

Enquête exploratoire

sur la réalisation des objectifs poursuivis par la loi sur l'enquête pénale d'exécution (loi EPE)



Enquête exploratoire
sur la réalisation des objectifs poursuivis par la loi sur
l'enquête pénale d'exécution (loi EPE)

Rapport approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice le 30 mars 2020.

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

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport sur le site Internet du Conseil supérieur de la Justice

Conseil supérieur de la Justice
Rue de la Croix de Fer 67
B-1000 Bruxelles

Tél. : +32 (0)2 535 16 16

www.csj.be

Contenu

1. INTRODUCTION	1
2. CONTEXTE	2
3. OBJECTIFS DE L'ENQUÊTE EXPLORATOIRE	4
4. CONSTATATIONS	4
4.1. THÈME N°1 : LES RESSOURCES HUMAINES POUR L'EPE	5
<i>Désignation de magistrats EPE</i>	5
<i>Assistance du secrétariat et des juristes de parquet</i>	6
<i>Ressources humaines nécessaires pour réaliser les EPE</i>	6
4.2. THÈME N°2 : LES DONNÉES STATISTIQUES CONCERNANT LES EPE	7
<i>Dossiers ouverts</i>	7
<i>Dossiers clôturés</i>	8
4.3. THÈME N°3 : LA SENSIBILISATION ET LA FORMATION DES MAGISTRATS À L'EPE	9
4.4. THÈME N°4 : LES PROCÉDURES ET MARCHES À SUIVRE CONCERNANT LES EPE	10
<i>Sélection des jugements/arrêts qui remplissent les conditions pour une EPE</i>	11
<i>Lancement d'une FULL EPE</i>	11
<i>Suivi des paiements</i>	13
<i>Levée des saisies ou de la restitution d'objets saisis non confisqués</i>	13
4.5. THÈME N°5 : LA COMMUNICATION ET LA COLLABORATION ENTRE LES SERVICES CONCERNÉS	15
<i>La collaboration avec d'autres acteurs durant une EPE</i>	15
<i>La transmission et l'exploitation des informations des administrations fiscales</i>	16
<i>Dénonciations de la CTIF dans le cadre des EPE</i>	16
<i>La collaboration internationale pour l'échange d'informations</i>	17
<i>Demandes du magistrat EPE au receveur de poser certains actes</i> <i>(par exemple : saisie après enquête patrimoniale)</i>	17
<i>Demande d'entraide judiciaire ou certificat UE</i>	17
4.6. THÈME N°6 : LES MONTANTS POTENTIELS ET EFFECTIFS À PERCEVOIR	18
<i>Montant potentiel à recouvrer au sein d'une entité par le biais d'une EPE</i>	18
<i>Montant réellement perçu annuellement grâce aux EPE</i>	18
4.7. THÈME N°7 : LES PROGRAMMES INFORMATIQUES LIÉS À L'EPE	19
5. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES AVEC L'EPE	19
6. VOIES DE SOLUTION PROPOSÉES PAR LES ENTITÉS	21
7. CONCLUSION	23
8. PISTES DE SOLUTIONS	24
ANNEXE	25

1. Introduction

L'enquête pénale d'exécution (nommée ci-après EPE) a été intégrée dans notre arsenal législatif en 2014¹. Il s'agit d'une enquête dans la phase d'exécution d'une condamnation pénale définitive, en vue du recouvrement effectif des amendes, confiscations et frais de justice, se réalisant par la collecte de renseignements concernant la situation patrimoniale du condamné.

L'enquête est menée par le magistrat du ministère public qui est compétent pour l'exécution de la condamnation (ou par délégation par le magistrat de l'OCSC²).

La Commission d'avis et d'enquête réunie (nommée ci-après CAER) du Conseil Supérieur de la Justice³ a voulu analyser les effets concrets de l'instauration en 2014 par le législateur de l'EPE, et ce dans la lignée du point 19 de son plan pluriannuel (plan Crocus) adopté par l'Assemblée générale le 26 janvier 2017 (= *Analyser les effets poursuivis par la législation sur le fonctionnement de la Justice*).

Dans ce cadre, elle a pris connaissance du rapport de la Cour des comptes publié en octobre 2019 sur « *l'exécution des amendes pénales – suivi des recommandations de 2014* ». Ce rapport analysait de façon générale l'exécution par l'Etat des peines d'amendes prononcées par les cours et tribunaux.

Le rapport de la CAER concerne quant à lui le recouvrement non seulement des amendes pénales mais aussi des confiscations et frais de justice. Il se focalise cependant uniquement sur l'intervention du ministère public dans la procédure de l'EPE.

La CAER souhaitait pouvoir disposer de toutes les informations utiles quant à la mise en œuvre de l'EPE et des éventuelles difficultés en la matière.

Elle a donc décidé de mener une enquête exploratoire auprès de trente-quatre entités :

- Les parquets de première instance ;
- Les auditorats du travail ;
- Le parquet fédéral ;
- Les parquets généraux et les auditorats généraux ;

Des réponses de 31 entités ont été reçues.

À cet effet, la CAER a d'abord élaboré un questionnaire qui a été soumis à deux magistrats spécialisés en la matière. Le questionnaire a ensuite fait l'objet de discussions lors de la session d'informations du 29 mars 2019, à laquelle tous les chefs de corps des entités susmentionnées avaient été invités. Par la suite, une version adaptée de ce questionnaire⁴ a été envoyée aux différentes instances.

¹ 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 (ci-après Loi EPE) , http://www.etaamb.be/fr/loi-du-11-fevrier-2014_n2014009091.html.

² L'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC) est un organe du ministère public. Il assure le rôle de centre de connaissances pour les autorités judiciaires en matière pénale, dans le cadre de la saisie des avoirs patrimoniaux. Il joue un rôle d'assistance dans le cadre de l'action publique, lié à la confiscation, et un rôle de facilitateur dans le cadre de l'exécution des jugements et arrêts emportant confiscation.

La loi EPE prévoit explicitement que le magistrat EPE peut charger le directeur de l'OCSC de l'exécution d'une EPE en son nom ou lui demander de l'assister pendant l'EPE qu'il mène lui-même.

³ Ci-après, le CSJ.

⁴ Questionnaire envoyé en ligne, voir annexes.

La CAER a analysé les réponses reçues. Malgré les précautions prises lors de l'élaboration du questionnaire, il s'est avéré que les réponses n'étaient pas toutes exploitables. La CAER a dès lors décidé de ne retenir que les données fiables.

Sur base de l'analyse, la CAER formule des pistes de solutions pour les problèmes constatés. Le rapport contient également les pistes de solutions que les entités ont-elles-mêmes mentionnées dans leurs réponses au questionnaire.

2. Contexte

Les difficultés liées à l'exécution des peines patrimoniales ne sont pas nouvelles.

La Cour des comptes s'est déjà intéressée à cette problématique à diverses reprises.

En avril 2000, elle soulignait la faiblesse des moyens affectés par le SPF Finances au recouvrement des amendes pénales et l'absence de maîtrise du processus de recouvrement⁵.

En février 2007, elle publiait les résultats d'un audit de l'ensemble du processus, du prononcé de la condamnation à l'exécution de la peine d'amende ou de la peine subsidiaire⁶.

Le rapport a confirmé les faiblesses identifiées en 2000 et a souligné des lacunes supplémentaires dans l'exécution des tâches de la Justice.

Dans le domaine de l'exécution des amendes pénales, la Cour des comptes a identifié un certain nombre d'actions qu'elle considère comme prioritaires et fondamentales :

- Mettre en place, de manière systématique, un transfert électronique des extraits de condamnations entre les différents intervenants ;
- Mettre en place une comptabilisation des droits constatés et des recettes y afférentes afin d'être en mesure de suivre le taux de recouvrement des amendes pénales ;
- Fixer des objectifs pour le processus ;
- Améliorer les délais de traitement et la qualité de celui-ci aux différentes étapes du recouvrement ;
- Harmoniser les systèmes d'informations actuels ;
- Développer la collaboration entre la Justice et les Finances.

À moyen terme, l'exécution des amendes pénales devra être considérée comme un processus dont une seule personne aura la responsabilité. Cela permettra également de coordonner les activités de tous les acteurs sur le terrain. Il sera nécessaire de développer un système de la maîtrise de gestion basé sur l'intégration des systèmes d'information et sur un rapportage de haute qualité.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la confiscation spéciale, la Cour des comptes a recommandé les mesures suivantes :

- Maîtriser les risques importants ;
- Considérer la Justice comme responsable unique du processus ;

⁵ https://www.ccrek.be/Docs/Audit_Domaines.pdf

⁶ https://www.ccrek.be/Docs/2007_03_PeinesPatrimoniales.pdf

- Renforcer la coordination et la direction de l'exécution des confiscations ;
- Mettre en place un système intégré d'information et de rapportage ;
- Produire des états financiers fidèles, sincères et complets.

En mai 2012, le Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale a soumis son Plan d'action 2012-2013 au Conseil des ministres. Ce plan d'action se concentrait principalement sur un ensemble cohérent d'actions qui amélioreraient la force de frappe, la coopération et la coordination en matière de lutte contre la grande fraude fiscale et sociale organisée.

Ce plan d'action a joué un rôle déterminant dans la mise en place de l'EPE⁷.

