

**Analyse du recouvrement des créances non fiscales
et des amendes pénales par les services des Domaines**

*Publication spéciale transmise par la Cour des comptes à la
Chambre des représentants*

Avril 2000

**Analyse du recouvrement des créances non fiscales
et des amendes pénales par les services des Domaines**

*Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des
comptes du 19 avril 2000*

TABLE DES MATIERES

Table des matières

<u>Chapitre I – Présentation générale des objectifs et des résultats de l’audit</u>	1
1. Présentation des objectifs et résultats du contrôle	1
2. Méthodologie du contrôle	3
3. Réponse du ministre des Finances	3
<u>Chapitre II – Les états financiers</u>	4
1. L’enregistrement des créances confiées au recouvrement et la situation des droits constatés	5
1. L’exhaustivité des sommiers n’est pas garantie	5
2. Les sommiers ne permettent pas d’établir aisément l’état annuel des droits constatés ni de faire le lien avec la comptabilité des recettes perçues	5
3. La comptabilité des droits constatés au profit du Trésor fédéral, telle qu’elle est actuellement établie, comporte des lacunes importantes	6
4. Aucun état financier ne reprend les créances confiées aux Domaines par les tiers (Communautés, Régions, O.I.P.)	6
5. La mise en surséance, l’annulation et l’enregistrement de la prescription manquent de transparence	7
2. La comptabilisation des recettes et dépenses	9
1. Dans huit des quatorze bureaux contrôlés, les recettes sont reprises globalement, par journée, dans les journaux de recettes	9
2. Les recettes perçues pour compte de tiers, qui constituent une part importante des opérations comptables, sont globalisées dans le compte de gestion du receveur	10
3. La centralisation des divers journaux de recettes, permettant le contrôle de l’exhaustivité de la prise en recette, est faite périodiquement	10
4. Le contrôle de la comptabilisation des recettes perçues par caisse est trop limité	10
5. Le versement des recettes perçues	11
Conclusions et recommandations	12

<u>Chapitre III – La procédure de recouvrement</u>	15
1. La transmission des dossiers de recouvrement aux services des Domaines : ordres de recouvrement et extraits de jugements et d'arrêts	16
1.1 Les créances non fiscales	16
1.2 Les amendes pénales	16
2. Première étape : la consignation, l'accusé de réception au créancier et le premier avis de paiement au débiteur	17
2.1 La consignation	17
2.2 L'accusé de réception	18
2.3 Le premier avis du paiement	18
3. Deuxième étape : en cas de non-paiement, l'envoi d'un deuxième avertissement	19
4. Troisième étape : le recouvrement forcé après enquête de solvabilité	20
5. Les relations avec les huissiers de justice	21
5.1 En matière d'amendes pénales	21
5.2 En matière de créances non fiscales	22
Conclusions et recommandations	23
<u>Chapitre IV – Les moyens dont disposent les bureaux</u>	25
1. Les ressources humaines	25
2. L'équipement informatique	27
2.1 Le matériel	27
2.2 Le logiciel	27
3. Les instructions	28
4. La documentation et les banques de données	28
5. La formation du personnel	29
Conclusions et recommandations	30

<u>Chapitre V – Le contrôle interne</u>	32
1. Les procédures de contrôle interne mises en place par les receveurs	32
2. Les procédures de contrôle interne mises en place par la direction régionale	33
2.1 Dans les bureaux	33
2.2 A la direction régionale	34
3. Les procédures de contrôle interne mises en place par l’administration centrale	35
Conclusions et recommandations	36
<u>Chapitre VI – Le rôle de l’administration centrale</u>	38
1. La structure de l’administration centrale	38
2. Les interventions de l’administration centrale	38
Conclusions et recommandations	41
<u>ANNEXE 1 : Présentation des services des Domaines</u>	43
1. Situation administrative	43
2. Missions	43
2.1 Recouvrements pour compte de l’autorité fédérale	43
2.2 Recouvrements pour compte des Communautés, Régions et O.I.P.	44
<u>ANNEXE 2 : Réponse du ministre des Finances</u>	45

Chapitre I - Présentation générale des objectifs et des résultats de l'audit

La Cour des comptes a procédé, au cours de l'année 1998, à un contrôle général des activités de recouvrement des services des Domaines. Elle fait part, dans le présent rapport, des résultats de ce contrôle.

Les services des Domaines sont chargés de recouvrer les créances non fiscales¹ et les amendes pénales² au profit de l'autorité fédérale et, dans certains cas, les créances non fiscales des Communautés et Régions. Ils font actuellement partie, au sein du Ministère des Finances fédéral, de l'Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines³. En ce qui concerne les créances non fiscales, ces services sont saisis des dossiers que les comptables ordinaires, dont les moyens de poursuite sont limités,⁴ n'ont pu mener à terme ; ils disposent à cet effet d'un pouvoir de contrainte⁵ qui les dispense d'obtenir un titre exécutoire auprès des juridictions ordinaires. Pour les amendes pénales, par contre, ces services sont directement chargés des premières actions de recouvrement ; en cas d'échec, ils peuvent envoyer le dossier au Parquet.⁶

Les recettes récupérées par les Domaines représentent un montant annuel moyen pour les années 1996 et 1997 de l'ordre de 11,5 milliards de francs dont 6,7 milliards pour les amendes pénales (58,3 %), 3,6 milliards pour les tiers (31,3 %) (Communautés, Régions et O.I.P.) et 1,2 milliard pour les créances non fiscales du pouvoir fédéral (10,4 %).

1. Présentation des objectifs et résultats du contrôle

En principe, l'audit d'un service de recouvrement de recettes vise, en premier lieu, à en évaluer la performance, principalement mesurée par le taux de récupération de chaque grande catégorie de créances qui lui est confiée. Cette démarche n'a cependant pas pu être adoptée par la Cour des comptes dans le cas des Domaines, en raison des lacunes et des faiblesses graves qui affectent l'organisation comptable, particulièrement archaïque, de ces services. Plus précisément, la Cour a constaté que les états financiers produits ne permettaient en aucune manière de mesurer le taux de récupération obtenu. Cette circonstance, comme telle, constitue une première et sévère constatation d'audit, que la Cour développe ci-après dans son rapport.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a consacré l'essentiel du contrôle de ces services à leur comptabilité, leurs procédures et leur organisation.

¹ Sur la base des décrets de 1791 et des articles 94 et 95 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

² Sur la base, notamment, de l'article 197 du code d'instruction criminelle.

³ Pour plus de détails sur cette administration, voir annexe.

⁴ Voies administratives habituelles (lettre de rappel, avis recommandé) et peu de moyens d'enquête de solvabilité.

⁵ Contesté, en certaines circonstances, par les cours et tribunaux. Voir infra chapitre III.

⁶ Pour plus de détails, voir le chapitre III consacré à la procédure de recouvrement ainsi que l'annexe.

Les activités de recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales au profit du Trésor sont assurées par les Domaines de façon fort déconcentrée. Trente-cinq bureaux de recettes régionaux, répartis dans l'ensemble du pays, assurent ces tâches de recouvrement, parfois à côté d'autres missions, avec une autonomie importante. L'administration centrale intervient très peu dans la gestion des dossiers, et plutôt comme un conseiller technique, et limite son rôle, pour ce qui est de la coordination générale des bureaux régionaux, à un soutien technique et logistique.

L'audit de la Cour ne permet pas de conclure que cette organisation, qui laisse une grande autonomie aux receveurs régionaux, est un obstacle à un bon recouvrement des créances. Ce mode d'organisation, dont l'origine historique remonte à l'Ancien Régime, n'est donc pas critiqué.

La Cour estime, cependant, que cette déconcentration administrative doit inévitablement s'accompagner de modalités d'organisation de trois ordres : d'une part, l'obligation, pour chaque entité administrative, de rendre compte de sa gestion, par la présentation d'états financiers reflétant fidèlement la réalité et permettant de mesurer la performance de cette entité ; d'autre part, la mise en place de procédures minimales d'encadrement normatif des activités, en particulier en matière comptable, dans les relations avec les tiers et dans le contrôle interne des bureaux de recettes ; enfin, l'existence de vérifications internes périodiques des activités des entités autonomes par et au profit de l'administration centrale.

Sans obligation de rendre compte, sans encadrement normatif minimal, sans vérification interne, l'autonomie conférée à une structure administrative risque de conduire à des performances médiocres et à un manque de transparence, voire même à des détournements de fonds.

Partant de ce principe et considérant la large autonomie des bureaux de recettes régionaux des Domaines, l'audit de la Cour des comptes a prioritairement vérifié si ces garde-fous indispensables y existaient. Les conclusions de l'audit sont, à cet égard, préoccupantes.

Les lacunes et les faiblesses des enregistrements comptables et des états financiers des bureaux de recettes, largement liées à la vétusté du système pratiqué, et déjà évoquées plus haut à propos de la mesure de la performance, sont telles que les états financiers produits par les receveurs ne leur permettent pas de véritablement rendre compte de leur gestion. De même, l'encadrement normatif général des bureaux en matière comptable, mais aussi dans les relations avec les tiers (les débiteurs eux-mêmes, les huissiers de justice, ...) et dans les procédures de contrôle interne devrait être revu. Enfin, les activités de vérification interne au profit de l'administration centrale sont insuffisantes.

Dans la suite de ce rapport, la Cour analyse successivement, au regard des exigences définies ci-dessus, les états financiers et comptables (chapitre II), la procédure de recouvrement suivie par les bureaux de recettes des Domaines (chapitre III), les moyens mis à leur disposition (chapitre IV), le contrôle interne (chapitre V) et le rôle de l'administration centrale (chapitre VI). Des constatations et, en fin de chaque chapitre, des recommandations précises et concrètes sont formulées à ces égards.

Néanmoins, au-delà de ces diverses recommandations et des modalités de mises en œuvre très variées qui peuvent en résulter, la Cour tient à souligner d'ores et déjà que, dans ce domaine, une obligation de résultat, à atteindre dans les deux ans, devrait être

fixée : à savoir, produire, au départ des enregistrements comptables des bureaux de recettes des Domaines, des états financiers reflétant fidèlement les sommes récupérées par chaque bureau au cours de l'année, comparées aux créances qui leur ont été confiées, pour les grandes catégories de créances non fiscales et pour les amendes pénales.

2. Méthodologie du contrôle

Le contrôle s'est déroulé durant l'année 1998 et a impliqué l'administration centrale (service recouvrement et service comptabilité), seize bureaux sur un total de trente-cinq, soit de recettes domaniales, soit d'amendes pénales, soit à attributions complètes, répartis dans tout le pays.

Le contrôle a débuté par une analyse des comptes 1996 et 1997 des bureaux des Domaines, transmis annuellement à la Cour, et des instructions destinées aux receveurs de cette administration. Deux visites ont, ensuite, été rendues, à titre de complément d'information, l'une au Bureau de recettes domaniales et amendes pénales de Nivelles, l'autre à celui de Bruges. Ces bureaux ont été indiqués par l'administration centrale.

Ensuite, un questionnaire ainsi qu'une grille de tests ont été établis en vue d'effectuer des contrôles dans différents bureaux. Le choix des bureaux a été opéré par la Cour des comptes, au départ des états financiers en se basant sur un traitement statistique effectué sur les comptes 1996 et 1997 et en ayant égard à un équilibre régional, à une répartition pondérée ville – milieu rural, aux attributions des bureaux (complètes ou uniquement domaines ou amendes pénales), ainsi qu'à la présence ou à l'absence de droits constatés dans les comptes rendus à la Cour. Quatorze bureaux⁷ ont ainsi été choisis et contrôlés : les trois bureaux de Bruxelles (les seuls dont les tâches sont très spécialisées), les deux bureaux d'Anvers, de Gand et de Liège ainsi que d'autres bureaux d'importance moyenne (Dinant, Hasselt, Malines, Namur et Tournai).

Un rapport provisoire a alors été établi qui a donné lieu à un premier débat contradictoire avec les services des Domaines en date du 31 août 1999.

Enfin, il convient de souligner ici la collaboration parfaite de tous les fonctionnaires que les délégués de la Cour ont rencontrés pendant ce contrôle.

3. Réponse du ministre des Finances

Le rapport d'audit a été adressé au ministre des Finances en date du 29 septembre 1999.

Suite à une lettre de rappel du 10 janvier 2000, le Ministre a fait savoir, par dépêche du 17 mars 2000 annexée au présent rapport, qu'il était urgent de remédier aux lacunes préoccupantes mises en évidence par l'audit et qu'il avait chargé son administration d'élaborer un plan décrivant les mesures concrètes à mettre en œuvre afin de rencontrer les diverses recommandations de la Cour.

Il annonce enfin qu'il informera le Parlement dès que possible des mesures proposées afin d'assurer en la matière le bon emploi des deniers publics.

⁷ Quatre bureaux de domaines, cinq bureaux d'amendes pénales et cinq bureaux à attributions complètes.

Chapitre II - Les états financiers

D'une manière générale, les états financiers produits par une entité constituent un système d'information qui fournit, de manière organisée, des données chiffrées pour décrire une situation et son évolution, éclairer des prévisions, rapprocher celles-ci des réalisations et, ainsi, faciliter la prise de décision par les gestionnaires. Il est important que ceux-ci reçoivent les informations nécessaires pour mener à bien et contrôler les activités opérationnelles.

Dans ce but, le traitement comptable doit impérativement identifier et enregistrer toutes les opérations effectuées, de manière continue et les imputer correctement selon une présentation claire et fidèle.

