà doivent être identifiées et il sera possible d'en déduire les meilleures méthodes pour l'élaboration de directives uniformes.

Action 3. Le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux diffuseront une circulaire commune concernant l'exécution des amendes pénales et des peines subsidiaires et actualiseront en outre les directives existantes.

Action 4. Le SPF Finances actualisera ses directives.

4. Formation commune pour la Justice et les Finances (OO4)

Pour diffuser les directives sur le terrain à la Justice et aux Finances et identifier les meilleures méthodes parmi les méthodes existantes, il est important de prévoir une formation pour les différentes instances concernées. Cela concerne les magistrats de parquet chargés de l'exécution des peines, les secrétaires des services d'exécution des peines des parquets, les greffiers des cours et tribunaux et les receveurs de l'administration du Recouvrement non fiscal du SPF Finances.

Il est en outre prévu dans les lois EPE que l'Institut de formation judiciaire organisera une formation spécifique pour les juges de l'application des peines qui connaissent des demandes d'EPE.

De manière plus générale, il convient de prévoir une formation continue pour toutes les instances concernées, certainement après l'introduction de nouvelles dispositions légales.

Action 5. A l'initiative du Collège des procureurs généraux et en collaboration avec le SPF Finances, il sera demandé à l'Institut de formation judiciaire d'organiser une formation sur les directives (actualisées) pour les parquets et les greffes des cours et tribunaux, à laquelle les receveurs de l'administration du Recouvrement non fiscal du SPF Finances participeront.

Action 6. En exécution des lois EPE, l'Institut de formation judiciaire organisera une formation spécifique pour les juges de l'application des peines.

Action 7. La Justice (l'Institut de formation judiciaire en concertation avec le Collège des procureurs généraux) et le SPF Finances proposeront régulièrement, et en tout cas après l'introduction de nouvelles dispositions légales, des formations communes aux différentes instances concernées.

5. Personnel suffisant et encadrement de qualité de celui-ci (OO5)

Outre la formation, il faut également suffisamment de personnel. L'encadrement qualitatif du personnel des parquets, des greffes et des receveurs doit en outre être optimisé. La magistrature doit prévoir davantage d'encadrement et de contrôle du personnel administratif des greffes des tribunaux et des services d'exécution des peines dans les parquets.

Action 8. Les ministres de la Justice et des Finances veilleront à ce qu'il y ait suffisamment de personnel pour l'exécution des peines.

Action 9. Le ministre des Finances, le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux veillent, chacun dans leurs services, à un encadrement plus qualitatif du personnel.

6. Examen et mise en œuvre de nouvelles initiatives légales (OO6)

En vue de l'optimisation du recouvrement, il convient également de réfléchir à de nouvelles initiatives légales, dans le cadre desquelles l'opportunité et la faisabilité pratique (sur le plan des possibilités de l'organisation (personnel) et des moyens IT) devront toujours être étudiées.

On peut penser, par exemple, à cet égard à l'extension du délai de prescription pour la perception des amendes (ce délai est d'un an pour les peines de police, de cinq ans pour les peines correctionnelles lorsque la peine principale est un emprisonnement correctionnel n'excédant pas trois ans, de dix ans si elle est imposée conjointement avec un emprisonnement correctionnel de plus de trois ans et de vingt ans si elle est imposée conjointement avec une peine privative de liberté criminelle). Il est déjà prévu dans les lois EPE que le délai de prescription de la peine de confiscation en matière correctionnelle est porté à dix ans et qu'il n'est pas (plus) possible de prononcer une confiscation avec sursis. En outre, on peut envisager de porter à un an la déchéance subsidiaire du droit de conduire. Comme la peine d'emprisonnement subsidiaire en remplacement de l'amende n'est (provisoirement) plus exécutée, à la suite de la circulaire ministérielle n° 1771 du 17 janvier 2005, on peut se demander si cette circulaire ne devrait pas être révisée et il faut en outre examiner la possibilité

d'autres peines subsidiaires ou mesures incitatives. Ainsi, il existe par exemple aux Pays-Bas des "stimulerende maatregelen" (mesures incitatives) d'interdiction de conduire, d'emprisonnement et d'immobilisation du véhicule. Si une personne ne paie pas son amende, elle doit subir pendant un certain temps une interdiction de conduire, un emprisonnement (appelée "gijzeling", c'est-à-dire un emprisonnement pour dettes pendant 8 jours) ou l'immobilisation de son véhicule. Si, dans l'intervalle, l'amende n'est toujours pas payée, elle reste due.