Il y indiquait, par exemple : « *A l'instar des Pays-Bas, il est souhaitable de prévoir la possibilité d'une enquête patrimoniale particulière dans la phase de l'exécution de la peine, lorsqu'il s'avère donc que rien ne peut être perçu au départ. La nouvelle EPE vise à estimer l'ampleur du patrimoine du condamné (sur la base de droits de propriété et de droits d'usage) et à localiser ces éléments patrimoniaux, en vue de l'exécution de la confiscation* ».

En 2013, la Cour des comptes examinait à nouveau la stratégie et la coordination entre le SPF Finances et la Justice, la mise en exécution des peines par la Justice, le recouvrement par le SPF Finances et le rapportage sur ces opérations. Pour la Cour, la gravité de la situation nécessitait qu'un plan d'action soit rapidement adopté en conseil des ministres⁸. Ce fût le cas en **2014** avec l'adoption du *plan d'action portant sur l'exécution des peines pécuniaires* (SPF Justice et SPF Finances). Ce plan prévoyait différentes actions au niveau, par exemple :

- du personnel (qui doit être en nombre suffisant et adéquatement formé) ;
- de la mise en œuvre de nouvelles dispositions légales (dont l'EPE) éventuellement en s'organisant différemment avec des processus et des lignes directrices adaptés ;
- de l'intégration, de la centralisation et de l'automatisation des processus et applications informatiques du SPF Justice et du SPF Finances.

En février 2014, le législateur a voté la « loi EPE ».

« L'EPE poursuit un **double objectif** :

- *D'une part, la collecte d'informations concernant la situation patrimoniale du condamné et, éventuellement aussi, des tiers de mauvaise foi ;*
- *D'autre part, la saisie du patrimoine sur lequel la condamnation au paiement d'une confiscation, d'une amende ou des frais de justice peut être exécutée (objet d'exécution) »⁹.*

Cette loi répond ainsi à un besoin réel car, auparavant, « *la législation ne permettait pas au ministère public et aux receveurs des domaines et des amendes pénales de procéder à un recouvrement optimal des amendes, des frais de justice infligés et des sommes d'argent confisquées.* »¹⁰

⁷ <https://www.iec-iab.be/fr/membres/publication/editorial/Documents/20-2012%20-%20FR%20Editorial%20annexe.pdf>, p.102.

⁸ *Rapport d'audit de la Cour des comptes, Exécution des amendes pénales, audit de suivi.* <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=38c3064f-af68-48e9-8a7e-dd46df2fca88>

⁹ Circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux relative aux lois du 11 février 2014 portant des mesures diverses visant à améliorer le recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (loi EPE), p.7.

¹⁰ Circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux p.6.

3. Objectifs de l'enquête exploratoire

Cinq ans après l'adoption de la loi, comme déjà mentionné plus haut, la Cour des comptes a examiné (en octobre 2019), pour la quatrième fois, l'exécution par l'Etat des peines d'amende prononcées par les cours et tribunaux.

Si la Cour des comptes a, à cette occasion, mis en évidence des avancées dans le processus d'exécution des peines, elle a aussi relevé la persistance de manquements significatifs altérant la bonne exécution des amendes pénales.

Il ressort également d'autres sources d'informations que l'EPE peine à remplir les objectifs initialement fixés.

On peut ainsi citer :

- la mercuriale du Procureur général d'Anvers (septembre 2018) : « Strafwitvoering: het kneusje van de strafketen¹¹;
- l'article de Lars Bové dans « De Tijd » le 29 septembre 2018¹² ;
- l'article de Julien Balboni dans « l'Echo » le 29 novembre 2018¹³.

La question de l'exécution des peines patrimoniales est pourtant essentielle pour la crédibilité de la Justice dans son ensemble. On peut en effet considérer que la non-exécution de ces peines « *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* »¹⁴.

C'est la raison pour laquelle la CAER s'est intéressée à cette problématique et a décidé de vérifier par une enquête exploratoire, dans quelle mesure les objectifs initialement assignés à l'enquête pénale d'exécution étaient atteints.

4. Constatations

Les réponses au questionnaire permettent de tirer différentes constatations. Elles sont classées en sept thèmes :

Thème n°1 : Les ressources humaines pour l'EPE

Thème n°2 : Les données statistiques concernant les EPE

Thème n°3 : La sensibilisation/formation des magistrats à l'EPE

Thème n°4 : Les procédures et marches à suivre concernant les EPE

Thème n°5 : La communication et la collaboration entre les services concernés

Thème n°6 : Les montants potentiels et effectifs à percevoir

Thème n°7 : Les programmes informatiques liés à l'EPE

¹¹ <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/mercuriales>

¹² <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/gent-opent-jacht-op-geld-van-criminelen/10054150.html>

¹³ <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique-general/La-Justice-n-a-pas-recouvre-un-milliard-d-euros-d-amendes-penales/10074136>

¹⁴ Plan d'action suite au rapport de la Cour des comptes de l'audit mené en 2013, exécution des peines pécuniaires, <https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/140212-plan%20action%20execution%20peines%20pecuniaires.pdf> p.5.

4.1. Thème n°1 : Les ressources humaines pour l'EPE

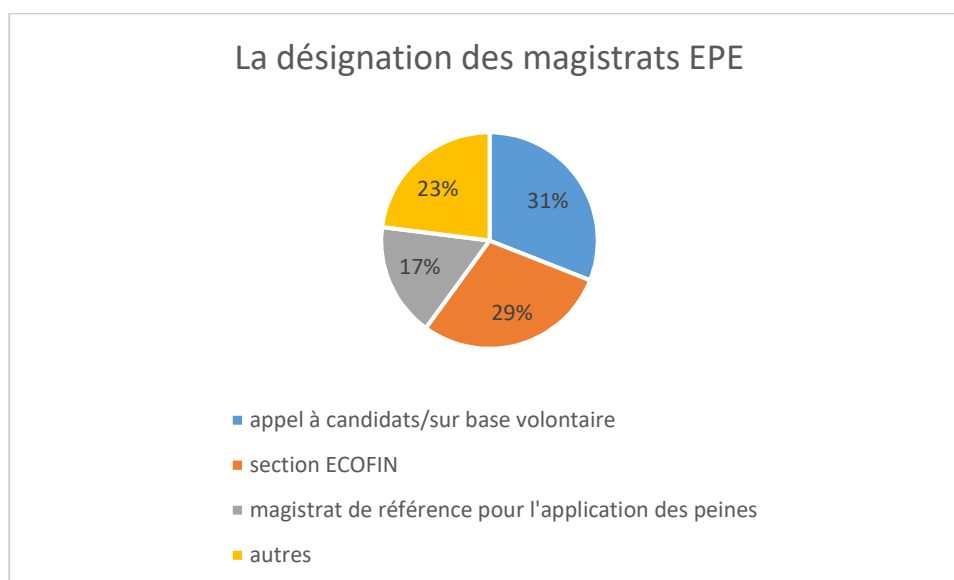
Désignation de magistrats EPE

En 2015, seules vingt entités (20 sur 31) avaient désigné en leur sein un magistrat EPE. Au cours des années suivantes, leur nombre a augmenté comme expliqué dans le tableau ci-dessous.

Depuis 2018, toutes les entités du ministère public ont désigné **au moins** un magistrat EPE.

Année	# entités dans lesquelles un magistrat EPE a été désigné	
2015	20 sur 31	64,51 %
2016	25 sur 31	80,64 %
2017	26 sur 31	83,87 %
2018	31 sur 31	100 %

La désignation en tant que magistrat EPE se fait principalement soit via un appel à candidats sur base volontaire (31%), soit en le sélectionnant au sein de la section ECOFIN (29%), soit en ayant recours au magistrat de référence pour l'application des peines au correctionnel (17%).



Le magistrat EPE ne s'occupe jamais exclusivement des EPE. Il cumule cette charge avec un ensemble de tâches qui représentent déjà une charge complète, comme par exemple, la gestion d'un cabinet ECOFIN.

D'après les réponses des entités, le temps exact consacré aux EPE est difficile à apprécier et n'est pas consigné. Selon une estimation des entités, le temps qui peut être consacré aux EPE varie fortement : de 0,01 à 0,5 « équivalent temps plein (ETP)¹⁵ ».

¹⁵ Dans la mesure où ce concept s'appliquerait aux magistrats, alors que leurs horaires de travail ne sont pas réglementés. Dans le cadre de la mesure de la charge de travail, 1 ETP est estimé à 40 heures/semaine..

Assistance du secrétariat et des juristes de parquet

Dans la plupart des entités, le magistrat EPE bénéficie pour la réalisation des EPE, d'une assistance qui lui est apportée principalement par des collaborateurs du secrétariat de parquet ou plus exceptionnellement par des juristes de parquet.

Aucune entité ne dispose d'un collaborateur qui se consacre à temps plein à l'assistance du magistrat dans le cadre de la gestion des dossiers EPE. En général, ce travail s'ajoute à l'ensemble de ses tâches habituelles. Il a ainsi été constaté que le temps qui a pu être consacré à l'EPE par les collaborateurs et les juristes de parquet est limité, il varie fortement, selon les estimations, entre 0,01 et 0,6 ETP.

Ressources humaines nécessaires pour réaliser les EPE

Les entités expliquent que les moyens affectés aux dossiers EPE sont globalement limités, notamment parce que les ressources générales en moyen humain sont elles-mêmes limitées et qu'aucun engagement supplémentaire n'a été prévu pour la mise en œuvre des EPE.