Dans le cas particulier des bureaux des Domaines, la comptabilité devrait être organisée afin de donner une image fidèle de la totalité des créances qui leur sont confiées et de l'état de leur recouvrement, pour permettre de mesurer le taux annuel de récupération de chacune des grandes catégories de créances, dans chaque bureau, comme pour l'ensemble de ceux-ci. Cela permettrait en outre de fixer des objectifs de performance et de les contrôler.

C'est au regard de ces exigences fondamentales qu'ont été examinés les états financiers produits par les services des Domaines.⁸

Il convient de préciser d'emblée que les créances que traitent les bureaux des Domaines sont souvent des créances douteuses, c'est-à-dire des créances dont le recouvrement à l'échéance est, en tout ou en partie, incertain ou compromis en raison, principalement, de la situation financière du débiteur. Néanmoins, elles constituent une valeur patrimoniale puisqu'elles représentent le droit, pour l'autorité publique, d'exiger d'un tiers le paiement d'une somme d'argent. A ce titre, ces droits de créances doivent apparaître dans les états financiers fournis par l'administration.

Le contrôle a porté sur l'enregistrement des droits constatés (créances non fiscales et amendes pénales) et des recettes et dépenses, ainsi que sur la qualité des documents comptables produits.

⁸ Il faut rappeler que les comptes annuels des bureaux des Domaines sont intégrés dans le compte général de l'Etat dont ils adoptent nécessairement la structure générale, notamment la comptabilisation des droits constatés telle que décrite à l'article 75 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

1. L'enregistrement des créances confiées au recouvrement et la situation des droits constatés

La comptabilisation des activités de recouvrement confiées aux bureaux des Domaines repose sur l'établissement de divers registres appelés sommiers de surveillance. Toutes les créances doivent y être inscrites. Il existe des sommiers particuliers pour les amendes pénales, d'une part et pour les créances non fiscales, d'autre part. De plus, ceux-ci sont souvent subdivisés en plusieurs volumes parfois spécialement attribués à certains créanciers.

Ces sommiers, qui représentent des outils comptables désuets, sont utilisés pour assurer, parfois avec beaucoup de difficultés, le suivi individuel de chaque créance, mais, ne pouvant être totalisés, ne donnent pas une vue globale des créances consignées.

1. L'exhaustivité des sommiers n'est pas garantie

Il n'existe dans aucun bureau contrôlé d'indicateur d'entrée des créances non fiscales enregistrant systématiquement, dès leur arrivée, toutes les créances confiées quotidiennement au recouvrement. Celles-ci sont directement réparties entre les agents concernés. Dès lors, une créance peut échapper à la consignation dans les sommiers de surveillance d'autant que cette opération connaît parfois un certain retard, qui accroît les risques d'oubli ou de perte. Les receveurs ou les inspecteurs sont au surplus ainsi privés d'une clef de contrôle interne visant à s'assurer de l'exhaustivité des consignations.

La mise en œuvre d'une procédure d'enregistrement de cet ordre est pourtant, selon la Cour des comptes, indispensable à l'établissement d'états financiers complets et fiables ainsi qu'au contrôle du fonctionnement de tout bureau de recouvrement.

2. Les sommiers ne permettent pas d'établir aisément l'état annuel des droits constatés ni de faire le lien avec la comptabilité des recettes perçues

Les créances qui ne donnent pas lieu à une perception immédiate sont enregistrées comme droits constatés ; cet enregistrement intervient dès l'instant où les créances devenues exigibles font naître un droit acquis au profit du Trésor. Outre qu'elle doit permettre le suivi individuel des créances, la comptabilisation des droits constatés doit fournir les totaux, par catégorie de créance, des droits reportés des années précédentes, des droits constatés pendant l'année, des droits apurés pendant l'année, des droits annulés ou portés en surséance pendant l'année et, enfin, des droits encore à recouvrer et à reporter à l'année suivante.

C'est au départ des divers sommiers que chaque bureau doit dresser l'état annuel des droits constatés relatif aux créances non fiscales à recouvrer au profit de l'autorité fédérale. Ce travail fastidieux et peu fiable impose, en l'absence de totalisation des créances, de sélectionner les données nécessaires en feuilletant un à un les registres, sans aucune garantie quant à l'exhaustivité des renseignements pointés. L'absence de totalisation empêche également tout recoupement avec les journaux des recettes perçues (voir infra).

3. *La comptabilité des droits constatés au profit du Trésor fédéral, telle qu'elle est actuellement établie, comporte des lacunes importantes*

D'une part, cette comptabilité ne vise pas les amendes pénales, considérées comme droits au comptant⁹ bien qu'elles ne soient pas perçues immédiatement. En effet, les instructions¹⁰ ne s'appliquent qu'aux créances non fiscales de l'autorité fédérale. Or, toutes les créances encore à percevoir par l'Etat constituent une part de son patrimoine et doivent figurer, à ce titre, dans la comptabilité.¹¹ Dès lors, la vision actuelle du patrimoine de l'Etat n'est que fragmentaire, du fait de cette lacune.

D'autre part, deux sortes de compensations sont appliquées dans la comptabilité des droits constatés. Premièrement, les droits constatés qui pendant l'année même de leur transmission aux Domaines sont annulés, prescrits ou portés en surséance ne sont enregistrés ni en entrée ni en sortie ; par cette compensation, ils ne laissent aucune trace dans la comptabilité des droits constatés. Deuxièmement, la prescription¹² d'une créance n'est pas comptabilisée comme telle : le droit constaté prescrit disparaît de la comptabilité par une diminution compensatoire des entrées. Ces compensations, qui vont à l'encontre des règles de base de la comptabilité, sont autorisées par les instructions.¹³

Enfin, hormis les cinq bureaux « amendes pénales »,¹⁴ six des neuf bureaux « domaines » et « attributions complètes » contrôlés ne tiennent aucune comptabilité des droits constatés en dépit des instructions. Cette situation n'a provoqué aucune réaction de l'administration centrale ou de l'Administration de la Trésorerie. Cette dernière est pourtant chargée de la centralisation de ces états financiers en vue de leur intégration dans le compte général de l'Etat.

4. *Aucun état financier ne reprend les créances confiées aux Domaines par les tiers (Communautés, Régions, O.I.P)*

Les créances confiées par ces tiers aux Domaines ne donnent pas lieu à un enregistrement de droits constatés puisqu'elles n'appartiennent pas au patrimoine fédéral. Le montant de ces créances confiées au recouvrement ne peut, au surplus, être déterminé sur la base des états financiers existants. De ce fait, une part importante (de l'ordre de 30 %) de l'activité des bureaux n'apparaît pas dans les documents. Il est également impossible de faire, par créancier, un inventaire des créances transmises. Or, celles-ci ont une valeur patrimoniale dont le receveur est responsable.¹⁵

⁹ En vertu du §15 b) de l'instruction « Comptabilité ».

¹⁰ Le bordereau 292 est une pièce qui, normalement, doit figurer en annexe du compte du comptable et reprendre l'ensemble des créances que le receveur des Domaines doit encore recouvrer pour le compte de l'autorité fédérale. Il concerne donc l'ensemble des droits constatés non encore recouverts.

¹¹ Lorsque le receveur des Domaines agit pour compte d'un créancier de l'autorité fédérale, il est responsable du déficit dû à un manque de diligences. En effet, le comptable d'origine, en transmettant sa créance aux Domaines, biffe dans sa comptabilité le droit constaté qui apparaît dorénavant dans la gestion du receveur qui l'a réceptionné.

¹² La prescription des créances est constatée par l'inspecteur puis communiquée au directeur régional. Voir à ce propos le chapitre V sur le contrôle interne et plus particulièrement le rôle des inspecteurs.

¹³ Voir à ce propos respectivement les §§ 572 et 59 de l'instruction « Comptabilité » des Domaines.

¹⁴ Bureaux que les instructions dispensent de tenir une comptabilité des droits constatés (voir ci-dessus).

¹⁵ Lorsque le receveur des Domaines agit au nom et pour compte des entités fédérées ou des O.I.P., le créancier d'origine conserve le droit constaté dans sa comptabilité. En cas de déficit suite à un manque de diligences du receveur des Domaines, il s'agira de déterminer la responsabilité de ce dernier et du créancier d'origine. Si le receveur des Domaines n'est pas, dans ce cas, responsable du déficit au sens de la comptabilité publique, il aura malgré tout manqué à ses devoirs de mandataire et son mandant pourra, de ce fait, agir contre lui.

5. *La mise en surséance, l'annulation et l'enregistrement de la prescription manquent de transparence*

Au début de ce chapitre, il a été précisé que les créances confiées aux services des Domaines sont souvent des créances douteuses. Leur recouvrement peut ne pas être opéré dans les délais prescrits du fait, par exemple, de l'insolvabilité du débiteur. Lorsqu'un droit constaté reste ainsi non recouvré, il convient de prendre, un jour ou l'autre, une décision quant à la poursuite ou non du recouvrement. Celui-ci sera poursuivi s'il résulte de l'enquête de solvabilité effectuée que le débiteur est solvable. Dans le cas contraire, le droit constaté peut être soit mis en surséance, soit annulé.

a. *La mise en surséance*

L'instruction « Comptabilité » des Domaines précise que « sont portées en surséance indéfinie (...) les consignations ayant pour objet des produits qui, étant irrécouvrables du fait de l'insolvabilité du débiteur ou pour tout autre motif, sont néanmoins susceptibles d'un recouvrement ultérieur en cas de changement dans l'état de fortune du redevable ».¹⁶

Les créances mises en surséance font l'objet d'une comptabilisation sommaire. Au cours de l'année de la mise en surséance, elles figurent dans la même colonne que les annulations, sans distinction, dans le compte de gestion de chaque bureau (du moins lorsque les droits constatés sont enregistrés).¹⁷ Par la suite, le stock des créances qui ont été portées en surséance indéfinie ne donne plus lieu à la production d'un état financier. Les gestionnaires ne sont donc pas informés de l'ampleur de ces créances qui conservent pourtant une valeur patrimoniale.

La décision de porter une créance en surséance est prise par le receveur, l'inspecteur ou le directeur régional en fonction des montants en cause et, surtout, de l'inscription ou non de la créance dans la situation des droits constatés (bordereau 292). Ainsi,

- le receveur est autorisé à porter en surséance les consignations qui n'ont pas été reprises au bordereau 292 et qui ne dépassent pas 10.000 francs (50.000 francs si le débiteur est notoirement insolvable) ;¹⁸
- l'inspecteur peut porter en surséance, dans les mêmes conditions que le receveur, les créances n'excédant pas 100.000 francs ;¹⁹
- dans tous les autres cas, la compétence est confiée au directeur régional.²⁰

¹⁶ § 50 de l'instruction « Comptabilité » tel que modifié par l'instruction 3/1997.

¹⁷ Sauf pour les mises en surséance intervenues l'année même de l'inscription de la créance dans les sommiers. Voir supra.

¹⁸ Pour plus de détails, voir le § 51¹ de l'instruction « Comptabilité » tel qu'introduit par l'instruction 3/1997 notamment concernant les diligences minimales qui sont exigées avant d'autoriser la mise en surséance indéfinie.

¹⁹ Pour plus de détails, voir le § 51² de l'instruction « Comptabilité » tel qu'introduit par l'instruction 3/1997 notamment concernant les diligences minimales qui sont exigées avant d'autoriser la mise en surséance indéfinie.

²⁰ Pour plus de détails, voir les §§ 53 et 54 de l'instruction « Comptabilité » du 1^{er} octobre 1974 et du 15 octobre 1982.

Comme, ainsi qu'exposé précédemment, les amendes pénales ne sont pas reprises dans la situation des droits constatés, les compétences des receveurs et inspecteurs sont, de ce fait, étendues. De plus, les bureaux qui n'établissent aucun bordereau 292, en dépit des instructions, s'arrogent, ainsi, le droit de décider plus largement des mises en surséance.

La Cour des comptes a, en outre, constaté qu'un directeur régional a entièrement délégué, sans tenir compte des sommes prévues par les instructions évoquées ci-avant, sa compétence de mise en surséance (et d'annulation) à ses receveurs, agissant sous le contrôle des inspecteurs.

Par ailleurs, selon les instructions, les créances portées en surséance indéfinie doivent être revues au cours de la troisième année et ensuite de cinq en cinq ans.²¹

Le contrôle a révélé que, dans sept bureaux sur quatorze, cette révision n'était pas réalisée, tandis que, dans les autres, elle n'est effectuée que sporadiquement, lorsque les disponibilités en temps et en personnel le permettent. Dès lors, la mise en surséance équivaut souvent, dans les faits, à une annulation puisque les diligences requises ne sont plus ou sont rarement accomplies.

Enfin, assez curieusement, les délais de révision prévus par les instructions en cas de mise en surséance ne tiennent pas compte des délais de prescription.

b. L'annulation

En ce qui concerne l'annulation, qui fait disparaître définitivement le droit constaté, les instructions autorisent les receveurs à la pratiquer dans certains cas et à certaines conditions ou à la proposer soit à l'inspecteur, soit au directeur régional, dans les cas et aux conditions qu'elles précisent.²²

Comme en matière de mise en surséance indéfinie, la Cour a observé que la compétence de porter en annulation, déléguée aux receveurs ou aux inspecteurs, est plus grande lorsqu'il n'existe pas de situation des droits constatés. En effet, dans ces circonstances, la justification à annexer aux états financiers ne doit évidemment pas être établie.