Sur un plan plus général, il convient de mener une réflexion sur l'optimisation globale de la perception de toutes les peines et de mesures pécuniaires pénales. A cette fin, il a déjà été proposé de créer une agence fédérale autonome, relevant du SPF Justice et du SPF Finances, qui serait compétente pour le recouvrement de l'ensemble des perceptions immédiates, des transactions, des amendes et des frais de justice, ainsi que pour la réalisation des biens saisis pendant une enquête. L'objectif était de centraliser toutes les "créances" de parquets et de tribunaux au Centre pour Traitements des Informations (CTI) du SPF Justice et de les transmettre par la voie électronique à l'administration du Recouvrement non fiscal du SPF Finances. Une autre proposition de centralisation de la perception, formulée par le Collège des procureurs généraux, consistait à créer, par analogie au "Centraal Justitieel Incassobureau" aux Pays-Bas, un bureau de recouvrement judiciaire au sein de la Justice (pour les paiements volontaires, les perceptions forcées seraient toujours effectuées par le SPF Finances). Cette proposition était liée à l'installation d'une unité de traitement centrale au ministère public, selon l'exemple néerlandais, pour les infractions de roulage importantes en termes quantitatifs. En outre, il pourrait s'avérer utile de prévoir, selon l'exemple néerlandais, une banque de données centrale qui donne une vue sur toutes les sanctions proposées, exécutées ou à exécuter. Enfin, on peut envisager de concevoir sur le plan de la procédure, comme aux Pays-Bas, un traitement administratif pour certaines contraventions en matière de roulage et plus généralement un "règlement-MP - ordonnance pénale" où c'est le suspect qui a le droit d'initiative de contestation.

Action 10. Les ministres de la Justice et des Finances étudieront de nouvelles initiatives légales, dans le cadre desquelles l'opportunité et la faisabilité pratique seront toujours analysées. L'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale peut formuler des recommandations à ce propos.

Les dispositions légales nouvellement introduites doivent également être implémentées de manière effective, compte tenu de la faisabilité pratique. Ainsi, les lois EPE prévoient la possibilité d'une enquête patrimoniale spéciale durant la phase de l'exécution de la peine. Il s'agit de "l'enquête pénale d'exécution", qui sera axée sur la recherche, l'identification et la saisie du patrimoine sur lequel la condamnation au paiement d'une amende, une confiscation spéciale ou le paiement des frais de justice peut être exécuté. L'acteur actif de l'enquête sera le ministère public, qui pourra pour ce faire demander l'assistance de l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC) ou bien charger l'OCSC de l'exécution de l'EPE. Les compétences du directeur de l'OCSC seront étendues. Il pourra donner aux fonctionnaires concernés du SPF Finances des indications sur les poursuites auxquelles ils doivent procéder pour recouvrer des biens confisqués, des amendes pénales et des frais de justice. Ensuite, il est prévu dans les lois EPE la désignation au SPF Finances d'un fonctionnaire spécialisé qui pourra poser les actes liés aux compétences de sa fonction sur tout le territoire du Royaume. L'enquête pénale d'exécution nécessitera une adaptation de l'organisation, des processus et des directives en la matière. Toutes ces adaptations doivent également être intégrées dans la formation dispensée aux différentes instances concernées (***voir supra action 7***).

Par ailleurs, il convient de donner exécution, d'une part, à la décision-cadre 2005/214/JAI de l'Union européenne du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires et, d'autre part, au projet "cross-broder", à savoir la directive 2011/82/UE de l'Union européenne du 25 octobre 2011 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière. Celles-ci visent une meilleure perception des peines et

mesures pécuniaires pour des contraventions en matière de roulage commises par des étrangers en Belgique ou des Belges à l'étranger.

Action 11. Les ministres de la Justice et des Finances étudient la mise en œuvre possible de nouvelles dispositions légales au moyen d'une éventuelle adaptation de l'organisation, des processus et des directives.

III. Exécution des peines pécuniaires par la Justice (OS2)

Dans le cadre d'une concertation commune entre la Justice et les Finances, il convient ensuite d'optimiser les étapes de processus afin de parvenir à l'exécution par la Justice de toutes les condamnations à des amendes pénales en particulier et à des peines pécuniaires en général.