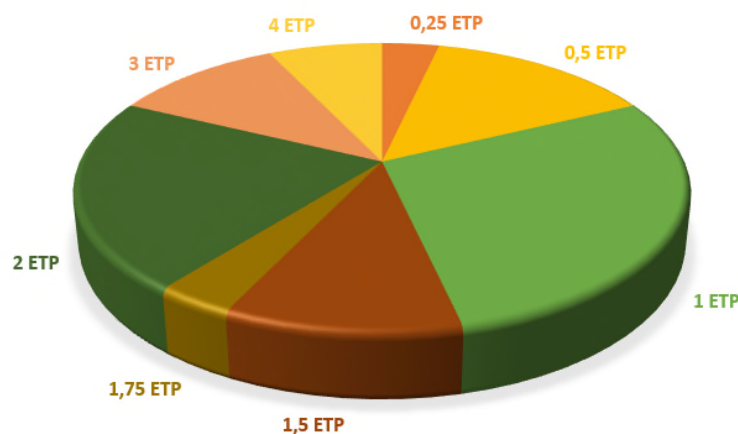
Il leur a dès lors été demandé d'évaluer l'importance des ressources humaines qu'elles estimeraient nécessaires pour réaliser les EPE.

La plupart des entités ont indiqué qu'il était difficile de faire une telle estimation et que l'importance des tâches peut varier fortement en raison de plusieurs facteurs :

- un manque d'expérience en matière d'EPE ;
- les spécificités rencontrées dans certains dossiers ;
- les déplacements du magistrat EPE en dehors de l'arrondissement en cas d'appel ;
- la nécessité de multiples contacts externes (par exemple : avec les Bureaux de Recouvrement non fiscal du SPF Finances¹⁶, l'OCSC, les avocats, les notaires, la police, ...);
- l'attitude et les efforts des Bureaux RNF du SPF Finances ;
- les possibilités effectives de recouvrement ;
- le fait qu'un condamné ou son patrimoine se trouve à l'étranger ;
- la nécessité d'un suivi sur plusieurs années pour certains dossiers complexes.

Les entités ont estimé que le personnel nécessaire pour les EPE se situe entre 0,25 et 4 ETP par entité.

RESSOURCES HUMAINES NÉCESSAIRES POUR RÉALISER LES EPE



¹⁶ Appelé par la suite dans le rapport : bureau RNF du SPF Finances. On peut également parler de « receveurs ».

Plusieurs entités soulignent que l'estimation des ressources humaines nécessaires dépend aussi de l'ambition de chaque entité en matière d'EPE. La collaboration (ou non) du bureau RNF du SPF Finances et des autres acteurs est également déterminante par rapport aux ressources propres qu'il y a lieu d'investir.

4.2. Thème n°2 : Les données statistiques concernant les EPE

Dans la pratique, le processus des EPE peut être subdivisé en trois phases telles que décrites dans la mercuriale du Procureur général d'Anvers (septembre 2018)¹⁷ :

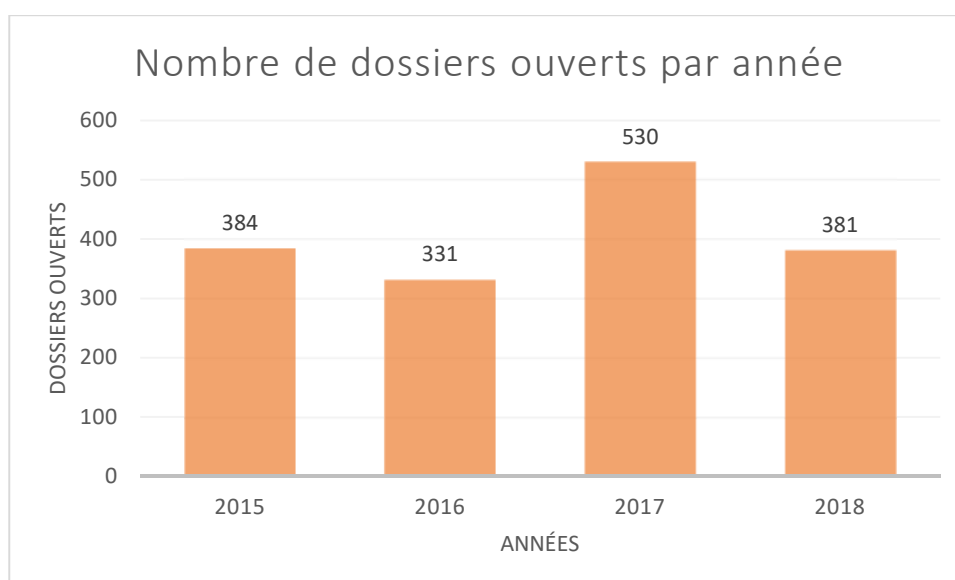
- PRÉ-EPE : une sélection par le parquet ou l'auditorat de tous les dossiers dans lesquels les montants de condamnation sont supérieurs à 10.000€¹⁸.
- EPE *LIGHT* : une information d'orientation, réalisée par les services de police, à la demande du parquet ou de l'auditorat, afin de déterminer s'il est opportun d'engager une EPE.
- *FULL* EPE : le lancement d'une EPE effective et complète.

Dossiers ouverts

Entre 2015 et 2018, l'ensemble des entités ayant répondu ont **ouvert** un total de 1626 dossiers « *Full EPE* », soit :

- 384 dossiers en 2015,
- 331 dossiers en 2016,
- 530 dossiers en 2017,
- 381 dossiers en 2018.

Sur l'ensemble de cette période, 13 des 31 entités (41.93%) n'ont ouvert aucun dossier « *Full EPE* ».



¹⁷ <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/mercuriales>. Il convient toutefois de noter que les entités ne font pas toutes cette distinction.

¹⁸ Circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux p.27.

Le nombre de dossiers ouverts varie fortement en fonction du ressort, de l'entité et de l'année concernée.

En 2016, par exemple :

- 20 des 31 entités (64,51%) n'avaient ouvert aucun dossier « Full EPE » ;
- 305 dossiers « Full EPE » sur 331 (92%) avaient été ouverts dans un même ressort ;
- 162 dossiers « Full EPE » sur 331 (49%) avaient été ouverts dans une seule entité (parquet) de ce ressort.

Certaines EPE nécessitent que des actes d'exécution spécifiques¹⁹ soient posés tandis que pour d'autres, des actes d'exécution ordinaires²⁰ suffisent.

Dans la plupart des dossiers « Full EPE » ouverts, si des actes d'exécution ordinaires ont effectivement été posés, il n'en est pas de même des actes d'exécution spécifiques qui n'ont été réalisés que dans un **nombre très limité de dossiers**, soit dans environ 32 des 1626 dossiers (2%)²¹.

Même dans cette part limitée, il existe de grosses différences entre les entités. Une entité gère 75% (24 dossiers des 32) de l'ensemble des dossiers dans lesquels des actes d'exécution spécifiques ont été posés. 24 des 31 entités (77,41%) n'ont posé aucun acte d'exécution spécifique dans aucun dossier durant la période de 2015 à 2018.

La loi EPE²² prévoit aussi explicitement que « *le magistrat EPE peut charger le directeur de l'OCSC de l'exécution d'une EPE en son nom ou lui demander de l'assister pendant l'EPE qu'il mène lui-même* ».

Dans 3,5% des dossiers « Full EPE » ouverts, cette assistance a été demandée à l'OCSC. L'EPE n'a été déléguée à l'OCSC dans aucun dossier.

Dossiers clôturés

Entre 2015 et 2018, l'ensemble des entités ayant répondu ont **clôturé** un total de 441 dossiers « Full EPE », soit de façon définitive (en cas de paiement complet, de décès du condamné, de prescription ou de grâce)²³, soit de façon provisoire (en cas d'incapacité financière constatée).

Cela représente :

¹⁹ La loi décrit « Les actes d'exécution spécifiques » comme suit : « le magistrat EPE peut ainsi exécuter ou faire exécuter, par le service de police requis, les actes d'enquête énumérés de manière limitative dans la loi, qui, dans le cadre d'une instruction, sont de la compétence exclusive du juge d'instruction (par exemple, une perquisition sans consentement, une écoute téléphonique, etc.) pour autant qu'ils puissent contribuer à atteindre l'objectif de l'EPE et après autorisation préalable du juge de l'application des peines (article 464/19 CIC) ».

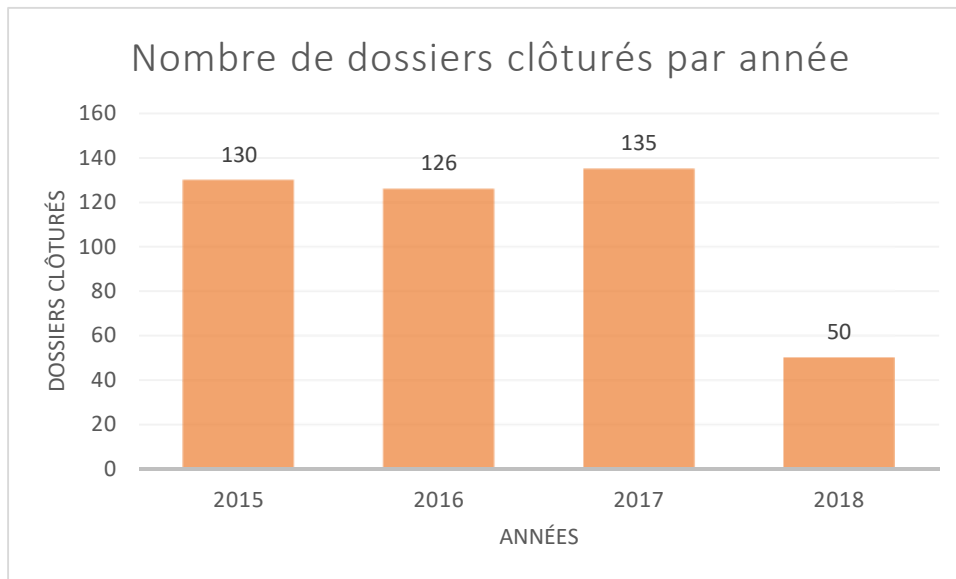
²⁰ La loi décrit « Les actes d'exécution ordinaires » comme suit : « le magistrat EPE peut, en principe, exécuter ou faire exécuter, par le service de police requis, tout acte d'enquête autorisé dans le cadre d'une information (article 28bis CIC), pour autant que cet acte puisse contribuer à atteindre l'objectif de l'EPE (article 464/5, § 1er, alinéa 1er, CIC).