Le contrôle a aussi montré que l'utilisation des notions d'annulation et de surséance peut varier de bureau à bureau. Ainsi, dans le traitement de dossiers tout à fait semblables, un bureau porte la créance en surséance indéfinie, vu la possibilité présumée de retour du débiteur à meilleure fortune, tandis qu'un autre bureau propose d'annuler la consignation considérant comme nulles les chances de recouvrement.

Par contre, dans certains cas précis, comme les faillites, les décès avec absence de succession bénéficiaire et les débiteurs âgés, par exemple, les receveurs s'accordent à préconiser l'annulation.

²¹ § 33 de l'instruction « Comptabilité » du 1^{er} octobre 1974.

²² Pour le détail des cas et conditions, voir les §§ 48, 49 53 et 54 de l'instruction « Comptabilité » tel que modifiés par l'instruction 3/1997.

c. La prescription

Hormis le cas particulier de l'annulation, un droit constaté ne peut s'éteindre que par paiement ou par prescription. Dans ce dernier cas, le receveur doit avoir accompli toutes les diligences nécessaires pour que sa responsabilité ne soit pas engagée. L'instruction « Domaines », très précise à ce propos, est un bon guide afin d'apprécier objectivement la responsabilité du receveur.

Cependant, les lacunes présentées par les états financiers ont pour effet que les cas de prescription n'apparaissent pas systématiquement. Tel est le cas lorsqu'il n'existe pas de comptabilité des droits constatés ou, lorsque cette comptabilité existe, quand les créances prescrites ont fait l'objet, au préalable, d'une mise en surséance, qui les a fait sortir des états financiers ou, enfin, lorsque le mécanisme de compensation décrit ci-dessus rend « inexistantes pour la comptabilité » les créances prescrites.²³ Dans ces hypothèses, la responsabilité des receveurs, qui n'auraient pas fait toutes les diligences voulues au regard de l'article 66 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, peut être occultée.

2. La comptabilisation des recettes et dépenses

La comptabilisation des recettes perçues et des dépenses effectuées présente également certaines lacunes.

1. Dans huit des quatorze bureaux contrôlés, les recettes sont reprises globalement, par journée, dans les journaux de recettes

Dans ces huit bureaux, seule la consultation et la totalisation de l'ensemble des annexes des extraits de C.C.P. du jour permet de reconstituer le total mentionné. La pièce justificative est ainsi utilisée comme élément de la comptabilité. Lorsqu'une répartition doit être effectuée entre différents types de recettes (amendes, frais de justice, contribution au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence), elle figure sur la pièce justificative même. Cette situation se rencontre surtout dans les bureaux d'amendes pénales ou dans la partie « amendes pénales » des bureaux à attributions complètes. Cette méthode de comptabilisation déroge au principe de l'enregistrement de chacune des recettes, par ordre de date, dans un livre de recettes unique ou subdivisé en journaux auxiliaires. Cette pratique rend particulièrement ardu le travail de contrôle et de recherche d'erreurs tant du contrôleur interne que du contrôleur externe. En outre, le risque de disparition de certains éléments de la comptabilité est très important : la perte ou le mauvais classement d'une annexe de l'extrait du C.C.P. rend toute reconstitution de l'inscription globale journalière irréalisable. La comptabilisation des recettes dans ces bureaux est donc peu fiable et peu transparente.

Néanmoins, il convient de signaler que trois de ces huit bureaux éclatent l'inscription globale figurant dans les journaux de recettes au moyen d'une liste informatique totalisée, annexée à ceux-ci et détaillant les recettes de l'extrait de compte du jour.

²³ Voir le § 59 des instructions « Comptabilité » des Domaines.

Deux autres bureaux contrôlés, enfin, tiennent l'ensemble des journaux sur support informatique : quotidiennement, toutes les recettes sont encodées dans le journal ad hoc et totalisées. La liste est imprimée et collée dans les registres (pratique acceptée en comptabilité commerciale par la commission des normes comptables). L'outil informatique²⁴ assure ici la transparence de l'inscription en recette, facilite les contrôles et permet la création de journaux auxiliaires détaillés.

2. *Les recettes perçues pour compte de tiers, qui constituent une part importante des opérations comptables, sont globalisées dans le compte de gestion du receveur*

Dans le compte de gestion transmis par les receveurs des Domaines, les opérations de recettes pour compte de tiers sont globalisées sous l'appellation « fonds en transit ». Ce document ne donne pas une image sincère et fidèle de la réalité, puisqu'il ne permet pas de déterminer les montants perçus par créancier.

En outre, l'absence de données comptables précises sur le rendement du recouvrement effectué pour compte des tiers empêche les Domaines de fournir, périodiquement, aux autorités concernées, les informations pertinentes qu'elles sont en droit d'attendre sur le recouvrement des créances qu'elles leur ont confiées. Cela conduit certains organismes à ne plus confier leurs créances aux bureaux des Domaines.

3. *La centralisation des divers journaux de recettes, permettant le contrôle de l'exhaustivité de la prise en recette, est faite périodiquement*

La comparaison entre les recettes versées sur le C.C.P. ou par caisse et les sommes enregistrées en recette dans les différents journaux doit avoir lieu, selon les instructions, toutes les « décades ». Les recettes sont à ce moment reportées dans les journaux centralisateurs n^{os} 12 et 27. En fait, la périodicité de cette vérification varie selon les bureaux : quotidiennement, tous les dix jours (comme prévu dans les instructions), parfois tous les quinze jours. En cas d'erreur (même purement matérielle, comme une simple inversion de chiffres), vu le volume quotidien des recettes, un délai long entre deux vérifications accroît la difficulté d'apporter les corrections nécessaires.

4. *Le contrôle de la comptabilisation des recettes perçues par caisse est trop limité*

Pour les recettes de caisse, certains bureaux ne délivrent pas systématiquement de quittances numérotées en double exemplaire, dont un à conserver par le bureau. En conséquence, il existe un risque que toutes les recettes effectuées ne soient pas enregistrées dans la comptabilité. Comme les sommiers de surveillance ne peuvent être totalisés, il est en outre possible d'y inscrire une recette comme perçue, afin d'éviter que le montant ne soit réclamé au débiteur, sans pour autant la reprendre dans le journal de caisse. Aucun contrôle interne ne permet de détecter ce manquement puisque le rapprochement entre les sommiers et la totalisation des journaux de recettes est quasiment impossible. Le seul recoupement possible concerne la totalisation des journaux de recettes avec les mouvements financiers du C.C.P. et du journal de caisse.

²⁴ Lorsqu'il est bien pensé, avec les sécurités nécessaires.

5. *Le versement des recettes perçues*

Les recettes perçues par les services des Domaines sont versées au Trésor et aux tiers à qui elles reviennent.

Le montant des sommes versées au Trésor est globalisé, dans le compte de gestion, en une seule écriture, avec les remboursements aux tiers des sommes perçues pour leur compte, ainsi qu'avec les frais payés aux huissiers.²⁵ Cette comptabilisation manque de transparence et ne permet pas de faire le rapprochement des sommes ainsi versées avec les recettes perçues par les Domaines. Elle prive en outre les bureaux d'un outil de contrôle interne supplémentaire.²⁶

²⁵ Pour plus de détails concernant les relations avec les huissiers de justice, voir infra chapitre III, 5.

²⁶ Voir à ce propos le chapitre V consacré au contrôle interne et, plus particulièrement, le rôle des inspecteurs de comptabilité.

Conclusions et recommandations

La comptabilité tenue par les bureaux et les états financiers produits présentent des lacunes graves de sorte que l'on peut considérer que ces documents ne sont ni complets, ni fiables, ni transparents et ne fournissent pas aux gestionnaires les informations utiles au pilotage des bureaux, ni aux contrôleurs internes ou aux auditeurs externes les informations comptables qu'ils sont en droit d'exiger.

Ainsi, des carences dans le recouvrement des créances peuvent être occultées par l'absence d'un indicateur d'entrée (clef de contrôle de l'exhaustivité de l'enregistrement des créances à percevoir), d'une situation des droits constatés complète (c'est-à-dire reprenant toutes les créances enregistrées dans chacun des bureaux) pour les créances de l'autorité fédérale et d'une situation statistique des créances confiées au recouvrement par les Communautés, Régions et organismes d'intérêt public. De ce fait, les états financiers produits ne sont pas le reflet sincère, fidèle et complet de la réalité. Ils n'informent pas les gestionnaires sur le rendement du recouvrement et ne peuvent donc être utilisés comme outil de gestion. En outre, ils ne rendent pas compte de manière satisfaisante de toutes les activités des bureaux puisque les opérations comptables pour compte de tiers sont globalisées en une seule écriture comptable tant pour la prise en recette que pour le versement aux tiers après perception.

La méthode de comptabilisation des recettes dans les journaux déroge au principe de l'enregistrement de chaque recette, par ordre de date, dans un livre journal unique ou subdivisé et transforme, en fait, les pièces justificatives du C.C.P. en éléments de la comptabilité.

Le système comptable actuel ne procure aucune assurance raisonnable quant à l'exhaustivité de l'enregistrement des recettes effectuées par caisse étant donné la délivrance non systématique de quittances numérotées à souche.

Enfin, vu le nombre croissant des recettes quotidiennes, le rapprochement entre les enregistrements comptables et les mouvements financiers, à effectuer actuellement tous les dix jours, se révèle insuffisant, cette périodicité rendant malaisée l'élucidation des erreurs.

Toutes ces carences doivent être rapprochées des constatations relatives à la grande autonomie de fait dont jouissent les receveurs. Si celle-ci n'est pas critiquable en elle-même vu les particularités de chaque bureau, elle implique cependant l'obligation pour les receveurs de rendre compte de manière transparente et fiable de l'ensemble de leurs activités par l'entremise des états financiers.

La Cour a également relevé la grande autonomie existant dans une direction régionale en matière d'annulation ou de mise en surséance indéfinie des créances à recouvrer. En cette matière, elle souligne en outre le manque de clarté tant des annulations et de leurs justifications, que des cas de prescription.

Même si l'intérêt de renoncer, dans certaines conditions définies, aux poursuites de créanciers insolvables n'est pas contestable, la Cour estime que la décision d'abandonner ou de différer la procédure de recouvrement doit être prise de manière précise et transparente. La procédure ne peut, en effet, avoir pour conséquence d'occulter les cas où le receveur a été négligent.²⁷ En outre, les gestionnaires doivent être pleinement informés de l'ampleur des créances dont le recouvrement est abandonné ou différé et des raisons ayant justifié cette décision.

Enfin, la Cour ne peut admettre que les créances portées en surséance n'apparaissent plus dans les états financiers alors qu'elles demeurent des valeurs patrimoniales.

²⁷ Par exemple, du fait d'un manque de diligences.

Dès lors, la Cour recommande :

1. d'instaurer dans chaque bureau un système d'enregistrement immédiat de toutes les créances confiées au recouvrement, par créance et par ordre d'entrée, en vue d'assurer l'exhaustivité de l'enregistrement des droits constatés ;
2. d'inscrire chaque recette perçue sans retard, de manière fidèle et complète et par ordre de date, dans un livre journal unique ou dans des journaux spécialisés. Dans ce cas, une écriture récapitulative doit être passée quotidiennement dans un livre central ;
3. de veiller au respect de l'obligation de la tenue d'une situation des droits constatés exhaustive tant pour les créances non fiscales de l'autorité fédérale que pour les amendes pénales. Il convient également d'établir des états financiers relatifs aux recouvrements effectués pour compte des Communautés, des Régions et des O.I.P., que ces derniers dépendent de l'autorité fédérale ou des entités fédérées ;
4. de prévoir un enregistrement comptable satisfaisant des créances qui sont annulées ou portées en surséance indéfinie pendant l'année de leur transmission aux Domaines ;
5. de faire apparaître les créances prescrites dans une rubrique particulière des états financiers ;
6. de définir avec précision, dans les instructions, les conditions d'annulation d'une créance afin de parvenir à une pratique uniforme dans tous les bureaux ;
7. d'améliorer la transparence des états financiers en matière d'annulation et de surséance. Ainsi, toutes les créances portées en surséance ou annulées au cours d'une année doivent apparaître distinctement dans les états financiers produits. En outre, les créances portées en surséance conservant une valeur patrimoniale, leur stock doit toujours apparaître dans les états financiers des bureaux. Enfin, les annulations doivent être accompagnées de pièces justificatives ;
8. de prévoir, parallèlement au suivi comptable en matière d'annulation et de surséance, des règles de délégation de compétences précises et de les faire respecter ;
9. de réviser les consignations portées en surséance indéfinie et de prévoir la fréquence de ces révisions en tenant compte notamment du délai de prescription ;
10. d'imposer le respect de l'obligation, prévue par les instructions, de délivrer, pour toutes les recettes perçues par caisse, une quittance dont un exemplaire est conservé dans le bureau en vue de leur rapprochement avec les écritures comptables ;
11. de concevoir, afin de rencontrer ces diverses exigences, un système comptable informatisé plus conforme aux obligations d'une comptabilité minimale qui doit comporter des livres journaux détaillés reprenant toutes les opérations par ordre de date. Ce système doit permettre, à tout moment, de comparer la situation comptable (les recettes diminuées des dépenses) avec les avoirs financiers, d'une part, et les recettes perçues avec les droits constatés, d'autre part. L'écart entre ces derniers éléments doit donner, à tout moment, le montant et la ventilation du solde restant à recouvrer (ce qui constitue, en fait, la situation des droits constatés) .

Chapitre III - La procédure de recouvrement

L'analyse des états financiers produits par les bureaux des Domaines ne permet pas, vu les lacunes présentées, de porter un jugement sur la performance de ceux-ci dans leur mission de recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales.