1. Transmission électronique des données au receveur (OO1)

Comme pour la transaction, qui a été évaluée positivement en 2007 par la Cour des comptes, il convient de tendre vers un système intégré et automatique pour la transmission de données. Pour la perception des amendes pénales (et autres peines pécuniaires), la Justice et les Finances ont déjà franchi un grand nombre d'étapes dans cette voie ; la Cour des comptes fait observer à juste titre dans son rapport d'audit 2013 que d'autres mesures doivent encore être prises.

Action 12. Le SPF Justice (ICT) et le SPF Finances établiront une description de processus complète.

Action 13. Le SPF Justice (ICT) et le SPF Finances prévoiront l'intégration, la centralisation et l'automatisation de leurs processus dans leurs applications informatiques.

Une des mesures déjà prises par la Justice permet aux greffiers des tribunaux de police de transmettre les extraits de jugement automatiquement et électroniquement, via le système informatique Mach, au receveur (qui peut les réceptionner et les stocker électroniquement depuis le système informatique Stimer). Dans beaucoup de services, notamment au SPF Finances, l'identification du condamné est effectuée, lors de la transmission des extraits de jugement, au moyen du numéro de registre national. La police l'encoderait et l'enverrait toujours numériquement dans le flux destiné au parquet ; ensuite, le parquet et le greffe doivent veiller à ce qu'il soit envoyé à tous les services concernés. Depuis 2011, le numéro de registre national est utilisé pour pratiquement toutes les contraventions en matière de roulage, à la demande du Collège des procureurs généraux. En vue de faciliter l'échange électronique de données, il convient de généraliser encore plus, par le biais de directives (***voir infra action 17***), l'utilisation du numéro de registre national à toutes les contraventions et de rappeler aux greffiers de tous les tribunaux de police de toujours mentionner ce numéro dans les documents écrits et dans le flux destiné au receveur (certains ne l'utilisent pas encore). Pour les personnes qui ne figurent pas dans le registre national, il faut examiner de quelle manière elles peuvent être identifiées au moyen d'un code unique.

Action 14. Le SPF Justice (ICT) cherchera une possibilité d'identification (code unique) à utiliser pour les personnes qui ne figurent pas dans le registre national.

Action 15. Le SPF Justice (ICT) vérifiera si, dans le flux numérique de chaque procès-verbal de la police aux parquets, une lacune a pour effet que le numéro de registre national (et, le cas échéant, le code unique de personnes non enregistrées dans le registre national) n'est pas mentionné ou est parfois perdu, et, si nécessaire, y remédiera.

Dans les tribunaux de première instance, les jugements sont introduits et examinés dans le module RG (rôle général) de REA/TPI. Après que la décision judiciaire, tant en première instance qu'en appel

du jugement du tribunal de police, est passée en force de chose jugée, le greffier donne l'ordre dans le module RG d'imprimer l'extrait de jugement. L'échange de données à destination du receveur ne se déroule pas encore de manière automatisée, car le système informatique REA/TPI ne le permet pas encore pour l'instant. Les greffes des tribunaux de première instance doivent ce faisant avoir la possibilité de transmettre aussi automatiquement et électroniquement les extraits des jugements au receveur ; les deux systèmes informatiques (Mach et REA/TPI) seront intégrés à cette fin. Cela signifie que lorsque la même affaire sera soumise en appel au tribunal de première instance, les données du tribunal de police ne devront plus être à nouveau encodées. Une analyse suivra sur la transmission des extraits des arrêts des cours d'appel.

Action 16. 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. Dans l'intervalle, des directives seront données aux greffiers (voir infra action 17).