²¹ Les chiffres communiqués par les entités ne semblent pas tous corrects. Il convient donc de nuancer le pourcentage en question, mais celui-ci est cependant repris dans le présent rapport car il permet tout de même d'avoir un aperçu de la part très restreinte que représentent les actes d'exécution spécifiques par rapport au nombre total de dossiers « Full EPE ».

²² Loi EPE Art7 .

²³ Circulaire n °14/2014 p.82 « La condamnation à la confiscation et à l'amende est annulée si ces peines patrimoniales ne peuvent plus être exécutées en raison de l'extinction de la peine due à la prescription, au décès du condamné, etc. L'EPE prend également fin si la peine patrimoniale est remise en vertu d'un arrêté de grâce ».

- 130 dossiers en 2015,
- 126 dossiers en 2016,
- 135 dossiers en 2017,
- 50 dossiers en 2018.

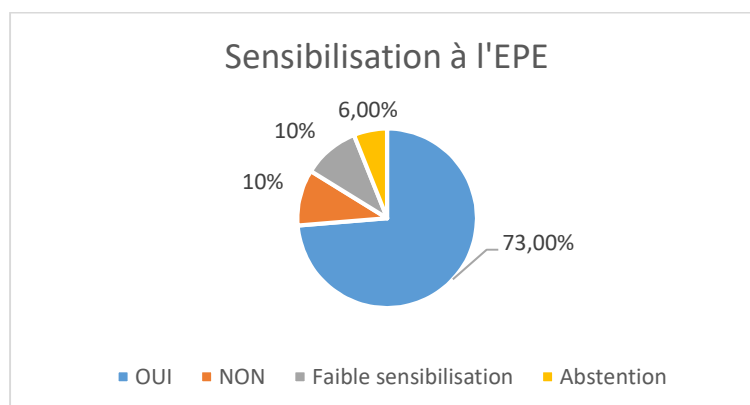


Dans moins de 10 % des dossiers clôturés durant la période de 2015 à 2018 (soit 37 dossiers sur 441), la sanction financière a été récupérée entièrement.

4.3. Thème n°3 : La sensibilisation et la formation des magistrats à l'EPE

Il a été demandé aux entités de préciser si les magistrats étaient sensibilisés et/ou formés à l'EPE.

Sur les 31 entités qui ont répondu, seules trois n'ont pris aucune mesure pour sensibiliser les magistrats à l'EPE.



Des différences existent quant aux mesures prises en vue de la sensibilisation aux EPE.

Parmi celle-ci :

- Sensibilisation lors des assemblées générales et autres moments de concertation ;
- Développement d'une politique, avec demande de support externe ;
- Création d'une cellule EPE avec collaborateurs administratifs dédiés, collaboration avec l'OCSC et le bureau RNF du SPF Finances, diffusion en interne des critères pour le lancement d'une EPE, contacts (informels) entre les différents acteurs ;
- Suivi de formations, rédaction de protocole de travail, rédaction de manuels (vademecum) ;
- Désignation de magistrats de référence ;
- Suivi et application des points d'attention et des « best practices » d'une autre entité ;
- Mise en place de listing dans Excel pour les dossiers EPE permettant ainsi un suivi à jour des dossiers ;
- Séminaire stratégique commun entre ressorts.

4.4. Thème n°4 : Les procédures et marches à suivre concernant les EPE

La loi relative à l'EPE stipule que le ministère public peut ouvrir une EPE (ou en charger l'OCSC) « à défaut de paiement complet de la confiscation spéciale, des amendes ou des frais de justice imposés, dans le délai fixé par le ministère public ou le service public fédéral Finances et pour autant que le montant de l'obligation de paiement soit important ». La loi ajoute que le Roi détermine, en fonction du montant à recouvrer de la condamnation ou de la gravité de l'infraction qui a motivé la condamnation, ce qu'il faut entendre par un montant important de l'obligation de paiement.

Ceci est précisé par l'Arrêté Royal du 25 avril 2014 (« A.R. Ouverture d'une EPE »)²⁴ : le ministère public peut mener une EPE si deux conditions (cumulatives) sont réunies :

1° le condamné a été déclaré coupable d'une infraction qui, au moment de la condamnation définitive, peut être punie d'une peine principale d'emprisonnement correctionnel d'un an ou davantage ;

2° le solde à recouvrer des sommes d'argent confisquées, amendes pénales et frais de justice en matière pénale s'élève, au jour de l'ouverture de l'enquête pénale d'exécution, à un total d'au moins 10.000 EUR.

Il a dès lors été demandé aux entités d'indiquer comment elles sélectionnent, dans la pratique, les jugements/arrêts qui entrent en considération pour une EPE et sur base de quels critères elles décident d'ouvrir effectivement un dossier EPE.

²⁴ Arrêté Royal du 25 avril 2014 portant exécution de l'article 464/4, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle

Sélection des jugements/arrêts qui remplissent les conditions pour une EPE

Dans la pratique, la plupart des entités interrogées (21 sur 31 entités) sélectionnent en premier lieu les jugements/arrêts où les sommes d'argent confisquées, les amendes pénales et les frais de justice en matière pénale s'élèvent à au moins 10.000 EUR (une entité applique toutefois un seuil minimum de 50.000 EUR). Cette liste de jugements/arrêts est, dans certaines entités, extraite de MaCH²⁵ et, dans d'autres, elle est dressée manuellement.

Quelques entités (3 sur 21) excluent directement de cette liste les affaires où il n'y a, a priori, aucune chance de récupération (par exemple, lorsque le condamné est un étranger en séjour illégal dans le pays, qui n'a pas d'attaches sur le territoire, lorsque le condamné est un fugitif ou radié d'office).

Généralement, cette liste est ensuite transmise au receveur (bureau RNF du SPF Finances), avec la demande de compléter les paiements qui ont été honorés et ceux qui sont toujours en souffrance.

Une minorité d'entités (5 sur 31) suit une autre méthode de travail : le magistrat titulaire du dossier est censé être le mieux habilité à déterminer s'il est opportun d'ouvrir une EPE. C'est ce magistrat qui décide si l'affaire est transférée ou non au magistrat EPE pour la suite.

Lancement d'une FULL EPE

Seize entités indiquent ne pas disposer de directives quant à l'ouverture effective d'une EPE, contrairement à onze entités.

Selon le cas, les directives sont reprises dans une note de service générale pour l'entité ou dans une circulaire de ressort. Certains font également référence à la circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux.

Il ressort des réponses des entités (28 sur les 31) que plusieurs méthodes de travail et critères différents sont utilisés pour procéder effectivement au lancement d'une FULL EPE :

- La plupart des entités (9 sur 28) ouvrent, après contrôle des paiements par le RNF du SPF Finances, une enquête (succincte) pour savoir si la personne possède des biens susceptibles de faire l'objet d'une saisie. Dans l'affirmative, une FULL EPE est lancée.
- D'autres entités (3 sur 28) utilisent le critère de l'importance du montant de la condamnation. Dans un seul cas, une FULL EPE n'est ouverte qu'à partir de 30.000€. Dans deux cas, la limite est à 100.000€, compte tenu des problèmes de capacité de la PJF, et une FULL EPE ne sera lancée qu'après une sélection minutieuse des dossiers (seuls les dossiers dont il est possible de prévoir avec certitude que les montants considérables seront récupérés avec succès). Ces critères sont fixés dans une circulaire de ressort ;
- Dans d'autres entités encore (3 sur 28), le lancement d'une FULL EPE dépend surtout de l'appréciation du magistrat EPE, sur la base d'éléments de l'enquête pénale et de la PRE EPE ;

²⁵ MaCH est l'application de gestion des dossiers pour les greffes et les secrétariats de parquet.