Le contrôle de la Cour a dès lors porté sur la procédure de recouvrement suivie par les bureaux.

Si les instructions rédigées à l'intention des receveurs préconisent et décrivent une série de procédures à mettre en place pour soutenir le recouvrement proprement dit, elles restent par contre muettes sur l'organisation, le fonctionnement et les règles minimales de contrôle interne²⁸ à mettre en œuvre dans les bureaux. En ces matières, le receveur jouit d'une large autonomie qui n'est pas sans influence sur la gestion du recouvrement décrite ci-après.

Rappelons que les bureaux recouvrent les créances non fiscales pour compte de l'autorité fédérale ainsi que les amendes, majorées des décimes additionnels et des frais de justice en matière pénale (crimes, délits et contraventions) et la contribution au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Ils peuvent également être chargés du recouvrement des créances non fiscales au profit des entités fédérées et des organismes d'intérêt public qui ont recours à leurs services. Ce recouvrement peut être effectué par voie de contrainte.²⁹ Celle-ci est décernée par le receveur des Domaines chargé du recouvrement, visée et rendue exécutoire par son directeur régional et signifiée par huissier de justice. Cette contrainte exonère le receveur d'obtenir au préalable un jugement exécutoire à l'encontre du débiteur.

Comme déjà évoqué,³⁰ les créances confiées aux Domaines sont souvent des créances douteuses, particulièrement en raison de la situation précaire de nombreux débiteurs, ce qui en rend la récupération plus difficile.

En outre, l'Administration a souligné, lors du débat contradictoire, qu'il existe de plus en plus de freins législatifs qui entravent la récupération comme, par exemple, la loi relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis (loi du 5 juillet 1998, Moniteur belge du 31 juillet 1998) ou encore la législation sur l'effacement des condamnations (articles 619 à 622 du code d'instruction criminelle, loi du 7 avril 1964 modifiée par la loi du 9 janvier 1991).

²⁸ Voir, à ce propos, le chapitre V.

²⁹ Qui s'apparente à un jugement par défaut prononcé par le receveur et le directeur régional. Elle forme titre exécutoire et est susceptible d'opposition de la part du débiteur. Diverses décisions judiciaires, notamment de la Cour de Cassation, ont contesté le caractère absolu de la contrainte. En effet, elle ne peut être décernée qu'en cas de créance certaine (Cass. du 10/03/1961), notion interprétée de manière restrictive par l'arrêt de la Cour de Cassation du 13/02/1992.

³⁰ Voir supra chapitre II

1. La transmission des dossiers de recouvrement aux services des Domaines : ordres de recouvrement et extraits de jugements et d'arrêts

1.1 Les créances non fiscales

En principe, les créanciers transmettent aux bureaux des Domaines des **ordres de recouvrement** appuyés par un dossier succinct mais complet.³¹

Constatations :

En dépit des instructions et malgré une amélioration de la qualité des documents transmis par certains créanciers suite à l'intervention récente de l'administration centrale, **ces ordres de recouvrement** ne sont pas toujours accompagnés de l'ensemble des données nécessaires à la gestion du dossier et qui doivent émaner du créancier. Particulièrement, le délai de prescription des créances, ainsi que le point de départ de celui-ci, n'y figurent que très rarement. Les agents des Domaines doivent alors étudier les pièces du dossier pour en extraire ces données.

1.2 Les amendes pénales

Les cours et tribunaux doivent transmettre aux bureaux des Domaines des **extraits de jugements ou d'arrêts**, accompagnés d'une lettre d'envoi en deux exemplaires mentionnant, outre la date d'audience concernée, les numéros d'ordre attribués aux personnes jugées ou inculpées faisant l'objet des extraits délivrés et les numéros d'ordre des personnes pour lesquelles il ne doit pas être délivré d'extrait (par exemple, délai d'opposition lors d'un jugement ou arrêt par défaut, partie civile, pas de condamnation,...). Chaque juridiction dresse en effet une liste continue de numéros pour lesquels le receveur doit recevoir soit un extrait, soit un motif de non-délivrance et le receveur inscrit ces renseignements dans un sommier où la même suite numérique est reproduite.

Constatations :

En règle générale, **les extraits de jugements ou d'arrêts** émanant des diverses juridictions ne reprennent pas clairement les montants des condamnations et, si celles-ci concernent plusieurs condamnés, la répartition entre ceux-ci. Ainsi, le calcul de la majoration de l'amende par les décimes additionnels et celui du montant à recouvrer lorsqu'un sursis est accordé pour une quote-part de l'amende ne sont pas effectués par les cours et tribunaux. Il en résulte un travail supplémentaire de recherche de données et de calcul, qui constitue, selon les constatations de l'audit, une source d'erreurs. Dans un bureau, le receveur est même amené à faciliter le travail de ses agents en identifiant, dans tous les extraits, les éléments nécessaires à ce décompte.

³¹ Pour plus de détails, notamment en matière de délai de transmission aux Domaines, voir le chapitre VI consacré au rôle de l'administration centrale.

En outre, la date d'effacement des condamnations³² n'est pas communiquée. La législation y relative doit alors être mise en œuvre à l'initiative du personnel des bureaux puisque, selon la loi, aucun paiement ne peut plus être accepté après l'effacement de la condamnation. Cette mesure n'est, en outre, d'application que pour les amendes et non pour les frais de justice et la contribution au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, lesquels ne sont prescrits qu'après 10 ans.³³ Après l'effacement de la condamnation, le risque existe ainsi que le recouvrement des frais et de la contribution au Fonds précité ne soit pas poursuivi.

Enfin, la lettre d'envoi annexée aux extraits de jugements ou d'arrêts ne reprend pas toujours une série ininterrompue de numéros pour lesquels le receveur reçoit soit l'extrait, soit le motif de non-délivrance. Dès lors, les numéros d'ordre correspondant dans les sommiers restent vierges de toute consignation. Comme il n'existe pas de procédure de révision systématique de l'ensemble des consignations des amendes pénales, un extrait de jugement ou d'arrêt qui n'a pas été envoyé au bureau des Domaines ou consigné par celui-ci peut ne pas être détecté et donc ne jamais être recouvré.

L'administration des Domaines a tenu à souligner, en matière d'amendes pénales, les difficultés rencontrées dans sa collaboration avec le Ministère de la Justice.

2. Première étape : la consignation, l'accusé de réception au créancier et le premier avis de paiement au débiteur

2.1 La consignation

Les ordres de recouvrement ou extraits de jugements ou d'arrêts doivent être consignés (inscrits) sans délai par les bureaux dans des sommiers particuliers et un accusé de réception, individuel ou collectif, immédiatement envoyé au créancier.

Constatations :

La consignation des **créances non fiscales** accusait, à l'époque du contrôle, dans cinq bureaux visités, un retard de un à deux mois (six mois dans un cas, pour ce qui concerne les créances à recouvrer pour le compte de tiers). Dans les autres bureaux contrôlés, des retards d'une à deux semaines ne sont pas exceptionnels.

En ce qui concerne les **amendes pénales**, le contrôle a révélé un retard de consignation de un à deux mois en moyenne, (six mois dans un des bureaux visités) par rapport à la date de réception de l'extrait par le bureau. Il faut noter que l'envoi, par certains greffes, d'extraits de jugements ou d'arrêts, rendus par défaut ou non, peut accuser, à son tour, des retards de l'ordre de un à deux mois et même, dans un cas, de huit à neuf mois, depuis le jugement. Le délai de recouvrement disponible avant la prescription se réduit alors considérablement, notamment quand il s'agit d'amendes de police pour lesquelles la prescription n'est que d'un an. Ces diverses circonstances mettent en péril le recouvrement de ces amendes. L'expérience des bureaux indique, en effet, que les chances de recouvrer sont plus importantes lorsque les démarches interviennent rapidement après la décision de

³² Articles 619 à 622 du code d'instruction criminelle, loi du 7 avril 1964 modifiée par la loi du 9 janvier 1991.

³³ Loi du 10 juin 1998 (Moniteur belge du 17 juillet 1998).

justice. Un retard dans la mise en œuvre du recouvrement d'une amende peut aussi porter atteinte à l'effet social des décisions judiciaires.

La **tenue des sommiers** s'opère, en principe, à la main. L'écriture et la présentation peuvent se révéler peu soignées : nombreuses ratures, flèches en tous sens, collages divers. Cette situation rend le contrôle malaisé et accroît les risques d'erreur ou d'oubli. Cependant, dans la plupart des bureaux visités (onze sur quatorze), l'inscription s'effectue dans un fichier informatique qui génère, par consignation, une étiquette à coller dans le sommier. Ces étiquettes sont tolérées par l'administration centrale même si aucune instruction ne les prévoit. Actuellement, lorsqu'il existe dans les bureaux des sommiers informatisés, ils sont tenus parallèlement aux sommiers classiques. L'outil informatique est donc exploité en vue d'un simple gain de temps et de clarté dans la consignation des créances et non de la gestion des sommiers (par exemple, il n'y a pas de procédure de rappel automatique des créances non encore apurées). De plus, lorsque les sommiers informatisés permettent l'enregistrement des recettes ou d'autres renseignements (par exemple, la date d'envoi de l'accusé de réception ou des avis), il a été observé qu'aucun des deux supports ne reprend la totalité des renseignements relatifs aux créances. Il en résulte un manque de fiabilité de chacun des deux sommiers.

2.2 L'accusé de réception

Les instructions imposent l'envoi immédiat, dès consignation dans les sommiers, d'un **accusé de réception** à l'administration créancière afin de décharger son comptable de sa responsabilité en cas de non-recouvrement. Ces accusés de réception sont soit individuels soit collectifs (listes en double exemplaire signées pour réception), surtout pour les organismes comme l'ONEM par exemple.

Constatations

Si la date d'envoi est toujours mentionnée dans la consignation, le dossier ne contient aucun double des accusés de réception individuels. Dès lors, les services des Domaines ne possèdent aucun moyen de preuve en cas de contestation quant à l'envoi de cet accusé de réception.

2.3 Le premier avis de paiement

Dès consignation de l'ordre de recouvrement dans ses sommiers, un premier avis de paiement est envoyé, par les bureaux des Domaines, au débiteur l'enjoignant de payer dans la quinzaine.

Un **paiement échelonné** des sommes dues est possible lorsque le débiteur en fait la demande. Les instructions précisent que les délais de paiement sont accordés, selon l'importance de la créance,³⁴ par le receveur ou le directeur régional. Chaque versement est pris en recette et mentionné dans le sommier sous le numéro de la consignation. La différence entre le montant de la créance et les divers versements donne le solde restant dû.

³⁴ Si la somme due n'est pas supérieure à 200.000 francs et le délai ne dépasse pas trente mois, c'est le receveur qui est compétent. Au-delà, c'est le directeur régional qui intervient.

Constatations :

La seule preuve d'envoi effectif du **premier avis de paiement** est la date consignée dans le sommier. Aucune copie de cet envoi n'est conservée. Cette situation n'a pas été améliorée par l'utilisation de l'informatique et, plus spécialement, des possibilités de « mailing » (courriers générés à partir de la base de données des débiteurs) puisque le fichier des débiteurs ne garde pas la trace de l'envoi du premier avis aux personnes concernées.

3. Deuxième étape : en cas de non-paiement, l'envoi d'un deuxième avertissement

Si, après un mois, aucun paiement n'a eu lieu, **un deuxième avertissement, par recommandé** cette fois, doit être envoyé. Il contient la menace, si aucun paiement n'intervient dans la huitaine, de requérir l'emprisonnement subsidiaire pour les amendes pénales ou, dans le cas des autres créances, la menace de poursuivre le recouvrement des sommes dues par les voies civiles (à savoir le recours à la contrainte ou à l'exécution forcée des jugements et, si nécessaire, aux saisies).

La date d'envoi de chaque avertissement est mentionnée dans la consignation concernée du sommier afin de suivre l'évolution du recouvrement.

Constatations :

Pour les créances non fiscales comme pour les amendes pénales, les sommiers ne sont pas surveillés attentivement en vue d'effectuer le **deuxième avis** dans les délais prévus par l'instruction (à savoir un mois). Aucune copie de ce deuxième avis n'est conservée.

Les programmes informatiques développés par les bureaux ne permettent généralement³⁵ pas l'enregistrement des recettes dans les bases de données des débiteurs. La consignation des recettes a donc lieu à la main dans les sommiers. Il est dès lors nécessaire de parcourir l'ensemble de ceux-ci afin de détecter les consignations pour lesquelles aucune suite n'a été donnée par le débiteur au premier avis.

Le logiciel utilisé ne génère pas automatiquement ce deuxième avis dans le délai prévu. Cette situation est préjudiciable au recouvrement. Il n'est pas rare qu'un rappel ne soit envoyé que six à sept mois après le premier avis. Cela varie cependant d'un bureau à l'autre en fonction de l'organisation des tâches mise en place à l'initiative du receveur.³⁶ Néanmoins, des cas de dépassement significatif du délai d'un mois prévu dans les instructions ont été constatés dans tous les bureaux visités : en général, ce délai est doublé, voire même triplé, avec la conséquence déjà signalée d'une réduction des chances de recouvrement.

³⁵ Sauf dans un bureau.

³⁶ Cela est à rapprocher du manque de procédures de contrôle interne visant à assurer un recouvrement rapide des créances (voir infra chapitre V).