2. Directives concernant la transmission des données (OO2)

Des directives doivent également être données en ce qui concerne la transmission des données. Ainsi, le numéro de registre national (et, le cas échéant, le code unique pour les personnes ne figurant pas dans le registre national) devrait toujours être mentionné dans chaque flux numérique et dans chaque communication écrite aux destinataires successifs, ce pour tous les délits. En outre, les greffes de l'ensemble des tribunaux de police doivent veiller à ce que les extraits de jugement établis automatiquement soient envoyés aux receveurs électroniquement via Mach. Dans l'attente d'une automatisation plus développée, les greffes de l'ensemble des tribunaux de première instance et des cours d'appel devraient transmettre les extraits des jugements (établis automatiquement par REA/TPI) et les extraits des arrêts aux receveurs par e-mail. En outre, il faut s'assurer que tous les greffes, tant des tribunaux de police que des tribunaux de première instance et des cours d'appel, envoient les extraits des jugements et arrêts devenus définitifs aux receveurs à temps, en tenant compte du délai prévu légalement de trois jours. Il convient en outre de veiller à la qualité et au caractère complet des extraits des jugements et arrêts. Tous les greffes doivent également prendre des mesures de contrôle suffisantes. Le système de transmission de listes de jugements et d'arrêts aux receveurs doit être optimisé, dans l'attente d'une transmission automatique.

Pour veiller à ce que les jugements et les arrêts deviennent définitifs, il est également important que les jugements et arrêts par défaut ou réputés contradictoires soient signifiés à temps par les parquets. Au niveau des parquets de police, Mach donne un avertissement lorsqu'un jugement par défaut n'a pas été signifié dans les deux mois suivant le prononcé. Une telle application n'existe pas en première instance et tout doit être suivi manuellement par les parquets.

Action 17. Dans leur circulaire commune, le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux donneront des directives aux services de police, aux parquets et aux greffes sur la transmission électronique de données aux receveurs et intégreront une directive destinée aux parquets concernant la signification à temps de jugements et d'arrêts par défaut ou réputés contradictoires.

3. Authentification des données transmises (OO3)

Afin que la transmission génère réellement un gain de temps, il convient en outre de prévoir une authentification des extraits électroniques, de sorte que les receveurs ne soient plus obligés de les valider eux-mêmes en se basant sur des jugements ou arrêts imprimés qu'ils reçoivent par un autre canal. Une signature électronique ou un équivalent pourrait remédier à ce problème, tout en ayant un effet réducteur de travail pour les parquets concernant le recouvrement des ordres de paiement et les propositions de transaction.

Action 18. Le SPF Justice (ICT) examinera la possibilité d'instaurer la signature électronique ou un équivalent.

IV. Recouvrement par le SPF Finances (OS3)

Le recouvrement doit être amélioré pour que le recouvrement de l'amende pénale en particulier et de la peine pécuniaire en général ait un impact immédiat sur la situation financière du condamné et donc un effet plus important. Cette amélioration se situe à différents niveaux.

1. Améliorer la maîtrise de l'organisation (OO1)

Le processus de recouvrement doit être amélioré au SPF Finances en commençant par introduire un système de maîtrise de l'organisation. La meilleure façon de définir la maîtrise de l'organisation (ou contrôle interne) est de parler de processus entrepris par le management et le personnel pour obtenir une garantie raisonnable dans les domaines suivants :

- l'atteinte des objectifs imposés et la gestion effective et efficiente des risques ;
- le respect de la réglementation et des procédures ;
- la fiabilité des rapports financiers et des rapports de gestion ;
- le fonctionnement effectif et efficient des services et l'utilisation efficiente des moyens ;
- la protection de ses actifs et la prévention des cas de fraude (voir <http://www.bestuurszaken.be/wat-organisatiebeheersing>).

On peut commencer par avancer à coup par petites étapes. Ainsi, le système automatisé doit pouvoir fournir des informations sur les processus pour qu'ils puissent être adaptés de manière fondée.

Action 19. Analyse des mécanismes de contrôle interne existants.

Action 20. Description de la maîtrise de l'organisation à implémenter au final.

Action 21. Implémentation par phase, en fonction notamment des possibilités IT, du système de maîtrise de l'organisation.

2. Utiliser les moyens de recouvrement de manière optimale (OO2)

Le recouvrement des amendes pénales, des frais de justice, des confiscations de sommes d'argent, etc. se fait par voie civile. Il est ainsi possible de pratiquer une saisie à titre conservatoire ou exécutoire. Le législateur a en outre introduit quelques moyens de recouvrement particuliers, comme la saisie-arrêt simplifiée (article 101 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général des frais de justice en matière répressive) et la compensation sans formalités (article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004, modifié par l'article 194 de la loi-programme du 22 décembre 2008). Le recours à ces deux derniers moyens doit être encouragé.