- Dans certains cas (2 sur 28), c'est le magistrat titulaire du dossier qui demande le lancement d'une FULL EPE ;
- Dans un cas, une concertation a lieu deux fois par an avec le bureau RNF du SPF Finances, qui décide quels dossiers PRE EPE sont transmis en vue d'une FULL EPE ;
- Dans un cas, le lancement dépend des mesures d'enquête nécessaires, en concertation avec la Police judiciaire fédérale (PJF) ;
- Enfin, un certain nombre d'entités (5 sur 28) n'ont pas (encore) de directives ou de critères, par exemple, parce qu'elles ne se sont lancées que récemment dans les PRE EPE (pas encore arrivées à la phase de la FULL EPE) ;

Un parquet explique très concrètement l'ouverture d'un dossier EPE :

- *Le magistrat titulaire du dossier détecte les éléments justifiant l'ouverture future d'un dossier EPE (existence d'un tiers de mauvaise foi, indices concernant des avantages patrimoniaux dissimulés mais non retrouvés...)* ;
- *Le magistrat titulaire transmet, par mail, « au service exécution » de sa division ces éléments avec les références du dossier ;*
- *Le « service exécution » crée un dossier pré-EPE dans le module AFNP (Affaires Non Pénales) ainsi qu'un dossier sous format informatique dans un répertoire partagé auquel le service exécution et le magistrat de référence EPE ont accès ;*
- *En collaboration avec le magistrat titulaire, le service exécution surveille l'évolution du dossier PRE EPE. Le dossier sera régulièrement mis en attente par le service exécution en vue d'une part, d'être en possession du jugement lorsque celui-ci sera prononcé et d'autre part, d'être informé de son caractère définitif ;*
- *Dès que le jugement est devenu définitif, celui-ci est transmis par mail au magistrat de référence EPE ;*
- *Le magistrat de référence EPE analyse le jugement et les éléments consignés dans le dossier PREPE. Il prend contact avec le bureau RNF du SPF Finances compétent afin de connaître l'état de la procédure de recouvrement ;*
 - *Si les conditions légales sont réunies et si le magistrat de référence EPE juge opportun d'ouvrir un dossier EPE, il transmet cette information au collègue désigné pour traiter le dossier EPE ;*
- *Le magistrat titulaire demande au service exécution de sa division de créer un dossier EPE ;*
- *Création du dossier EPE par le service exécution ;*
- *Le magistrat titulaire gère le dossier EPE, en collaboration avec le service exécution de sa division*

Depuis 2018, un projet pilote existe au sein d'une seule entité, supprimant la distinction (théorique) entre PRE, LIGHT et FULL EPE. Un dossier EPE est ouvert pour tous les arrêts remplissant les conditions légales.

Suivi des paiements

25 entités interrogées ont répondu recevoir les informations concernant les paiements dans les dossiers EPE via le bureau RNF du SPF Finances.

Deux entités suivent la récupération des sommes dues tant chez le bureau RNF du SPF Finances que chez les huissiers, médiateurs de dettes, curateurs ou auprès du greffe du tribunal du travail.

Suivant les réponses, la procédure de suivi est synthétisée comme suit :

- Liste des arrêts et jugements sélectionnés (faisant l'objet d'une EPE) transmise au bureau RNF du SPF Finances
- Interrogation des services du bureau RNF du SPF Finances et rencontres permettant de faire le point sur les différents dossiers
- Copie de l'enquête de solvabilité
- Résultat positif : ouverture d'une FULL EPE

Levée des saisies ou de la restitution d'objets saisis non confisqués

D'après l'article 464/36 du CIC²⁶,

« § 1er. Toute personne lésée par une saisie concernant ses biens peut demander au magistrat EPE la levée de cet acte d'exécution.

§ 2. La requête est motivée et contient élection de domicile en Belgique si le requérant n'y a pas son domicile ou son siège. Elle est envoyée par envoi recommandé ou par téléfax au secrétariat du ministère public compétent et inscrite dans un registre tenu à cet effet.

§ 3. Le magistrat EPE statue dans un délai de quinze jours à compter de l'inscription de la requête dans le registre.

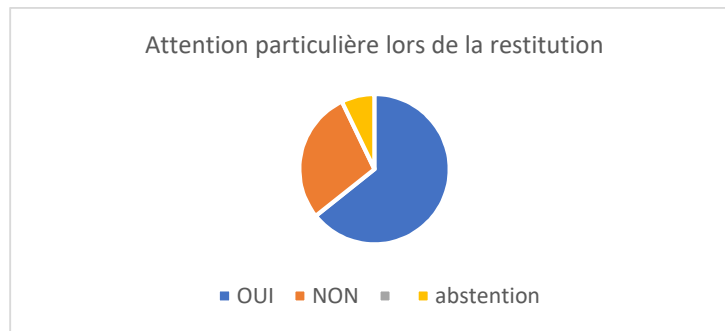
Il peut rejeter la requête s'il estime que les nécessités de l'enquête le requièrent ou si la condamnation au paiement d'une confiscation, d'une amende et des frais de justice peut être exécutée sur les biens concernés ».

Certaines entités accordent, lors de la **levée des saisies ou de la restitution d'objets saisis non confisqués**, une attention particulière afin d'éviter la restitution d'objets dont on peut supposer qu'ils pourraient couvrir les peines pécuniaires impayées.

Afin d'éviter une restitution « non souhaitable », une communication efficace entre les différents acteurs, et un encodage uniforme et rigoureux dans la fiche ABDA (fiche de renseignements nationale) sont indispensables. Les entités relèvent qu'il est difficile d'avoir une vue d'ensemble de tous les dossiers car chaque magistrat est responsable de ses propres dossiers.

Il est donc à souligner que la levée des saisies et la restitution de biens ne s'effectuent pas de manière centralisée mais bien par le magistrat en charge du dossier.

²⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/1808/12/12/1808121250_F.pdf



Si le cas d'une restitution d'objets saisis non confisqués ou une levée de saisie se pose, le magistrat peut prendre contact avec l'OCSC et intégrer la reprise des saisies dans le dossier EPE. L'article 32 de la loi OCSC est d'application²⁷.

Les magistrats sont sensibilisés à cette question lors des différentes réunions et assemblées, mais la procédure prend énormément de temps, les capacités en personnel ne sont pas toujours présentes et la valeur vénale des objets est souvent peu intéressante pour une EPE.

Seule une entité affirme réaliser le contrôle des saisies et des biens confisqués systématiquement. Le FinShop²⁸ est utilisé afin de revendre ce qui peut l'être et ainsi récupérer les montants à percevoir. L'OCSC gère l'argent se trouvant déjà sur son compte ; les cautions éventuellement déposées sont traitées via la Caisse de Dépôt et Consignations²⁹.

²⁷ Loi du 4 février 2018 contenant les missions et la composition de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation (appelée la "loi OCSC")

Art.32 § 1er. L'Organe central peut informer au sujet des données dont il dispose en application de cette loi les fonctionnaires chargés du recouvrement pour le compte de l'Etat fédéral, des communautés et des régions ainsi que les organismes percepteurs de cotisations sociales, dues en application de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et l'arrêté royal n° 38 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

Sous réserve de l'application de l'alinéa 1er, l'Organe central peut fournir les mêmes renseignements aux institutions chargées du recouvrement des dettes fiscales ou sociales dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

§ 2. L'Organe central peut affecter sans formalités toute somme à restituer ou à verser au paiement de créances dues par le bénéficiaire de cette restitution ou de ce versement au profit de fonctionnaires chargés du recouvrement, au profit des organismes percepteurs de cotisations de sécurité sociale visés au paragraphe 1er, alinéa 1er, et au profit des dettes étrangères visées au paragraphe 1er, alinéa 2.

L'alinéa 1er reste applicable en cas de saisie, de cession, de concours ou de procédure d'insolvabilité.

§ 3. Le Roi détermine les modalités de transmission des informations visées au paragraphe 1er aux organismes percepteurs de cotisations de sécurité sociale visés au paragraphe 1er.

²⁸ Le FinShop est l'entité du SPF Finances chargée de vendre des biens meubles pour le compte de l'État fédéral, notamment la justice pour des biens saisis ou bpost pour des biens perdus et non réclamés. Il y a des ventes aux enchères classiques, des ventes aux enchères en ligne et une boutique avec des prix fixes.

²⁹ Il est institué, sous la dénomination de "Caisse des Dépôts et consignations" une administration chargée, à l'exclusion de tout autre organisme, de recevoir et de rembourser :

1° les dépôts et consignations en numéraire ou en valeurs, imposés ou autorisés par une disposition légale ou réglementaire ;

2° les cautionnements en numéraire et en valeurs destinées à garantir, vis-à-vis d'une administration publique ou d'intérêt public soit l'exercice de fonctions sujettes à une responsabilité pécuniaire, soit l'accomplissement d'obligations ou l'exécution d'entreprises auxquelles le public est intéressé.

4.5. Thème n°5 : La communication et la collaboration entre les services concernés

La collaboration avec d'autres acteurs durant une EPE

La circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux décrit les différents acteurs³⁰ de l'EPE, tels que :

Le ministère public : « L'EPE est menée sous l'autorité et la direction du ministère public (article 464/1, § 2, CIC). Le magistrat qui dirige l'enquête pénale d'exécution est appelé « magistrat EPE » ».

Le condamné ou le tiers de mauvaise foi : « L'EPE est menée à l'égard du condamné, c'est-à-dire une personne, physique ou morale, qui est l'auteur d'un délit et qui a été condamnée par le juge à payer une somme d'argent confisquée, une amende pénale ou des frais de justice en matière pénale (article 464/1, § 3, CIC). » [...] « L'EPE peut également être menée contre des « tiers de mauvaise foi », à savoir des personnes, physiques ou morales, qui conspirent délibérément (« sciemment et volontairement ») avec le condamné afin de soustraire son patrimoine à l'exécution d'une condamnation exécutoire (article 464/1, § 3, CIC) ».