4. Troisième étape : le recouvrement forcé après enquête de solvabilité

Pour les **créances non fiscales**, en cas de non-paiement après le deuxième avis, le receveur poursuit le **recouvrement par les voies civiles**, après **enquête de solvabilité**, si le montant de la créance est supérieur à la somme indiquée dans les instructions.³⁷ Dans le cas contraire, la créance est portée en surséance indéfinie. Cette dernière procédure soulage quelque peu le travail des bureaux puisqu'elle reporte à plus tard les diligences à effectuer. Les articles visés par la surséance sont transférés dans un sommier particulier³⁸ et doivent être, selon les instructions, revus tous les cinq ans au moins. A ce moment, ils font l'objet de diligences telles que envoi d'avis de paiement ou enquête de solvabilité.

En ce qui concerne les **amendes pénales**, le recouvrement forcé est confié aux huissiers de justice.

S'il s'avère inutile de transmettre le dossier à l'huissier, par exemple pour cause d'insolvabilité notoire du débiteur, ou si son intervention s'est révélée infructueuse, le receveur doit proposer l'emprisonnement subsidiaire dans tous les cas où cette peine a été prévue. La maîtrise du dossier est alors transférée entre les mains du Parquet,³⁹ pour ce qui concerne le recouvrement des amendes. Par contre, pour les frais de justice et la contribution au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, des poursuites par voies civiles (saisies mobilières, immobilières ou arrêt) sont toujours possibles pendant 10 ans. Cependant, le receveur, l'inspecteur ou le directeur régional sont autorisés dans ces cas, selon les montants, à porter la consignation des frais et de la contribution au Fonds précité en surséance indéfinie.

Constatations :

Pour les **créances non fiscales**, lorsque le débiteur reste redevable après le deuxième avis, le contrôle a montré que les dossiers ne sont pas systématiquement rappelés pour enquête de solvabilité en vue de la mise en œuvre éventuelle des voies d'exécution de la créance (contrainte, saisie,...). Ainsi, à ce stade, le traitement des dossiers manque de dynamisme et de perspective.

Par ailleurs, les bureaux - quelles que soient leurs attributions - n'utilisent pas toujours tous les moyens dont ils disposent afin d'effectuer ces **enquêtes de solvabilité**. Ainsi, trois bureaux visités sur quatorze n'interrogent pas le système informatisé TP 480 qui permet d'inscrire le nom du débiteur dans une banque de données des contributions directes afin d'être averti des dégrèvements en faveur de ce débiteur, tandis que les autres bureaux n'y ont pas recours de manière systématique. Le TP 380, qui permet de connaître les immeubles éventuellement possédés par le débiteur, n'est pas toujours interrogé ou l'est tardivement. Seul un des bureaux contrôlés communique avec la D.I.V. (Direction Immatriculation des Véhicules) afin de connaître l'existence ou non d'un véhicule

³⁷ Ce montant est, à titre indicatif, de 10.000 francs ; cependant, si le débiteur est notoirement solvable ou de mauvaise foi, il peut être poursuivi pour des sommes inférieures à ce montant.

³⁸ Sauf pour les amendes pénales où les surséances sont maintenues dans le sommier de départ accompagnées d'une inscription.

³⁹ Le receveur n'est alors plus responsable.

automobile au nom du débiteur. En outre, lorsque cette enquête est effectuée, les résultats n'en sont pas toujours exploités.

Le manque de perspective évoqué dans le traitement des dossiers en cours est encore plus évident pour les créances portées en surséance indéfinie dont la révision n'est pas réalisée ou l'est sporadiquement comme exposé au chapitre II 1.5.

5. Les relations avec les huissiers de justice

5.1 En matière d'amendes pénales

Depuis deux ans, sur recommandation de l'administration centrale,⁴⁰ après l'envoi d'un ou de deux avis de paiement, selon les bureaux,⁴¹ les dossiers pour lesquels il existe, aux yeux du receveur, une réelle chance de recouvrement sont confiés aux **huissiers de justice**. Ceux-ci, après l'envoi d'un ou de plusieurs courriers invitant les débiteurs à s'exécuter sous peine de poursuites, sont chargés d'effectuer l'enquête de solvabilité. L'huissier est alors investi de la mission de recouvrement normalement dévolue aux services des Domaines.

Le recours au ministère d'un huissier de justice n'est régi ni par un protocole général passé entre l'administration centrale et la Chambre nationale des Huissiers de justice⁴² ni, à l'exception de trois bureaux, par un protocole particulier entre les receveurs et le ou les huissiers concernés. Aucune procédure ne régit le choix de l'huissier par le receveur, les modalités de son intervention et les frais.⁴³

Pour ce qui relève de la collaboration entre les huissiers et les bureaux, trois des bureaux contrôlés transmettent toutes les pièces des dossiers tandis que les autres ne transmettent que des copies. Quatre receveurs fournissent même à l'huissier les données dont ils disposent concernant la solvabilité du débiteur. Selon les bureaux, lorsqu'il s'agit de passer à l'exécution forcée, les décisions sont soit prises conjointement par le receveur et l'huissier, soit laissées à l'appréciation de ce dernier.

Le paiement éventuel par le débiteur est effectué sur le compte financier de l'huissier qui, soit conserve les fonds jusqu'à apurement complet de la dette, soit effectue périodiquement des versements sur le compte postal du bureau. Ces versements s'accompagnent d'une liste détaillant les montants à imputer par dossier.

Dans le cadre de sa mission, l'huissier peut être amené à accorder lui-même les plans d'échelonnement des paiements, alors que les instructions prévoient que c'est le receveur, l'inspecteur ou le directeur régional, selon les montants de la créance, qui accorde de tels délais.

⁴⁰ Suite à un échange de correspondances entre l'administration centrale et les directions régionales.

⁴¹ Un des bureaux visités n'envoie effectivement qu'un seul avis de paiement et, ensuite, transmet le dossier à l'huissier de justice qui, lui, envoie trois avis consécutifs.

⁴² L'administration des Domaines signale qu'un projet de protocole est actuellement en cours de négociation.

⁴³ Ces observations sont développées dans ce point 5.1 car elles concernent principalement le recouvrement des amendes pénales pour lequel le recours aux huissiers est systématique. Mais, comme mentionné au point 5.2, ce recours peut, le cas échéant, concerner le recouvrement des créances non fiscales ; c'est pourquoi les données statistiques englobent les quatorze bureaux contrôlés quelles que soient leurs attributions.

Les frais de poursuites engagés par l'huissier sont supportés, soit par le débiteur, en cas de paiement de sa dette, soit, en cas d'insolvabilité, par le bureau et, in fine, par le Trésor.

Les coûts des actes et de la gestion des dossiers varient beaucoup d'un bureau à l'autre. Ainsi, dans un cas, l'huissier travaille au forfait pour certains actes (trois courriers pour un prix fixé, par exemple). Le plus souvent, une compensation financière a lieu entre les montants récupérés par l'huissier auprès des débiteurs et les montants dus à l'huissier par le bureau afin de couvrir les frais exposés devenus irrécouvrables. Sept des bureaux contrôlés reçoivent la totalité des recettes et effectuent un paiement des frais sur la base du décompte de l'huissier. Lorsque la compensation est pratiquée, le rapprochement entre mouvement financier et enregistrements comptables est plus complexe. En effet, l'unique mouvement financier des recettes est alors la contraction d'un ensemble d'enregistrements comptables en recettes diminué d'un seul enregistrement en dépenses.

Par ailleurs, le contrôle des frais exposés par les huissiers est effectué par les receveurs de manière inégale. Cinq des bureaux contrôlés pratiquent un contrôle « statistique » global en rapprochant les coûts du montant des recettes perçues par l'huissier. La plupart des bureaux (soit dix sur quatorze) reçoivent, par dossier, des états détaillant les divers devoirs accomplis et les vérifient. Trois bureaux pratiquent la mise en concurrence de plusieurs huissiers en vue de comparer les coûts et de les faire baisser. Un receveur effectue même chez l'huissier le contrôle, par échantillonnage, de pièces dans les dossiers confiés.

Il résulte de tout ce qui précède que les relations entre receveurs et huissiers manquent de transparence à cause du peu d'encadrement de ces relations notamment par des instructions précises émanant de l'administration centrale. Cette situation est aggravée dans un cas par un lien de dépendance fonctionnelle : l'un des bureaux bénéficie, en effet, d'un matériel informatique et de logiciels performants (non compatibles avec ceux utilisés par l'administration) mis à sa disposition gracieusement par l'huissier. Toutes les données sont alors enregistrées par le personnel du bureau, selon le format informatique imposé par l'huissier, en vue de permettre le transfert électronique des données du bureau des Domaines vers la banque de données de l'huissier. Mettre fin à cette collaboration reviendrait, en conséquence, à dépouiller le bureau d'une grande partie des banques de données confectionnées.

5.2 En matière de créances non fiscales

Comme déjà mentionné, en cas de non-paiement, le receveur poursuit le recouvrement par les voies civiles après enquête de solvabilité. Ce recouvrement forcé est confié à l'huissier qui doit signifier au débiteur, soit la contrainte, soit la décision judiciaire obtenue par le créancier.

Les constatations exposées ci-dessus au point 5.1 ont également été faites lors de l'examen de la procédure de recouvrement des créances non fiscales.

Conclusions et recommandations

Les créances transmises actuellement aux Domaines sous forme d'ordres de recouvrements ou d'extraits de jugements ou d'arrêts nécessitent souvent un traitement préalable au recouvrement, comme le calcul du délai de prescription, la recherche de la date d'effacement des condamnations ou le calcul du montant de l'amende, qui constitue une source potentielle d'erreurs lors de l'inscription dans les sommiers. Il est vraisemblable que ces opérations pourraient être faites de manière plus fiable et plus rapide par les services des administrations qui transmettent les créances.

Le retard apporté dans la consignation des dossiers et la transmission tardive par certains greffes des extraits de jugements ou d'arrêts réduisent les chances de recouvrement et provoquent un raccourcissement du délai disponible avant la prescription, préjudiciable au Trésor.

Pour les amendes pénales, il n'existe pas de procédure systématique permettant de détecter, au départ de la numérotation continue des extraits de jugements et d'arrêts, les condamnations qui n'ont pas été envoyées aux Domaines ou qui n'ont pas été consignées.

L'envoi du deuxième avertissement, par recommandé, un mois après le premier avis, est fréquemment opéré avec un retard significatif.

En cas d'inaction du débiteur après le deuxième avertissement, aucune procédure systématique n'existe qui permette de prendre les décisions ultérieures en vue d'arriver au règlement du dossier. Il en résulte un retard parfois important dans la gestion de celui-ci. Ainsi, l'enquête de solvabilité n'est pas toujours effectuée et, lorsqu'elle est réalisée, les conclusions n'en sont pas toujours tirées. Dès lors, les différentes voies de poursuites civiles (contrainte, saisie,...) sont peu ou pas utilisées.

Par ailleurs, les sources d'information disponibles auprès des Administrations des Finances pour alimenter l'enquête de solvabilité pourraient être mieux exploitées.

En matière d'amendes pénales plus particulièrement, les relations avec les huissiers de justice, lesquelles sont de plus en plus fréquentes et intenses de par l'incitation faite aux receveurs d'y recourir plus rapidement, ne sont pas ou peu encadrées. Il n'existe pas de protocole général réglant les relations receveurs - huissiers (choix, imputation des coûts, méthodes de travail, remboursement des sommes perçues par l'huissier).

Dès lors, la Cour recommande :

1. d'imposer l'utilisation, dans tous les cas et par tous les créanciers, du formulaire prévu par les instructions des Domaines comme ordre de recouvrement ; celui-ci doit, de plus, mentionner les données relatives à la prescription de la créance ;
2. d'inviter les greffes des cours et tribunaux à transmettre sans délai les extraits de jugements ou d'arrêts et d'y mentionner clairement les montants effectivement dus de l'amende, de la contribution au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et des frais, ainsi que la date d'effacement de la condamnation prononcée ;
3. de procéder sans retard aux consignations dans les sommiers, dès l'arrivée des ordres de recouvrement ou des extraits de jugements ou d'arrêts ;
4. d'envoyer le deuxième avertissement, par recommandé, dans le mois qui suit le premier avis de paiement lorsque le débiteur reste redevable, comme le requièrent les instructions ;
5. de mettre au point des procédures de rappel des dossiers auxquels aucune suite n'est donnée après le deuxième avertissement, afin de respecter les délais prévus par les instructions pour l'envoi des avis de paiement et pour effectuer les enquêtes de solvabilité. Ces procédures doivent aussi permettre de faire apparaître, en cas de paiements étalés, les interruptions de ceux-ci. Enfin, elles devront assurer, dans le respect des instructions, la révision de tous les dossiers portés en surséance indéfinie ;
6. de mieux exploiter les possibilités d'information disponibles au sein des administrations (TP 480, TP 380, D.I.V.,...) lors des enquêtes de solvabilité ;
7. de traiter sans retard les résultats de l'enquête de solvabilité pour adopter une décision claire dans la gestion des dossiers (poursuites, surséance ou, le cas échéant, annulation) ;
8. de régler les relations avec les huissiers de justice par un protocole général prévoyant une procédure de choix des huissiers, la manière d'intervenir de l'huissier dans la gestion du dossier, les limites de la mission qui lui est confiée, les coûts de son intervention et leur imputation, ainsi que les modalités de remboursement des sommes perçues pour compte des bureaux des Domaines.

Chapitre IV - Les moyens dont disposent les bureaux

L'analyse du fonctionnement des bureaux et des états financiers produits a fait apparaître la grande autonomie du receveur des Domaines dans l'exercice de sa mission de recouvrement. Cependant, cette autonomie n'est pas totale. Ainsi, le receveur ne dispose d'aucune initiative pour ce qui concerne les moyens mis à sa disposition. La distribution et l'organisation de ceux-ci relèvent à la fois de l'administration centrale et du Secrétariat général du Ministère des Finances. Or, ces moyens, qu'ils soient humains ou matériels, paraissent inadéquats.