Action 22. Le SPF Finances diffusera des directives pour encourager le recours à la saisie-arrêt simplifiée et en assurer le suivi.

Action 23. Le SPF Finances diffusera des directives pour encourager le recours au bilan fiscal et en assurer le suivi.

3. Adapter l'organisation en vue d'un recouvrement optimal (OO3)

Outre l'introduction d'un certain nombre de mesures de gestion (fixation des objectifs, détermination des moyens en vue de leur réalisation et des méthodes à utiliser), il convient aussi d'examiner si la forme d'organisation actuelle, qui est très décentralisée, répond encore aux attentes. Si tel ne devait pas être le cas, l'organisation devrait être adaptée, notamment en tenant compte des modifications apportées au paysage judiciaire, de la réorganisation du SPF Finances et des services au citoyen.

Action 24. Le SPF Finances analysera les formes d'organisation possibles en fonction du processus de recouvrement. Il proposera des améliorations sur cette base.

4. Introduire un support ICT performant pour l'ensemble du processus, y compris un transfert centralisé de données et un rapport (OO4)

L'application STIMER actuelle ne comporte pas encore toutes les fonctionnalités. Les fonctionnalités manquantes doivent être ajoutées. Le transfert décentralisé de données, où chaque extrait individuel d'un jugement ou d'un arrêt est validé par le SPF Finances, doit être remplacé par un système de transfert centralisé de données, où la qualité des données est telle que celles-ci ne doivent plus être validées. Un rapport doit être disponible au moins au niveau d'un bureau.

Action 25. Le SPF Finances fournira un système automatisé qui collecte les données de manière centralisée, qui soutient l'ensemble du processus de recouvrement et qui envoie automatiquement le feed-back.

V. Exécution des peines subsidiaires par la Justice (OS4)

En vue de préserver la crédibilité de l'amende pénale comme peine principale, il convient d'exécuter la peine subsidiaire si l'amende ne peut pas être perçue.

1. Informer systématiquement le parquet de l'impossibilité de recouvrement par le receveur (OO1)

Le receveur doit informer le parquet au moyen de l'"état 204" s'il constate que le recouvrement de l'amende est impossible pour permettre au parquet d'exécuter la peine subsidiaire. La Cour des comptes indique qu'il n'est actuellement pas possible pour les créances enregistrées dans Stimer d'envoyer les états 204, de sorte qu'ils ne sont transmis d'aucune manière pour l'instant. Elle renvoie ensuite à l'absence de directives à l'égard des receveurs.

Action 26. Après avoir recueilli l'avis du Collège des procureurs généraux, le ministre des Finances diffusera, en concertation avec la ministre de la Justice, des directives sur le timing de la transmission des états 204 par les receveurs aux parquets.

Action 27. Le SPF Finances transmettra les états 204 par voie électronique aux parquets. Si l'amende pénale est encore payée dans le cadre de l'exécution de la peine subsidiaire, le SPF Finances informera les parquets, par voie électronique, de ce paiement tardif, de manière à ce que la peine subsidiaire ne doive pas être exécutée.

2. Prendre systématiquement en considération la déchéance subsidiaire du droit de conduire et le recouvrement en cas de demande de réhabilitation (OO2)

Une déchéance subsidiaire du droit de conduire, qui doit être exécutée par les parquets en cas de non-paiement de l'amende, peut être prévue dans les condamnations prononcées sur la base de la loi relative à la police de la circulation routière. Une exécution systématique doit être prévue, dans le cadre de laquelle une analyse coûts-bénéfices peut, certes, être prise en considération. L'exécution de la peine subsidiaire doit ensuite être communiquée aux receveurs pour leur permettre d'annuler la créance d'amende.

La Cour des comptes indique par ailleurs que de nombreux parquets considèrent les demandes en réhabilitation comme un dernier moyen d'inciter le condamné à payer les frais de justice, les contributions au Fonds d'aide aux victimes et les amendes. Cette possibilité devrait systématiquement être utilisée.

Action 28. Dans leur circulaire commune, la ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux donneront pour directives aux parquets d'exécuter

systématiquement la déchéance subsidiaire du droit de conduire et de recourir à la demande en réhabilitation comme dernière opportunité de recouvrement.