L'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC) : « Le magistrat compétent pour l'exécution de la condamnation coulée en force de chose jugée peut également impliquer l'OCSC dans l'EPE :

- soit, en lui demandant de prêter assistance pendant l'EPE, par exemple en lui fournissant un avis ou en menant une enquête distincte sur la solvabilité du condamné (articles 21 et 22 de la loi relative à l'OCSC). Si l'OCSC prête assistance dans le cadre de l'EPE menée par le magistrat EPE, il le fait en étroite concertation avec ce magistrat ;
- soit, en chargeant le directeur de l'OCSC de mener une EPE en son nom dans une affaire bien déterminée (délégation) ».

Le SPF Finances³¹ : « Le magistrat EPE communique, au besoin, tous les renseignements pertinents collectés dans le cadre de l'EPE et ayant trait au patrimoine du condamné au fonctionnaire compétent du SPF Finances, ou informe ce fonctionnaire que ces renseignements sont à disposition pour consultation et prise d'une copie. Il partage ces informations en vue de faciliter le recouvrement des confiscations, amendes et frais de justice dus par le condamné ».

Les services de police : « Le magistrat EPE peut requérir la police locale et la police fédérale, en vue de faire accomplir, à l'exception des limites prévues par la loi, tous les actes d'exécution nécessaires à l'EPE (article 464/2, § 4, alinéa 1er, CIC) ».

Le juge de l'application des peines : « Le juge de l'application des peines examinera la demande du ministère public en vue d'autoriser la pratique d'un « acte d'exécution spécifique » à la lumière, entre autres, des principes de légalité et de proportionnalité (cf. infra, « 2.4.3.3. Procédure d'autorisation » et article 464/19 CIC) ».

³⁰ Circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux p.9 et suivantes.

³¹ = bureau RNF du SPF Finances

Les 27 entités ayant répondu mentionnent collaborer avec :

- La police (fédérale et locale)
- L'OCSC
- Les justiciables (et leurs conseils)
- Le bureau RNF du SPF Finances
- Le tribunal de l'application des peines
- Les huissiers, médiateurs de dettes, curateurs, greffe (en cas de faillite), services d'inspection sociale, ...

Quinze entités (15 des 27 entités) indiquent ne pas avoir d'accords préalables avec ces différents acteurs.

Les douze entités qui répondent avoir des « accords » avec les différents acteurs indiquent qu'il s'agit de régler les aspects plus pratiques. Cela se fait principalement par des réunions périodiques ou des réunions en groupes de travail avec l'un ou l'autre acteurs³².

Neuf entités indiquent explicitement avoir des problèmes lors de ces collaborations.

Les problèmes mentionnés sont d'ordre pratique comme : le manque de capacité ou de transparence des services du bureau RNF du SPF Finances, la multiplication des services compétents, le manque de motivation, ...

La transmission et l'exploitation des informations des administrations fiscales

Seules deux entités ont pris les dispositions nécessaires dans les dossiers EPE en vue de la transmission et de l'exploitation des informations dont disposent les administrations fiscales belges au sujet des éléments de patrimoine situés à l'étranger, dont notamment les comptes bancaires.

Dénonciations de la CTIF³³ dans le cadre des EPE

Seules quatre entités indiquent avoir déjà utilisé les dénonciations³⁴ de la CTIF dans le cadre des EPE.

³² La circulaire 9/2018 décrit d'ailleurs les relations avec l'OCSC : Circulaire 09/2018 _ La loi du 4 février 2018 contenant les missions et la composition de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation <https://www.om-mp.be/fr/article/communique-presse-col92018-missions-composition-ocsc>

³³ La CTIF est une autorité administrative indépendante, dotée de la personnalité juridique, qui est chargée du traitement et de la transmission d'informations, en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en ce compris le financement de la prolifération d'activités nucléaires sensibles ou la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires. Composée d'experts en matière financière et d'un officier supérieur détaché de la police fédérale, elle est placée sous le contrôle des Ministres de la Justice et des Finances et sous la direction d'un magistrat ou de son suppléant détachés du parquet. Le bureau, composé du président et du vice-président, organise les activités de la CTIF.

³⁴ En cas d'opposition à une opération envisagée et lorsque dans le délai de cette opposition la Cellule transmet les informations au procureur du Roi compétent ou au procureur fédéral, la Cellule informe également sans délai l'Organe central pour la saisie et la confiscation. Cette information sera également faite lorsque la Cellule informe le procureur du Roi compétent ou le procureur fédéral lorsque des avoirs d'une valeur significative, de quelque nature qu'ils soient, sont disponibles en vue d'une saisie judiciaire éventuelle.

La collaboration internationale pour l'échange d'informations

Seules sept entités indiquent pouvoir bénéficier d'une coopération internationale, via le réseau ARO-CARIN de l'OCSC.

D'après la circulaire 09/2018³⁵ : « L'OCSC a conclu deux accords de coopération internationaux et fait donc partie :

- de la plate-forme ARO (Asset Recovery Office Platform de l'Union européenne) ;
- du réseau international CARIN (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network) ».

Demandes du magistrat EPE au receveur³⁶ de poser certains actes (par exemple : saisie après enquête patrimoniale)

D'après la circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux³⁷ : « Dans certains cas, le magistrat EPE peut estimer qu'il n'est pas recommandé de procéder à la saisie, mais qu'il est opportun de transmettre les renseignements collectés sur la situation patrimoniale du condamné et/ou du tiers de mauvaise foi au receveur RNF compétent pour le recouvrement des dettes EPE. Une saisie EPE est impossible si le bien concerné fait déjà l'objet d'une saisie-exécution civile ou si le condamné est concerné par une procédure collective d'insolvabilité ».

Neuf entités indiquent soit qu'aucune demande de ce genre n'a été posée, soit que ce type de demande n'est tout simplement « pas d'application ». Deux d'entre elles mentionnent également le manque d'informations reçues à ce sujet.

Un des parquets généraux déclare qu'il est important que le ministère public sache ce que la saisie a produit, afin qu'une décision puisse être prise quant à la poursuite ou non d'une EPE. Au plus tard à la fin de 2019, le Ministère Public aura accès à la base de données FIRST³⁸ du bureau RNF du SPF Finances afin que l'état de la situation puisse être contrôlé par le ministère public lui-même et donc également voir si des paiements ont été effectués.

Une entité indique que le suivi est fait par le SPOC (single point of contact)³⁹, dans trois autres c'est le magistrat EPE qui s'en occupe.

Dans un des parquets, le suivi est effectué par le Bureau exécution du parquet.

Dans un autre, il y a un suivi ponctuel et l'enregistrement est fait via le cabinet EPE.

Trois entités réfléchissent actuellement à un système pour assurer au mieux le suivi de ces demandes.

Demande d'entraide judiciaire ou certificat UE

³⁵ Circulaire 09/2018 _ La loi du 4 février 2018 contenant les missions et la composition de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation <https://www.om-mp.be/fr/article/communiqu%C3%A9-092018-missions-composition-ocsc>. p.30

³⁶ Bureau RNF du SPF Finances.

³⁷ Circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux p.61

³⁸ Application " federal integrated recovery system and refunding" de l'administration générale de la perception et du recouvrement du SPF Finances.

³⁹ SPOC ou Single Point of Contact. Un point de contact ou point de contact unique est une personne ou un service servant de coordinateur ou de point focal d'information concernant une activité ou un programme.

En 2015, aucune entité n'a émis de demande d'entraide judiciaire ou d'un certificat UE en vue de saisie ou de confiscation.

En 2016, seule une entité a émis cette demande pour un dossier EPE.

En 2017, cette même entité a fait la demande, pour trois dossiers EPE. Une autre a fait la demande pour un dossier.

En 2018, onze entités ont demandé une entraide judiciaire ou un certificat UE pour un total de quarante-deux dossiers EPE.

4.6. Thème n°6 : Les montants potentiels et effectifs à percevoir

Montant potentiel à recouvrer au sein d'une entité par le biais d'une EPE

Il a été demandé aux entités si elles avaient une idée du « montant potentiel à recouvrer » à leur niveau pour des dossiers remontant aux années 2015 à 2018.

Onze entités déclarent n'avoir aucune idée des montants qui pourraient être récupérés par le biais d'une EPE.

Dix-sept entités déclarent avoir une idée de ces montants et ont communiqué des montants concrets. Il s'est toutefois avéré que ces montants ont été calculés selon des méthodes différentes, de sorte que les montants communiqués ne sont pas comparables⁴⁰. Cela n'a dès lors pas beaucoup de sens de communiquer ces montants ici.

Il semble toutefois clair que des montants considérables échappent encore aux autorités par une perception imparfaite des peines patrimoniales. Dans le cadre de l'enquête exploratoire, il ne s'est toutefois pas avéré possible d'obtenir des données complètes et précises sur la question.

Montant réellement perçu annuellement grâce aux EPE

Les entités ont été interrogées sur le montant réellement perçu pour des dossiers des années 2015 à 2018.

Dix-neuf entités n'étaient en mesure de communiquer le montant réellement perçu pour aucune de ces années.

Huit entités n'étaient en mesure de communiquer un montant que pour une seule année spécifique. Seules trois entités pouvaient communiquer le montant réellement perçu pour chaque année.

⁴⁰ Pour certaines entités, le « montant potentiel à recouvrer » par an correspond, par exemple, au total des sommes de **tous** les dossiers où une amende de plus de 10.000 EUR a été prononcée. Il n'est cependant pas tenu compte des dossiers où des paiements (partiels ou complets) ont été effectués par le condamné. Pour d'autres entités, le « montant potentiel à recouvrer » correspond au total de tous les montants des dossiers ayant déjà fait l'objet de l'ouverture d'une EPE (LIGHT ou FULL). Étant donné que certaines entités n'ont ouvert une EPE que dans un nombre limité de cas, ces montants communiqués ne donnent pas non plus une image fidèle du « montant potentiel à recouvrer ». De plus, plusieurs entités indiquent ne disposer que de données partielles.