1. Les ressources humaines

Bureaux visités	Nombre total moyen de dossiers par an (en 1996 et 1997)	Personnel recensé lors du contrôle (y compris le receveur)						Rapport dossier/personne
		Niveau 1	Niveau 2+	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	TOTAL	
Bureaux domaines								
Anvers	4.863	1	1	2	5		9	540
Gand	2.797	1		2	3		6	466
Liège	5.960	1		3	4,6		8,6	693
Bruxelles	8.172		1	4	5,6		10,6	771
Bureaux amendes pénales								
Anvers	56.564		1	2	7		10	5.656
Gand	27.506		1	0,5	6		7,5	3.667
Liège	28.784		2	3,5	4,25		9,75	2.952
Bruxelles 1	30.571		1	3	3		7	4.367
Bruxelles 2	19.658		1	2,8	1,5	1,8	7,1	2.769
Bureaux à attributions complètes								
Hasselt	23.202		2		7		9	2.578
Malines	17.953		1	3	5,6		9,6	1.870
Dinant	8.994	1		1	4		6	1.499
Tournai	12.620		1		5		6	2.103
Namur	6.743	3		5,5	3		11,5	586
		7	12	32,3	64,55	1,8	117,65	

Comparaison entre les effectifs des bureaux et le volume de dossiers à traiter

Le tableau ci-dessus montre que de nombreux bureaux (neuf sur quatorze bureaux visités) sont sans receveur titulaire (agent de niveau 1). Un receveur est alors désigné ad interim et a, généralement, le grade de vérificateur principal (agent de niveau 2+).⁴⁴ Dans les cinq autres bureaux, la gestion est placée sous l'autorité d'un receveur parfois soutenu par un vérificateur, à l'exception du bureau de Namur où travaillent, aux côtés du receveur, deux autres agents de niveau 1.

Dans tous les bureaux visités, le manque en personnel est flagrant, surtout si l'on envisage les agents suffisamment qualifiés pour seconder le receveur. En effet, dans la majorité des bureaux, le receveur dirige une équipe composée principalement d'agents de niveaux 2 et 3. Ces bureaux ne connaissent que peu de problèmes pour l'exécution de tâches matérielles et répétitives mais, par contre, manquent cruellement de personnel compétent pour prendre les décisions à certaines étapes du dossier, surtout quand il est impératif de procéder aux poursuites judiciaires. Cette observation est à rapprocher du manque de perspective et d'initiative constaté dans la gestion des dossiers. Ainsi, en matière d'amendes pénales, cette situation a motivé le recours aux huissiers de justice dès la fin des tâches répétitives, à savoir après l'envoi des deux avis de paiements.

Le tableau montre également que le nombre moyen de dossiers traités par an et par agent varie, dans les bureaux « Domaines », de 466 à 771, dans les bureaux d'amendes pénales de 2.769 à 5.656 et, dans les bureaux à attributions complètes, de 586 à 2.578. La répartition des agents entre les bureaux n'est donc pas fonction du volume de travail à effectuer. Ainsi, selon les données relevées pour les bureaux de Tournai et de Namur, tous deux à attributions complètes, le premier dispose de six agents (un de niveau 2+ et cinq de niveau 3) pour un volume de 12.620 dossiers en moyenne par an alors que le second dispose de 11,5 agents (dont trois de niveau 1 ; 5,5 de niveau 2 et trois de niveau 3) pour un volume de dossiers nettement moindre (6.743 en moyenne par an). D'ailleurs, le bureau de Namur est un des seuls bureaux dont le nombre de dossiers en stock diminue au cours d'une année.

Lors du débat contradictoire, l'Administration a fait valoir « que la responsabilité du receveur des bureaux domaniaux en tant que comptable implique que l'on mette à sa disposition des ressources en personnel suffisantes en tenant compte du volume des dossiers à traiter. Il est donc recommandé de remplir les emplois vacants du cadre organique, de réduire le délai des recrutements pour pallier aux absences diverses du personnel statutaire et d'adapter le cadre en fonction de l'évolution du volume de travail. »

⁴⁴ Rappelons que, dans les bureaux à attributions complètes, outre sa mission de recouvrement, le receveur doit également assurer la gestion domaniale (ventes, successions en déshérence,...).

2. L'équipement informatique

2.1 Le matériel

Tous les bureaux ont été dotés, il y a quelques années, et à une exception près, de cinq PC (généralement trois 486 et deux Pentium). Il en résulte que le rapport entre les machines disponibles et le personnel varie de 0,43 à 0,86 PC par agent selon les bureaux. Si la répartition des PC entre les bureaux n'a pas tenu compte du nombre d'agents employés, elle n'a pas davantage été liée à l'ampleur du travail à accomplir.

Cet état de fait a poussé certains receveurs vers des solutions alternatives. Ainsi, un receveur a passé avec l'huissier de justice avec lequel il travaille une convention de mise à disposition de trois ordinateurs équipés de programmes malheureusement incompatibles avec ceux fournis par l'administration. En contrepartie de cette mise à disposition, le bureau gère et alimente une banque de données qui permet de transmettre à l'huissier les dossiers sous forme informatisée. Changer d'huissier signifierait dès lors, pour le bureau, perdre une partie de son outil informatique et de ses banques de données.

Dans un autre bureau, c'est par l'utilisation du matériel déclassé que le receveur a compensé le manque de machines. Le matériel confié aux Domaines en vue d'être vendu y est utilisé (ou « testé ») par les agents. En outre, le receveur a apporté son propre PC au bureau.

Le matériel informatique est donc largement insuffisant et les receveurs sont tentés de prendre des risques importants afin d'obtenir, pour leur bureau, du matériel supplémentaire.

2.2 Le logiciel

La situation est identique en matière de logiciels : celui fourni par l'administration avec les cinq PC, à savoir un programme intégré de série (traitement de texte, tableur, base de données), est très peu performant et inadapté aux besoins. Dès lors, certains receveurs ont créé des bases de données sur des tableurs plus évolués obtenus en copiant un programme pour lequel l'administration ne possède pas de licence d'utilisation.

A l'aide de ces logiciels, onze bureaux sur quatorze, parfois en collaboration avec d'autres, ont développé des bases de données pour gérer les inscriptions dans les sommiers : ils utilisent la fonction de « mailing » afin de générer des étiquettes à coller dans ces registres ou d'imprimer des avis de paiement.⁴⁵ Six bureaux sur quatorze, enfin, ont plutôt développé la partie enregistrement des flux financiers : tenue complète ou partielle des journaux de recettes et établissement de la feuille de décade.⁴⁶ Mais, nulle part, il n'existe un système intégrant les deux aspects : tenue des sommiers d'une part, journaux et feuilles de décade d'autre part. A cela, il faut ajouter que dans certains bureaux le volume des seuls

⁴⁵ Dans un bureau, les recettes sont enregistrées dans la base de données avec l'obligation, en cas de paiements étalés, de calculer mentalement la somme des recettes antérieures et de la nouvelle recette, avec les risques d'erreurs que cette opération implique.

⁴⁶ Voir à ce propos ce qui a été décrit dans le chapitre II relatif aux états financiers.

sommiers informatisés est tel qu'il est nécessaire de les diviser ou d'effacer les anciens enregistrements pour libérer de l'espace dans la mémoire de l'ordinateur.

Les programmes utilisés dans les bureaux ne sont pas protégés. Les agents n'utilisent pas de mots de passe permettant de limiter l'accès au système informatique. Aucune procédure n'est prévue afin d'éviter des modifications sans traces ou l'effacement de données enregistrées. Enfin, aucune sauvegarde (backup) des données n'est effectuée régulièrement.

Il a été également constaté des erreurs dans la programmation. Ainsi, un livre journal omettait de mentionner, à l'impression, le contenu d'un des journaux de recettes tout en intégrant les montants dans les totaux. Ce risque d'erreurs est multiplié par le nombre de copies des tableurs circulant, sans précaution, entre receveurs.

3. Les instructions

Les bureaux de recettes domaniales et / ou d'amendes pénales disposent, tant pour la gestion des dossiers que pour l'établissement de leurs états financiers, d'instructions détaillées rédigées par leur administration centrale et remises à jour uniquement du point de vue juridique. Ces instructions théoriques ne sont cependant plus toujours en accord avec la réalité du terrain. Ainsi, en comptabilité par exemple, la périodicité des réconciliations entre les écritures comptables et les mouvements financiers, imposée par les instructions (dix jours), ne tient pas suffisamment compte du volume actuel des recettes quotidiennes. D'autre part, on ne trouve, dans ces instructions, aucune consigne sur l'utilisation de l'outil informatique, pourtant présent dans tous les bureaux. L'administration centrale considère qu'elle ne doit pas modifier les instructions en y intégrant des consignes relatives à l'informatisation des bureaux tant qu'aucun programme informatique n'a été établi par elle.

Cette situation laisse une large autonomie à chaque receveur, obligé de définir pour son bureau de nouvelles méthodes de travail, mieux adaptées, mais que l'administration centrale ne connaît pas officiellement et qui coexistent avec des procédures et la production de documents conformes aux instructions. Le receveur dispose de la même autonomie pour l'aménagement des tâches au sein du bureau : il organise ses services selon le nombre de personnes dont il dispose, leur qualification, leur disponibilité et la confiance qu'il leur porte.

4. La documentation et les banques de données

Hormis les instructions théoriques « Domaines » et les communications particulières de l'administration centrale ou de la direction régionale, les bureaux ne disposent d'aucune documentation juridique de base telle que le Moniteur belge, le code civil, le code judiciaire, le code pénal ou le code d'instruction criminelle ni d'éléments de jurisprudence alors qu'ils sont confrontés, par exemple, aux prescriptions des créances, aux saisies, aux amendes pénales et à la législation sur l'effacement des condamnations. Actuellement, en cas de lacune dans la documentation, les receveurs s'adressent à la direction régionale ou à l'administration centrale qui fournissent les renseignements demandés.

D'autre part, il existe, au sein du Ministère des Finances, des banques de données informatiques,⁴⁷ élaborées par les diverses administrations fiscales, sur lesquelles doivent s'appuyer les bureaux des Domaines pour effectuer les enquêtes de solvabilité. L'accès à ces sources d'information est cependant restreint : les données obtenues sont partielles et nécessitent de prendre contact avec les bureaux de contrôle des contributions directes ou de l'enregistrement, par exemple, afin d'obtenir des compléments d'information. Cette procédure allonge la durée de l'enquête de solvabilité et peut réduire les chances de saisie, en cas, par exemple, de dégrèvement fiscal. Cette gestion éparpillée de l'information au sein du Ministère des Finances, alors que celui-ci fonctionne sur la base d'une structure centralisée, a déjà été dénoncée par le Bureau conseil ABC, lors de la radioscopie effectuée en 1992.⁴⁸ La situation ne semble pas s'être améliorée depuis lors.

En outre, il n'existe pas de banque de données centralisant au sein des services centraux des Domaines les débiteurs déjà connus ainsi que les renseignements sur leur solvabilité. Comme la compétence territoriale des receveurs des Domaines est fixée en fonction du domicile du débiteur au moment où la créance est transmise aux Domaines, plusieurs receveurs peuvent effectuer une enquête de solvabilité pour un même débiteur si celui-ci a résidé dans plusieurs ressorts différents.

5. La formation du personnel

Le Ministère des Finances organise des formations internes auxquelles les agents des bureaux des Domaines sont conviés : des séances d'initiation à l'utilisation du programme informatique, par exemple, ainsi qu'une information sur l'Euro.

Les agents des Domaines participent aux séances de formation destinées aux agents de l'Enregistrement mais n'y trouvent pas toujours l'information désirée et adaptée à leurs besoins. Dès lors, les receveurs souhaitent des formations plus axées sur les activités des Domaines comme, par exemple, un cours sur les notions juridiques de base et un cours élémentaire de comptabilité publique.

⁴⁷ Il s'agit des divers T.P. évoqués ci-avant dans la partie relative au recouvrement des créances, chapitre III, 4.

⁴⁸ Bureau Conseil ABC, Radioscopie des besoins en personnel dans la Fonction publique administrative nationale, rapport de synthèse au Gouvernement établi en vue de l'examen des résultats, Deuxième Partie, E. Finances (octobre 1992), page 101 où ce problème a été évoqué et comparé à ce qui existe dans la sécurité sociale qui, malgré la multitude d'entités autonomes, a organisé ces transferts d'informations grâce à la Banque Carrefour.

Conclusions et recommandations

Les ressources humaines et matérielles mises à la disposition des receveurs pour accomplir leurs missions sont insuffisantes et souvent inadéquates. En outre, leur répartition entre les bureaux ne semble pas être fonction du volume de travail.

Le personnel est, en général, trop peu qualifié pour les tâches à accomplir et la formation continue qui leur est proposée est mal adaptée à leurs besoins.

Le matériel informatique mis à la disposition des bureaux, souvent de trop faible capacité pour le travail à fournir, est doté de logiciels inappropriés et peu performants. Les receveurs ont, dès lors, mis en œuvre, souvent avec les moyens du bord, des programmes informatiques en vue de répondre aux besoins les plus urgents. De ce fait, il n'existe aucun système informatique intégré et protégé qui effectue partout et de manière identique la gestion des sommiers de surveillance et de la comptabilité.