3. Examiner les possibilités d'autres peines subsidiaires ou mesures incitatives et les possibilités de révision de la directive relative à la peine subsidiaire d'emprisonnement (OO3)

La peine subsidiaire d'emprisonnement n'est (provisoirement) plus exécutée pour l'amende pénale. Le 22 décembre 1999, le ministre de la Justice de l'époque a donné instruction aux parquets de ne plus exécuter les peines subsidiaires d'emprisonnement. Cette directive a ensuite été remplacée par la circulaire n° 1771 du 17 janvier 2005 qui charge les directeurs de prison de libérer immédiatement ces condamnés.

Le ministère public dispose donc actuellement de moyens de contrainte insuffisants lorsque l'amende reste impayée. On peut se demander si la directive de 2005 ne devrait pas être revue. En outre, les possibilités d'autres peines subsidiaires ou mesures incitatives doivent être examinées (***voir supra action 10***).

A cet égard, il convient de tenir compte de la capacité pénitentiaire disponible. En mars 2013, la ministre de la Justice avait déjà décidé que toutes les peines à partir de six mois devaient à nouveau être effectivement exécutées. A compter du 1^{er} février 2014, ce sera également le cas pour toutes les peines de quatre mois. De manière plus générale, la peine d'emprisonnement ne pourrait toutefois être utilisée que comme remède ultime et il convient de miser pleinement sur les mesures et peines restrictives de liberté (surveillance électronique, peines de travail et probation par exemple) pour lesquelles la ministre de la Justice a prévu une capacité supplémentaire.

VI. Instauration d'un système de rapport (OS5)

Enfin, il est essentiel que les données nécessaires et un rapport commun soient disponibles pour pouvoir prendre dans l'avenir des décisions concernant l'optimisation de l'effectivité et de l'efficacité de l'exécution des amendes pénales en particulier et des peines pécuniaires en général.

1. Mettre en place un système de rapport aux Finances (OO1)

L'«état 204» constitue le feed-back le plus important au ministère public dans le cadre du processus lié à l'exécution de l'amende pénale. Il en a déjà été question plus haut. Il convient d'examiner comment le ministère public peut se faire une idée du déroulement des dossiers de recouvrement (consultation au niveau du dossier).

Il convient en outre de pouvoir donner un aperçu du montant des sommes à recouvrer, des sommes recouvrées et du taux de recouvrement. Il convient aussi d'examiner à quel niveau ces chiffres peuvent être donnés (niveau du bureau, ressort du tribunal ou de la cour, Régions, en fonction de l'infraction, etc.).

Action 29. Le SPF Finances veillera à ce que le système informatique génère, pour les objectifs opérationnels, un rapport automatique concernant l'exécution du processus de recouvrement des peines pécuniaires.

Action 30. Le SPF Finances examinera comment les données du système automatisé peuvent être exploitées à des fins statistiques et stratégiques.

2. Mettre en place un système de rapport à la Justice (OO2)

En ce qui concerne les peines pécuniaires, des statistiques sont déjà disponibles à la Justice sur les condamnations (par le tribunal de police, le tribunal de première instance et les cours d'appel) et sur le nombre de jugements signifiés par défaut (par le tribunal de police) et aux parquets de police sur le processus d'exécution des peines (peines subsidiaires exécutées).

Action 31. Le SPF Justice (ICT) examinera si les données des systèmes informatiques peuvent continuer à être exploitées à des fins statistiques pour permettre un suivi de l'ensemble du processus d'exécution des peines pécuniaires et des peines subsidiaires.

3. Rédiger périodiquement un rapport commun Finances-Justice (OO3)

Sur la base des données qui peuvent être extraites des systèmes de rapport, les Finances et la Justice doivent parvenir à un rapport commun sur l'exécution effective et l'efficacité des peines pécuniaires et des peines subsidiaires. L'«Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale» (***voir supra action 1***) pourra ainsi

formuler des recommandations de manière fondée et les ministres de la Justice et des Finances pourront prendre des décisions fondées sur les mesures à prendre et les moyens à prévoir pour garantir l'effectivité de ces peines.

Action 32. Le SPF Finances, le SPF Justice, le Collège des procureurs généraux et le Bureau permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail rédigeront périodiquement un rapport commun sur le processus d'exécution des peines pécuniaires et des peines subsidiaires.

Le ministre de la Justice

Le ministre des Finances

Annemie TURTELBOOM

Koen GEENS