Compte tenu des nombreuses données manquantes, nous ne disposons pas d'un aperçu clair concernant le total des montants réellement perçus annuellement et ici aussi, il est peu judicieux de communiquer ces montants.

4.7. Thème n°7 : Les programmes informatiques liés à l'EPE

La Circulaire n°14/2014 prévoit que « toute ouverture d'une EPE est encodée dans l'application MaCH »⁴¹. Toutefois, à la lecture des réponses des entités, ce n'est pas toujours le cas.

Huit entités déclarent disposer d'un programme informatique spécifique de gestion des dossiers EPE.

Deux de ces huit entités déclarent que celui-ci a été développé par le SFP Justice (à savoir, MaCH et une liste Excel reliée aux modèles EPE). Les six autres l'ont développé eux-mêmes (comme un script et des tableaux Excel, ...).

Six entités déclarent qu'elles n'ont pas de programme informatique spécifique de gestion des dossiers EPE, mais qu'elles recourent à certains outils numériques pour gérer ces dossiers : adresse email, disque partagé, fichier Excel, ...

Quatorze entités déclarent qu'elles n'utilisent aucun programme informatique pour la gestion des dossiers EPE, spécifique ou autre.

Une de ces entités envisage de tenir à jour un tableau Excel des condamnations, qui sera disponible sur le réseau. Le collaborateur du secrétariat encodera régulièrement toutes les nouvelles condamnations définitives, supérieures à 10.000 € et tiendra un échéancier permettant de vérifier le suivi de l'exécution par les services du bureau RNF du SPF Finances.

Une autre de ces entités explique qu'il serait contradictoire de vouloir développer un tel programme de gestion des dossiers EPE à l'heure de l'uniformisation des moyens informatiques et de l'introduction de MaCH dans les services.

5. Difficultés rencontrées avec l'EPE

Les entités ont expliqué les différents problèmes et difficultés qu'elles rencontrent dans le cadre des EPE. Les problèmes et difficultés les plus importants sont présentés ici (par thème).

Problèmes liés au thème n°1 (ressources humaines)

- La durée d'un dossier EPE peut être longue et excéder une année, entraînant une charge de travail d'autant plus importante. Il est actuellement impossible d'estimer la charge que représentent les EPE en « ETP ».
- Le bureau RNF du SPF Finances (receveur) se limite à certains actes et toute autre enquête doit passer par les services de police qui sont en manque d'effectifs.
- Il y a une pénurie de magistrats.
- L'OCSC manque de moyens pour mener à bien ses missions légales dans le cadre des EPE complexes (délégation⁴², enquête de solvabilité, entraide internationale).

⁴¹ Circulaire n° 14/2014 du Collège des procureurs généraux p.105.

⁴² La loi du 4 février 2018 contenant les missions et la composition de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation « afin d'assurer l'exécution effective d'une confiscation, le magistrat compétent peut ouvrir une enquête pénale

- Les magistrats EPE et les secrétaires manquent de temps pour suivre correctement les dossiers EPE.

Problèmes liés au thème n°3 (sensibilisation et formation des magistrats)

- Lacune au niveau de la sensibilisation des acteurs de la chaîne pénale à la problématique des sanctions financières.
- L'attention portée à l'exécution de la peine par la magistrature est insuffisante.
- Le personnel administratif n'est pas ou est peu formé à la matière.
- La vision des EPE est différente entre le ministère public et le SPF Finances.

Problèmes liés au thème n°4 (procédures et marches à suivre)

- La loi interdit au procureur du Roi de demander des informations directement au point de contact central de la Banque nationale de Belgique. La fragmentation des pouvoirs n'est pas toujours efficace ; les informations circulent entre de nombreux partenaires.
- Il n'y a pas d'accès à la Banque-carrefour de la sécurité sociale.

Problèmes liés au thème n°5 (communication et collaboration entre services)

- Il n'y a pas de SPOC au bureau RNF du SPF Finances – difficultés pour la collaboration et la communication.
- Une entité se plaint du fait qu'elle fait face à plusieurs receveurs (bureau RNF du SPF Finances) différents et qu'il y a une forte rotation du personnel.
- Certains pays ne connaissent pas l'EPE et ne font pas usages des instruments utiles, telles que la décision d'enquête européenne, alors que la majorité des actifs du condamné peut se situer à l'étranger.
- La coopération internationale est complexe.
- Il n'y a pas de possibilité de signalement « Schengen »⁴³ en vue de la fouille du condamné et de la saisie éventuelle.

Problèmes liés au thème n°6 (montants potentiels et effectifs à percevoir)

- Les lacunes de consultation et de retour d'informations avec le bureau RNF du SPF Finances.
- Les problèmes de détection des dossiers potentiels par les magistrats titulaires.

Problèmes liés au thème n°7 (programmes informatiques)

- Le système informatique est peu performant : absence de système de gestion intégrée de l'ensemble des saisies, ce qui retarde le lancement d'une EPE et rend nécessaire le déploiement de plus de personnes que nécessaire.
- L'absence de numérisation des échanges de données entre le receveur et le ministère public.
- MaCH n'est arrivé qu'en 2018.
- Le manque de fiabilité des chiffres issus de MaCH.
- L'absence de connexion avec les bases de données du bureau RNF du SPF Finances.

d'exécution (EPE) et demander à l'OCSC : - soit [...] - soit que l'OCSC mène l'EPE lui-même par délégation ; celle-ci se fait sur requête du magistrat compétent ou sur proposition du directeur de l'OCSC. »

⁴³ Le système d'information Schengen est un système de traitement automatisé de données qui relève de la coopération policière et judiciaire européenne en matière pénale.

6. Voies de solution proposées par les entités

Les entités ont formulé des suggestions pour résoudre les problèmes relatifs aux EPE. En voici quelques-unes :

- Renforcer les effectifs des parquets – tant au niveau administratif qu’au niveau des fonctions judiciaires.
- Renforcer les capacités de la police.
- Confier l'ensemble des EPE à l'OCSC qui pourrait développer une véritable expertise en la matière et y consacrer davantage de magistrats et de personnel.
- Créer une cellule EPE par ressort.
- Mettre à disposition des magistrats spécialisés, le temps et les ressources nécessaires.
- Continuer les formations et la sensibilisation à la matière.
- Créer une méthode de travail semblable pour tous.
- Mettre en place un protocole de travail et dégager de la disponibilité pour suivre ces dossiers. Développer un processus de collaboration avec le receveur.
- Afin de confirmer le principe de subsidiarité de l’EPE par rapport au recouvrement par le bureau RNF du SPF Finances, l’EPE constituant (seulement) un moyen d'améliorer la perception des peines pécuniaires, il conviendrait d’améliorer le recouvrement de celles-ci par le bureau RNF du SPF Finances par :
 - La mise en place d’une procédure permettant la transmission et le traitement de l’ensemble des jugements transmis ;
 - L’obligation pour le greffe correctionnel de transmettre in extenso au bureau RNF du SPF Finances systématiquement une copie de tous les jugements (pas seulement des extraits) emportant condamnation à des peines pécuniaires supérieures à 10.000 €.
- Standardiser les renseignements disponibles (collaboration services EPE – bureau RNF du SPF Finances).
- Echanger les expériences de recouvrement international et de saisies.
- Déployer des efforts au niveau international.
- Améliorer la coopération dans la recherche des avoirs étrangers.
- Promouvoir l’utilisation du programme FIRST du bureau RNF du SPF Finances par les magistrats.
- Mettre en place un SPOC au bureau RNF du SPF Finances en vue de simplifier la communication.

- Disposer d'un inventaire des biens saisis, non seulement pour le ministère public, mais également pour le bureau du RNF du SPF Finances, les huissiers de justice, etc.
- Avoir un système informatique fiable et performant, permettant tant au bureau RNF du SPF Finances qu'au ministère public d'avoir accès aux données relatives aux condamnations pécuniaires. L'ouverture des EPE pourrait être automatique.
- Numériser l'échange de données entre la Justice et les Finances.
- Améliorer l'enregistrement dans MaCH et s'assurer de la correction des données.

7. Conclusion

L'exécution des condamnations et le recouvrement des amendes sont l'aboutissement de la procédure pénale. Des manquements au niveau de l'exécution ou du recouvrement portent atteinte à la crédibilité de l'ensemble de la politique pénale. La mobilisation de beaucoup de personnes et de moyens sur toute la chaîne pénale, afin d'aboutir à une condamnation qui n'est finalement pas exécutée, représente non seulement un gaspillage de ressources humaines et autres, mais elle génère aussi de la frustration chez tous ceux qui ont collaboré à la condamnation et un sentiment d'impunité dans le chef du condamné.

Depuis l'an 2000, la Cour des comptes n'a de cesse de souligner les manquements dans l'exécution des condamnations pénales, le recouvrement d'amendes et l'application des peines de substitution.

En 2013, le Conseil Supérieur de la Justice a rédigé un avis sur l'avant-projet de loi portant des mesures diverses relatives à l'amélioration du recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale. Le Conseil Supérieur de la Justice y soulignait que la réglementation et les pratiques en matière de recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale devaient être améliorées et que cela permettrait une hausse des rentrées de l'État, une lutte plus efficace contre la criminalité organisée et une plus grande crédibilité de la Justice.