De la même manière, l'inadéquation entre les instructions relatives au travail à accomplir et la réalité du terrain et, par ailleurs, le peu de consignes de l'administration centrale à propos de l'organisation des bureaux ont conduit chaque receveur à définir, en toute autonomie, de nouvelles méthodes de travail et d'aménagement des tâches au sein de son bureau.

Le contrôle de la Cour a enfin mis en évidence, pour les autres moyens mis à la disposition des bureaux, l'absence d'une documentation juridique de base (à l'exception des instructions théoriques détaillées émanant de l'administration centrale), un accès restreint aux diverses banques de données existant au sein du Ministère des Finances⁴⁹ et l'absence d'une centralisation des débiteurs identifiés par chacun des bureaux des Domaines.

⁴⁹ Problème déjà soulevé par le Bureau Conseil ABC en 1992. Voir note supra.

Dès lors, la Cour recommande :

1. de doter les bureaux des ressources nécessaires en personnel en tenant compte du volume des dossiers à traiter ;
2. de veiller à la qualification du personnel affecté en vue de dynamiser la gestion des dossiers de recouvrement ;
3. de veiller à ce que tous les bureaux soient gérés par des receveurs titulaires ;
4. de tenir compte, par bureau, du nombre d'agents en fonction et du volume de dossiers à traiter pour la répartition des moyens informatiques ;
5. de protéger l'utilisation de l'outil informatique existant par des mesures de sécurité telles que mots de passe, copies de sauvegarde des sommiers et de la comptabilité, protection contre l'effacement de données et contre les modifications sans traces ;
6. d'actualiser les instructions comptables en y intégrant l'utilisation de l'informatique dans la perspective notamment de la mise en œuvre du programme informatique répondant aux recommandations formulées par la Cour au chapitre II ci-avant ;
7. de fournir une documentation juridique de base aux bureaux ;
8. d'élargir l'accès aux banques de données des diverses administrations fiscales lors de l'enquête de solvabilité en vue d'une exploitation optimale des informations recueillies ;
9. de créer une banque de données centralisant tous les débiteurs connus de l'ensemble des bureaux des Domaines pour éviter des enquêtes de solvabilité, par plusieurs bureaux, pour une même personne ;
10. d'organiser des formations à l'intention des agents des domaines en vue de leur donner une base juridique adéquate ainsi que des notions de comptabilité en relation avec leur travail.

Chapitre V - Le contrôle interne

Il faut entendre ici par procédure de contrôle interne tout système de contrôle mis en œuvre, par les responsables, sur la totalité des activités des services, et qui vise à apporter un degré d'assurance, jugé raisonnable aux yeux de ces responsables, de bon fonctionnement.

En principe, des procédures de contrôle interne doivent être mises en place dans les bureaux par les receveurs et faire l'objet d'une évaluation par les gestionnaires de l'administration tant régionale que centrale.

1. Les procédures de contrôle interne mises en place par les receveurs

Le souci d'établir des procédures de vérification interne efficaces n'est pas ou est peu présent dans les bureaux.

Certains manquements, et leurs conséquences, ont déjà été évoqués dans le chapitre II consacré aux états financiers : l'absence d'un indicateur d'entrée, la non-délivrance systématique d'une quittance pour les recettes effectuées par caisse, l'inexistence d'une procédure de révision systématique et d'une totalisation des sommiers de surveillance. A ceux-ci, il faut ajouter l'absence d'un contrôle des inscriptions tant des créances que des recettes dans les sommiers ainsi que du suivi des dossiers.

Certes, afin d'appréhender non seulement les activités du bureau mais aussi celles de chaque collaborateur, le receveur prend connaissance quotidiennement du courrier entrant et du courrier sortant, à l'exception pourtant du courrier financier, dont les extraits de compte, envoyé directement au service comptabilité. De ce fait, il ignore les principaux mouvements journaliers de ses comptes financiers. Ce n'est que périodiquement qu'il en prend connaissance en s'assurant du parallélisme entre la « décade » (écritures de report des recettes dans les journaux centralisateurs) et les avoirs financiers en compte à ce moment.

Par ailleurs, le receveur contrôle la caisse, généralement tous les jours, à l'aide du livre de caisse mais, vu la non-délivrance systématique d'une quittance pour les recettes payées par caisse, ce contrôle ne peut être jugé satisfaisant.

La plupart des receveurs accordent plus d'importance au contrôle des dépenses (remboursements au Budget des Voies et Moyens et aux tiers) qu'à la prise en recette ou encore au suivi des dossiers. Ils estiment en effet que c'est à cette étape de la procédure comptable que peuvent exister des risques de détournement. Dès lors, ils exigent que des justificatifs leur soient produits à l'appui de toutes les dépenses.

Seuls deux bureaux contrôlés sur quatorze ont mis en place des procédures de vérification interne supplémentaires. Dans l'un d'eux, le service comptable fait, par catégorie de recettes, le total des annexes de l'extrait de compte avant de les transmettre aux agents chargés d'effectuer la comptabilisation dans le journal de recettes et les sommiers ad hoc. Ensuite, ce même service comptable totalise les inscriptions faites par les divers agents, afin de s'assurer que ce dernier résultat correspond au total des annexes de l'extrait préalablement calculé. De cette manière, l'exhaustivité des inscriptions des recettes dans les journaux est vérifiée. Elle ne peut l'être dans les sommiers puisque ceux-ci ne peuvent être totalisés, comme déjà souligné.

Dans l'autre bureau, le receveur a développé deux procédures particulières. D'une part, lors du remboursement aux tiers, il s'assure de l'exhaustivité de la prise en recette par le rapprochement des listes récapitulatives (destinées à certains tiers comme, par exemple l'ONEM) justifiant le montant remboursé et la colonne du journal de recettes affectée au tiers concerné. D'autre part, lors de l'établissement de la situation des droits constatés, il effectue le rapprochement entre les journaux de recettes et les recettes enregistrées dans les sommiers mais uniquement pour les créances de l'autorité fédérale devant être reprises dans le bordereau 292.⁵⁰ Ce contrôle n'est cependant effectué qu'une fois par an, en fin d'année.

2. Les procédures de contrôle interne mises en place par la direction régionale

2.1 Dans les bureaux

Les bureaux sont contrôlés, en moyenne, tous les deux ans par un inspecteur de comptabilité qui relève de la direction régionale. Peu d'inspecteurs, actuellement, possèdent une expérience en matière domaniale. En effet, ils sont, pour la plupart, issus de l'Administration de l'enregistrement qui dispose, pour l'ensemble du pays, d'un plus grand nombre de bureaux à contrôler que ceux des Domaines. En règle générale, l'inspecteur ne contrôle qu'un seul bureau de recettes domaniales dans son ressort pour plusieurs offices de l'enregistrement.

Son travail consiste à réviser, dans les différents sommiers, plusieurs centaines de consignations et deux ou trois décades dans la comptabilité. Plus précisément, il examine l'apurement des articles et le rapprochement des recettes, l'annulation et le report d'articles consignés en surséance. Il porte également une appréciation sur la gestion du receveur et sur la collaboration du personnel.

Si des améliorations doivent être apportées, il propose les réformes nécessaires. Par exemple, pour les consignations examinées, il exige les annulations et les mises en surséance des créances qui s'imposent ou indique les diligences à effectuer. Enfin, il clôture les opérations de contrôle en dressant la situation des écritures et, éventuellement, celle des produits devenus irrécouvrables (les créances prescrites) pour lesquels la responsabilité du receveur peut être engagée (l'état 410).

⁵⁰ Voir les remarques formulées à propos de la situation des droits constatés dans le chapitre II consacré aux états financiers.

Cet examen de l'activité du bureau fait l'objet d'un rapport d'inspection transmis à la direction régionale et, ultérieurement, d'un suivi par l'inspecteur.

En cas de manquements constatés, comme par exemple des prescriptions de créances dues à la négligence du receveur, le directeur régional doit déterminer, sur la base du rapport de l'inspecteur et de la justification du receveur, la responsabilité de ce dernier et le montant en cause. Sur ce point, le contrôle a démontré que les inspecteurs ne dressent pas toujours une situation des produits devenus irrécouvrables et que, dans ce cas, les créances prescrites sont annulées sans plus.⁵¹

Par ailleurs, la fiabilité du contrôle de l'inspecteur est affectée par les lacunes présentées par les états financiers produits par les bureaux, sur lesquels il est essentiellement basé. On peut, en effet, s'interroger sur la portée de la révision de plusieurs centaines de consignations tant que l'exhaustivité des sommiers n'est pas garantie ou qu'un examen global préalable des états comptables ne permet pas de faire apparaître les discordances éventuelles par simple comparaison entre les totaux des divers journaux et sommiers.

D'autre part, l'absence de mesures de contrôle interne au sein du bureau ne facilite en rien l'organisation d'une vérification satisfaisante. Les prémisses de celle-ci résident, sans aucun doute, dans la mise en place, dans les bureaux, de vérifications internes, avec le soutien actif de l'inspecteur qui, après les avoir évaluées, pourra organiser son propre contrôle de manière plus satisfaisante qu'en révisant le travail exécuté par les agents pendant un laps de temps et pour un nombre de dossiers limités.

Ce contrôle de l'inspection est d'autant plus important que la direction régionale s'appuie sur celui-ci pour n'effectuer qu'un contrôle formel comme exposé ci-dessous.

2.2 A la direction régionale

Outre les rapports d'inspection, la direction régionale reçoit chaque mois, afin de les transmettre de manière groupée à la Trésorerie, les divers états de recettes et dépenses des bureaux accompagnés des derniers extraits de compte. Elle assure alors un contrôle de la cohérence comptable du document.

En fin d'année, elle procède de la même manière avec les comptes de gestion des receveurs.

En outre, les dépenses effectuées par les receveurs sur leur propre caisse ainsi que celles qui doivent être effectuées directement à l'intervention de l'Administration de la Trésorerie (les frais d'huissiers, par exemple), sont vérifiées par la direction régionale qui reçoit, pour ce faire, l'ensemble des pièces justificatives.

Ainsi, les dépenses et la cohérence de l'enregistrement en recette sont contrôlées mais il n'existe aucune vérification de l'exhaustivité de l'enregistrement des droits constatés et du suivi des dossiers.

⁵¹ Pour plus de détails sur l'annulation et la prescription, voir le chapitre II états financiers, 1.5.

3. Les procédures de contrôle interne mises en place par l'administration centrale

L'audit aboutit en ce domaine à un constat de carence puisqu'il apparaît que l'administration centrale n'a connaissance, ni des états financiers des bureaux, ni des rapports d'inspection et ne participe pas, de la sorte, à la mise en œuvre des procédures de vérification dans les bureaux et à la direction régionale.⁵²

⁵² Pour plus de détails sur le rôle de l'administration centrale, voir infra le chapitre VI, y consacré.

Conclusions et recommandations

Le contrôle a révélé l'absence de procédures de vérification interne satisfaisantes dans la majorité des bureaux, à la direction régionale et à l'administration centrale.

Dans les bureaux, outre les lacunes des états financiers et leurs conséquences déjà évoquées, les contrôles mis en place tels que la prise de connaissance du courrier entrant et sortant à l'exception du courrier financier, et la vérification de la caisse sont jugés insatisfaisants. Les receveurs accordent plus d'attention au contrôle des dépenses qu'à celui de l'exhaustivité de la prise en recette ou, encore, au suivi des dossiers. Deux bureaux, cependant, ont développé des mesures de contrôle interne visant, notamment, l'exhaustivité de l'inscription des recettes dans les journaux adéquats.

Quant à la direction régionale, elle opère l'examen des activités des bureaux en organisant une inspection sur place et par un contrôle sur pièces au sein de ses services. Si le contrôle effectué par l'inspecteur semble fouillé, il est cependant peu fiable en raison de l'absence, dans la majorité des bureaux, de toute procédure de vérification interne satisfaisante et de la faiblesse des états financiers sur lesquels il se base. La qualité de ce contrôle devrait être d'autant plus grande que les services de la direction régionale s'appuient sur celui-ci pour n'examiner attentivement que les dépenses et la cohérence de la comptabilité transmise.

Enfin, pour sa part, l'administration centrale n'intervient pas dans l'élaboration ou l'exécution de procédures de contrôle interne puisqu'elle ne dispose ni des états financiers produits ni des rapports d'inspection et ne s'occupe pas de la gestion administrative et comptable des bureaux.

Dès lors, la Cour recommande :

1. d'obliger les receveurs à mettre en œuvre des mesures de contrôle interne permettant d'assurer l'efficacité du recouvrement et la fiabilité des états financiers produits ;
2. d'inciter les inspecteurs à évaluer les procédures de vérification interne mises en place dans les bureaux en vue de modaliser la nature et l'ampleur des contrôles à effectuer ;
3. d'instaurer, dans les directions régionales, un suivi des rapports d'inspection ;
4. de mettre en place les circuits permettant à l'administration centrale d'être informée des mesures de contrôle interne établies, de leur évaluation par les inspecteurs et du suivi accordé à cette évaluation.

Chapitre VI - Le rôle de l'administration centrale

1. La structure de l'administration centrale

Au moment du contrôle en 1998, les services des Domaines étaient l'une des composantes de l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines. Par arrêté royal du 18 décembre 1998, une Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines est créée au sein de l'Administration générale des impôts du Ministère fédéral des Finances. Sur la base de l'organigramme reçu des services des Domaines en mars 1999, il apparaît que, pas plus que dans la structure précédente, il n'existe d'administration centrale « Domaines » proprement dite mais bien trois services centraux distincts chargés des « Domaines » sous l'angle, respectivement, de la mise en œuvre de la législation et des instructions, de la comptabilité (en plus de celle du secteur Enregistrement) et, enfin, de l'automatisation des tâches (y compris celles de l'Enregistrement et des Hypothèques).