La loi EPE de 2014 était, à cet égard, censée améliorer les choses.

Les possibilités supplémentaires qui s'offrent depuis au ministère public nécessitent et nécessitent cependant l'engagement de moyens supplémentaires (surtout en personnel), mais ces moyens supplémentaires n'ont pas été prévus. En d'autres termes, l'EPE est réalisée avec les moyens existants en personnel et se rajoute par ailleurs aux autres tâches. Il ressort de l'enquête exploratoire que la plupart des entités ne sont en mesure de s'y consacrer que très partiellement.

La collaboration avec les autres services (tels que le bureau RNF du SPF Finances) n'est pas non plus toujours optimale.

Des chiffres concrets sur l'EPE ne sont pas disponibles partout et les obtenir nécessite souvent un travail de recherche manuel, ce qui explique en outre que certaines statistiques communiquées soient incorrectes.

Les réponses reçues permettent toutefois de conclure que l'EPE est sous-exploitée par rapport à son potentiel. En théorie, des sommes importantes pourraient être perçues tous les ans mais, dans la pratique, seule une fraction est effectivement récupérée.

8. Pistes de solutions

Se basant sur les constatations qui précèdent, sur le relevé des problèmes décrits par les entités et sur les suggestions faites par celles-ci, le CSJ présente huit pistes de solutions.

1. Fournir les magistrats supplémentaires, les membres du personnel du ministère public et de la police qui sont nécessaires pour les nouvelles tâches qu'a entraînées l'instauration de l'EPE en 2014.
2. Professionnaliser la gestion des EPE. Centraliser cette gestion, par exemple en créant des cellules spécialisées par ressort ou par entités.
3. Renforcer et améliorer la formation des magistrats de référence, des juristes et des membres du personnel administratif du ministère public, notamment les formations dispensées à l'IFJ en mettant l'accent tant sur une formation de base solide que sur l'échange des expériences.
4. Systématiser la diffusion de directives relatives à l'ouverture d'une FULL EPE dans chaque entité du ministère public et évaluer en permanence le niveau de mise en œuvre de ces directives.
5. Permettre la transmission systématique d'informations entre les administrations fiscales et les magistrats EPE au sujet des personnes faisant l'objet d'une condamnation non exécutée.
6. Informer la CTIF des condamnations non entièrement exécutées à une amende, à une confiscation et/ou à des frais. Permettre aux magistrats EPE de solliciter la CTIF en vue d'obtenir des informations sur la consistance du patrimoine des condamnés, en Belgique et à l'étranger.
7. Optimiser la collaboration entre le bureau RNF du SPF Finances et les magistrats EPE.
8. Développer les outils informatiques permettant la gestion de l'exécution des condamnations pénales à une amende, à une confiscation et/ou à des frais et la gestion des EPE, en s'inspirant des programmes informatiques qui ont déjà été développés avec succès et en veillant à ce que toutes les informations puissent être partagées entre les différents acteurs.

Annexe

Questionnaire envoyé aux entités

Questionnaire sur l'« Enquête pénale d'exécution (EPE) »

À destination des parquets généraux, des auditorats-généraux, des parquets d'instance, du parquet fédéral et des auditorats du travail

1. Des magistrats EPE ont-ils été désignés au sein de votre entité ?

- Dans l'affirmative, combien en :
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

- Dans l'affirmative, sur quelle base (selon quels critères ?) les magistrats EPE ont-ils été choisis ?

- Dans l'affirmative, sont-ils exclusivement affectés à l'EPE ?

- Dans l'hypothèse où un magistrat n'est pas affecté uniquement aux EPE, combien de temps (à exprimer en ETP) ces magistrats EPE ont-ils pu consacrer annuellement à l'EPE en 2015
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

2. Au sein de votre entité, des juristes de parquet apportent-ils leur aide dans les dossiers d'EPE?

- Dans l'affirmative, combien en :
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

- Dans l'affirmative, combien de temps (à exprimer en ETP) ont-ils pu consacrer annuellement à l'EPE en :
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

3. Au sein de votre entité, des collaborateurs du secrétariat du parquet apportent-ils leur aide dans les dossiers d' EPE ?

- Dans l'affirmative, combien en
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018
- Dans l'affirmative, combien de temps (à exprimer en ETP) ont-ils pu consacrer annuellement à l'EPE en :
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

**4. A combien estimez-vous les effectifs humains nécessaires (ETP) pour traiter de l'EPE ?
Quelle est la situation réelle sur le terrain (fonction en cumul, ...) ?**

- Sur quels critères basez-vous votre estimation ?

5. Combien de dossiers Full EPE ont-ils été ouverts au sein de votre entité en :

- 2015
- 2016
- 2017
- 2018
- Dans combien de ces dossiers des actes d'exécution ont-ils effectivement été posés ?
 - Dans combien de ces dossiers seuls des actes d'exécution ordinaires ont-ils été posés ?
 - Dans combien de ces dossiers s'agissait-il d'actes d'exécution spécifiques (nécessitant l'autorisation du juge de l'application des peines) ?

- Dans combien de ces dossiers a-t-il été fait appel à l'assistance de l'OCSC?
- Dans combien de ces dossiers l'EPE a-t-elle été déléguée à l'OCSC ?

6. Combien de dossiers Full EPE ont été clôturés dans votre entité de manière définitive (intégralité du paiement, décès du condamné, prescription ou grâce) ou provisoire (en cas d'incapacité financière constatée) ?

- 2015
- 2016
- 2017
- 2018

- Dans combien de ces dossiers la sanction pécuniaire a-t-elle été recouvrée en totalité ?

- Dans combien de ces dossiers la pénalité financière a-t-elle été partiellement recouvrée ?

- Dans combien de ces dossiers n'a-t-on rien récupéré ou très peu (moins de 10 %) ?

- Dans combien de ces dossiers le paiement a-t-il été effectué sans avoir à procéder à la saisie des biens ?

- Dans combien de ces dossiers des recours ont-ils été introduits devant le Tribunal d'Application des Peines ?

7. Les magistrats de votre entité sont-ils sensibilisés à l'EPE ?

- Dans l'affirmative, de quelle manière (p. ex. formation, directives, point d'attention en réunion, etc.) ?

- Une attention particulière est-elle accordée lorsque la levée des saisies est sollicitée ou lorsque des objets saisis non confisqués sont restitués, afin d'éviter la restitution d'objets dont on peut supposer qu'ils pourraient couvrir les peines pécuniaires impayées?
 - Dans l'affirmative, comment avez-vous procédé ?

8. Combien de jugements/arrêts pouvaient donner lieu à une EPE en

- 2015
- 2016
- 2017
- 2018

Quelle est la proportion par rapport au nombre total de jugement/arrêts correctionnels en

- 2015
- 2016
- 2017
- 2018

9. Combien de ces jugements/arrêts donnent lieu à une Pre EPE, une Light EPE ou une Full EPE ?

- Pre EPE
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

- Light EPE
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

- Full EPE
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

10. Comment les jugements/arrêts qui entrent en considération pour une EPE sont-ils sélectionnés dans votre entité ?

11. De quelle manière (selon quels critères ?) décide-t-on d'ouvrir effectivement un dossier Full EPE ?

- Existe-t-il des directives à cet égard ? Dans l'affirmative, lesquelles ?

12. Comment vous assurez-vous si des paiements ont été exécutés dans ce dossier (via le receveur, l'huissier de justice ou le médiateur de dettes) ?

- 13. Avec quels autres acteurs collabore-t-on lors d'une EPE ?**
- Cette coopération fait-elle l'objet d'accords préalables ?
 - Comment fonctionne la coopération ? Y a-t-il des problèmes dans ce domaine ?
- 14. Des dispositions ont-elles été prises dans les dossiers EPE en vue de la transmission et de l'exploitation des informations dont disposent les administrations fiscales belges au sujet des éléments de patrimoine situés à l'étranger ?**
- 15. Une collaboration (protocole d'accord, ou autre) existe-t-elle quant à la recherche d'information, tant au niveau européen qu'international au sens large ?**
- 16. Dans votre entité, est-il fait usage des dénonciations de la CTIF (Cellule de Traitement des Informations Financières) dans le cadre des enquêtes EPE ?**
- 17. Si le magistrat EPE demande au receveur de poser certains actes (par exemple saisie après enquête patrimoniale), comment le suivi est-il effectué ?**
- 18. Dans combien de dossiers EPE avez-vous demandé une demande d'entraide judiciaire ou un certificat UE en vue de saisie ou de confiscation (en 2015, 2016, 2017, 2018) ?**
- 19. Avez-vous une idée du montant potentiel à recouvrer au sein de votre entité par le biais d'une EPE ?**
- Dans l'affirmative, quel est le montant potentiel à recouvrer annuellement grâce à l'EPE pour les dossiers de l'année :
 - 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018
- 20. Quel est le montant réellement perçu annuellement grâce aux EPE pour les dossiers de l'année :**
- 2015
 - 2016
 - 2017
 - 2018

- 21. Disposez-vous d'un programme informatique spécifique de gestion des dossiers d'EPE ?**
- Dans l'affirmative, ce programme a-t-il été développé par le SFP Justice ?
 - Dans la négative, l'avez-vous développé en interne ?
- 22. Quels sont les problèmes que vous rencontrez avec l'EPE au sein de votre entité ?**
- 23. Que suggérez-vous pour solutionner ces problèmes ?**