L'essentiel des tâches de ces services centraux consiste donc, notamment, à procurer aux directions et aux bureaux les instructions et leurs mises à jour, les informations nécessaires en cas de modifications législatives intéressant le travail de recouvrement et la collaboration juridique pour la résolution de dossiers difficiles.

Une telle structure, qui ne permet pas d'avoir une vue globale du fonctionnement de l'ensemble des services des Domaines, ne favorise sûrement pas la mise en place d'un management. En cette matière, le contrôle de la Cour révèle des manquements importants dus à l'absence de pilotage de cette administration. En effet, il n'y a ni planification des objectifs de recouvrement à atteindre, ni direction des activités opérationnelles, ni contrôle de la réalisation des objectifs. Aucun service ne s'intéresse à la performance des bureaux dans le recouvrement. D'ailleurs, il n'existe pas d'information permanente statistique sur le taux de recouvrement des bureaux. Si les services opérationnels sollicitent régulièrement les services centraux, ces derniers, en revanche, ne les interrogent que très peu, alors que les bureaux et les directions régionales ne les informent pas spontanément.

2. Les interventions de l'administration centrale

1. En matière de comptabilité, cette administration centrale ne possède, actuellement, aucun projet d'informatisation globale si ce n'est celui (pour l'an 2000) qui obligera les bureaux à remplir (par encodage des totaux des journaux de recettes et dépenses et des soldes financiers) les feuilles de décade dans un système informatique « TP » qui centralisera le tout à l'administration centrale afin que le service « budget » suive l'évolution des montants recouverts. Les bureaux qui tenaient déjà leurs journaux sur support informatique au prix d'une double inscription (dans les journaux papiers et dans les journaux informatiques) ne pourront cependant utiliser ces données informatiques

pour cause d'incompatibilité de programme et devront procéder à un nouvel encodage dans le système TP en projet.

2. L'administration centrale est également intervenue auprès des divers créanciers afin de leur rappeler la nécessité d'utiliser l'ordre de recouvrement dûment complété et de transmettre celui-ci aux Domaines avant prescription de la créance.

Néanmoins, le contrôle a révélé que les créanciers transmettent leurs dossiers de manière fort inégale. Il arrive encore que des dossiers parviennent trop tardivement, par exemple pour exercer le droit de contrainte avant prescription de la créance.

Sur ce point, les instructions « Domaines » préconisent seulement de ne saisir les receveurs que lorsque les créanciers ont fait, pour provoquer le paiement, toutes les diligences qui sont de leur compétence. L'envoi d'une lettre recommandée au débiteur constitue à cet égard un minimum requis. Aucun délai n'est stipulé.

Par ailleurs, l'obligation, pour les comptables publics chargés de recouvrer une créance non fiscale au profit de l'Etat, de recourir aux Domaines lorsque leurs premiers actes de recouvrement sont restés sans résultat, ne paraît pas clairement établie. Certes, les services des Domaines disposent d'une compétence générale pour le recouvrement des créances non fiscales de l'autorité fédérale, formulée par les décrets de 1791. Par ailleurs, l'article 94 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat leur octroie le droit de contrainte.⁵³ Il a néanmoins été constaté que certains comptables de l'autorité fédérale renoncent à transmettre leurs créances aux Domaines.

La Cour des comptes estime que la situation devrait être éclaircie sur ce point juridique. Elle rappelle à cet égard que l'article 66 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précise qu'« avant d'obtenir décharge des articles non recouverts » le comptable « doit faire constater que le non-recouvrement ne provient pas de sa négligence et qu'il a fait en temps opportun toutes les diligences et poursuites nécessaires » et que le recours aux Domaines pourrait être considéré comme une de ces diligences. Le vade-mecum des comptables de la Trésorerie précise sur ce point que, « quand, dans la pratique, le comptable est confronté à un dossier de recouvrement qu'il ne peut mener à terme, il doit décider, à un certain moment, de le transmettre à l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines. »

En outre, le dossier doit être transmis aux Domaines en temps opportun pour qu'il soit encore possible, éventuellement, d'avoir recours à la contrainte. Il ne doit donc pas être trop proche de la prescription. Le comptable d'origine doit dès lors faire le plus rapidement possible les diligences minimales et transférer, dès que son intervention montre ses limites, les créances aux Domaines. Les instructions méritent d'être précisées sur ce point.

⁵³ Voir l'annexe pour plus de détails concernant la base légale.

3. Enfin, il convient de rappeler l'intervention de l'administration centrale en matière d'amendes pénales⁵⁴. Suite au succès d'une expérience pilote développée dans un bureau, elle a incité, en effet, les bureaux à recourir aux services des huissiers de justice. Actuellement, cependant, aucun protocole général entre l'administration et la Chambre nationale des Huissiers n'encadre les interventions de ceux-ci, comme déjà évoqué précédemment, tandis qu'il a été recommandé aux receveurs, par circulaire, de conclure des protocoles particuliers avec les huissiers instrumentant en leur faveur en vue de limiter les coûts. A ce jour, trois bureaux se sont engagés dans la négociation de ces protocoles particuliers, alors que tous ont recours aux services d'un ou de plusieurs huissiers.

⁵⁴ Voir chapitre III, 5

Conclusions et recommandations

Il n'existe pas d'administration centrale propre aux Domaines mais bien trois services centraux distincts chargés respectivement de l'application de la législation et des instructions pour les matières domaniales uniquement, de la comptabilité des bureaux de l'Enregistrement et des Domaines et, enfin, de l'automatisation des tâches pour les services de l'Enregistrement, des Hypothèques et des Domaines.

Ce cloisonnement stricte des tâches a pour conséquence l'absence de pilotage des services des Domaines : aucune définition et planification des objectifs de recouvrement à atteindre, aucune direction des activités opérationnelles et aucun contrôle de la réalisation des objectifs ne sont organisés.

En réalité, le département des Finances ne gère aucune politique générale de recouvrement des recettes non fiscales puisque non seulement aucun service n'en a la charge, mais encore parce qu'aucune information financière pertinente sur les performances de recouvrement des bureaux n'est disponible. Cette situation résulte essentiellement d'une comptabilité incomplète et non transparente comme déjà exposé précédemment.

Enfin, l'effort entrepris pour améliorer la qualité des ordres de recouvrement doit être poursuivi afin d'éviter que les administrations fédérales ne recourent pas aux Domaines ou bien y recourent trop tardivement.

Dès lors, la Cour recommande :

1. d'organiser, pour les matières domaniales, une cellule centrale responsable, d'une part, de la coordination des services juridique, comptable et informatique et, d'autre part, de la politique générale de recouvrement des recettes non fiscales. Dans cette optique, cette cellule doit, préalablement, définir des objectifs clairs et précis à atteindre, évaluer les ressources humaines et matérielles nécessaires à leur accomplissement et, ensuite, contrôler la réalisation de ces objectifs et organiser les éventuelles corrections ;

2. de diffuser dans les administrations fédérales une circulaire rappelant l'obligation de recourir aux services des Domaines et précisant que cette transmission doit intervenir suffisamment tôt pour permettre, au regard des délais de prescription des créances, une utilisation efficace des moyens dont elle dispose, notamment, le droit de contrainte.

ANNEXE 1 : Présentation des services des Domaines

1. Situation administrative

Au moment du contrôle, les “ Domaines ” faisaient partie, au sein du Ministère fédéral des Finances, de l’Administration de la T.V.A., de l’enregistrement et des domaines. Par arrêté royal du 18 décembre 1998, une Administration du cadastre, de l’enregistrement et des domaines est créée au sein de l’Administration générale des impôts.

Les services des Domaines sont chargés, depuis 1791, du recouvrement des créances, fiscales et non fiscales, ainsi que des amendes pénales,⁵⁵ au profit de l’Etat, dans tous les cas où la loi n’a pas donné expressément compétence à une autre administration pour ce faire, ainsi que des créances non fiscales qui leur sont confiées par les Communautés, Régions et les organismes d’intérêt public qui dépendent tant de l’autorité fédérale que de ces entités fédérées.

Sur la base de l’organigramme fourni en mars 1999, l’administration centrale est subdivisée en quatre secteurs :

- le premier secteur : « contentieux en matière de droits de T.V.A. et taxes assimilées aux timbres » ;
- le deuxième secteur : « contentieux en matière de droits d’enregistrement et domaines » ;
- le troisième secteur : « services communs » ;
- et, enfin, le secteur : « législation ».

Les services extérieurs du secteur enregistrement et domaines sont :

- les inspections
- les bureaux de l’enregistrement
- les bureaux de recettes domaniales et/ou amendes pénales
- les conservations des hypothèques
- l’atelier général du timbre
- le service chargé de la surveillance des greffes et de son organisation
- le service des séquestres
- la Caisse des dépôts et consignations
- les comités d’acquisition d’immeubles

2. Missions

2.1 Recouvrements pour compte de l’autorité fédérale

Les services des Domaines sont compétents pour poursuivre le recouvrement des créances appartenant à l’Etat dans tous les cas où la loi n’a pas donné expressément compétence à une autre administration. Ils disposent donc d’une compétence générale. Toute créance certaine et exigible au profit de l’Etat est donc susceptible d’être recouvrée par ces services. Une énumération exhaustive est donc impossible.

⁵⁵ Voir, notamment, l’article 197 du code d’instruction criminelle.

Cette compétence est organisée par les décrets des 9-20 mars 1791, des 18-27 mai 1791 et des 19 août et 12 septembre 1791 ainsi que par l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949 qui est devenu l'article 94 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. D'autres dispositions l'ont confirmé dans des cas particuliers.

Il existe, à côté de cette compétence générale, des dispositions normatives particulières concernant certains types de créances.

Parallèlement, ces services sont chargés du recouvrement de l'ensemble des amendes pénales prononcées par les cours et tribunaux ainsi que des frais de justice et de la contribution complémentaire servant à alimenter le Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence conformément à l'article 29 de la loi du 1^{er} août 1985.⁵⁶ Ils sont aussi chargés de la récupération des montants des frais de justice en matière civile dans les cas d'assistance judiciaire aux plus démunis.

Le receveur des Domaines assume seul sa responsabilité de comptable vis-à-vis de la Cour des comptes quand il agit pour compte de l'autorité fédérale.

2.2 Recouvrements pour compte des Communautés, Régions et O.I.P.

Une loi du 18 décembre 1986 a habilité l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales.⁵⁷ L'article 1^{er} de cette loi prévoit cette compétence "pour le recouvrement des créances non fiscales".

Afin d'encadrer cette compétence, divers textes ont été adoptés par les entités fédérées et deux protocoles ont été signés entre ces mêmes entités et le ministre des Finances.

Pour ces recouvrements faits pour compte des Communautés et des Régions, le receveur agit en tant que préposé car il se conforme aux instructions données par le créancier. L'entité fédérée est alors le mandant et les Domaines le mandataire.

D'autre part, un certain nombre de dispositions particulières ont été adoptées afin de permettre aux organismes d'intérêt public de recourir au service des bureaux des Domaines. Ainsi, à titre d'exemple, ils sont compétents pour effectuer des recouvrements pour compte de l'ONEM en vertu de l'article 170 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ou, encore, pour compte de la Régie des bâtiments sur base de l'article 15 §2 de la loi du 1^{er} avril 1971.

⁵⁶ Loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, MB du 6 août 1985 – chapitre III : organisation judiciaire et sécurité des citoyens, section 2 aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence.

⁵⁷ Loi du 18 décembre 1986, M.B. du 24 février 1987.

Annexe 2 : Réponse du ministre des Finances

MINISTÈRE DES FINANCES

Bruxelles, le 17.03.00



LE MINISTRE

Monsieur J. VAN de VELDE
Premier Président de la Cour
des Comptes
Rue de la Régence 2

1000 BRUXELLES

Votre correspondant
Jean-Claude LAES
Tél. : 02/233.75.33
Fax : 02/233.80.16

Vos références :
A 5 - 1.528.231 L2
29.9.1999

Nos références :
CABFIN/F S JCL-CH/ F3221

Monsieur le Premier Président,

Concerne : Analyse par la Cour des comptes du fonctionnement des bureaux de recettes domaniales et /ou amendes pénales et des procédures de recouvrement en vigueur

Le rapport qui m'a été transmis par décision de l'Assemblée générale de la Cour des comptes du 29 septembre dernier a retenu ma meilleure attention.

Lors de l'examen contradictoire du rapport provisoire de l'auditorat, les représentants de l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines ont estimé que ce document constitue un reflet correct de la situation.

Force m'est de constater que le rapport met en évidence l'existence d'un nombre important de lacunes préoccupantes, auxquelles il est de toute évidence urgent de remédier.

Le Secrétaire général du Département a été chargé de me soumettre, dans les meilleurs délais, un plan décrivant les mesures concrètes à mettre en œuvre afin de rencontrer les diverses recommandations formulées dans le rapport.

Dans la mesure où le rapport souligne des problèmes de coordination et de manque de moyens, le plan sera élaboré dans le cadre du comité directeur des administrations fiscales, à savoir de l'organe qui assure le pilotage de la restructuration des administrations fiscales.

Il va de soi que je ne manquerai pas d'informer le Parlement, dès que possible, des mesures qu'il sera proposé de prendre pour assurer en la matière le bon emploi des deniers publics, dans le respect des principes d'économie d'efficacité et d'efficience.

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



Didier REYNDERS