



Rapport n°2022-06-FR

Systèmes de sanctions progressives, y compris les systèmes de points

Note de synthèse



SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL
MOBILITÉ ET TRANSPORTS

Systèmes de sanctions progressives, y compris les systèmes de points

Note de synthèse

Rapport n° 2022-R-06-FR

Auteurs : Delannoy, S., Tant, M., Boudry, E. et Silverans, P.

Editeur responsable : Karin Genoe

Editeur : institut Vias

Date de publication : 22/04/2022

Dépôt légal : D/2022/0779/17

Veillez référer au présent document de la manière suivante : Delannoy, S., Tant, M., Boudry, E. & Silverans, P. (2022). Systèmes de sanctions progressives, y compris les systèmes de points – Note de synthèse, Bruxelles : institut Vias

Dit rapport is eveneens beschikbaar in het Nederlands onder de titel: Progressieve sanctiesystemen met inbegrip van puntensystemen – Synthesenota, Brussel: Vias institute

Cette recherche a été rendue possible par le soutien financier du Service Public Fédéral Mobilité et Transports.

1 Introduction

Il existe un lien manifeste entre le fait de commettre plusieurs infractions routières et le fait d'être impliqué dans au moins un accident.¹ Afin d'encourager le respect du code de la route, une grande majorité de pays européens a instauré un système à points dans le cadre de leur politique de sécurité routière. Un tel système a un effet dissuasif et offre la possibilité d'assurer un suivi des infractions routières répétées.

Les objectifs de cette note de synthèse sont de résumer de manière très concise les résultats des précédentes études sur le permis de conduire à points et de présenter les trois approches qui s'en dégagent pour identifier et sanctionner les infractions mineures répétées au code de la route. Chacune des approches comporte un certain nombre de défis et d'opportunités lorsqu'elle est appliquée dans le contexte belge. Cette note de synthèse décrit les principes généraux de ces trois approches. Les défis et opportunités d'ordre financier, opérationnel et juridique ne sont pas abordés dans le présent document. Enfin, l'institut Vias formule des recommandations sur la base des résultats des études discutées.

En 2015², l'institut Vias a réalisé une première étude exploratoire de la littérature sur le permis à points, laquelle a mis en avant que les effets d'un système à points sont limités dans le temps et que ce dernier doit aller de pair avec un niveau de répression criminelle suffisamment élevé. De surcroît, des recherches complémentaires ont été recommandées pour mieux comprendre l'exécution opérationnelle et la mise en œuvre pratique d'un système à points.

Ensuite, en 2018³, une deuxième étude a été menée sur les effets attendus d'un permis de conduire à points et d'autres mesures de prévention en matière de récidive au volant. Cette étude a confirmé l'effet à court terme de l'instauration d'un système à points. Cependant, il n'a pas pu être déterminé avec certitude que ces effets puissent être directement attribués au système de points ou s'ils découlent des mesures d'accompagnement. En outre, sur la base des données scientifiques, il n'est pas encore possible d'établir un effet concluant à long terme. Dans la littérature, on insiste sur le fait qu'une probabilité élevée et permanente d'être pris est une condition pour un système efficace. L'analyse du nombre de contrôles de police et d'amendes par kilomètre parcouru en Belgique a toutefois montré que le risque d'être pris pour la plupart des infractions routières en Belgique est trop faible et doit être augmenté de manière structurelle et durable. Les chances de succès peuvent être maximisées sur la base des recommandations de *best practice* suivantes :

- une probabilité élevée et permanente d'être pris pour avoir commis des infractions routières, appuyée par des campagnes de communication ;
- une approche différenciée pour les contrevenants routiers recourant, entre autres, à des lettres d'avertissement et des mesures de réhabilitation ;
- l'attribution de points sur le permis de conduire doit être claire, simple et surtout rapide.

Après les études de 2015 et 2018 mentionnées ci-dessus, une nouvelle étude en deux parties a été réalisée en 2021 à la demande du Service public fédéral Mobilité et Transports et du cabinet du ministre fédéral de la Mobilité par l'institut Vias sur le système à points⁴. Dans le premier volet, le système belge d'identification et de suivi des récidivistes a été présenté dans un contexte européen dans le cadre d'une étude de benchmarking.⁵ Au moyen de soixante questions posées à seize experts de l'UE et des États membres associés, des informations ont été obtenues sur les systèmes utilisés pour identifier et sanctionner les récidivistes. En outre, les caractéristiques d'un tel système (à points), la gestion des données, les mesures éducatives et le niveau général de répression criminelle ont été passés au crible. Un résultat majeur de cette enquête est que la plupart des pays n'utilisent qu'une seule base de données dans laquelle les données sont gérées de manière centralisée. En outre, les mesures éducatives ne sont pas intégrées dans un système à points dans l'ensemble des pays. Dans les pays où c'est le cas, ces mesures sont principalement axées sur la conduite sous l'influence de l'alcool et les excès de vitesse. Dans un certain nombre de pays, les mesures éducatives se cantonnent au transfert de connaissances, dans d'autres, l'objectif est d'influencer les attitudes et le comportement des

¹ Wardenier, N., Vermeulen, C. & Nieuwkamp, R. (2021). Sur l'implication des récidivistes au volant dans les accidents de la route. Bruxelles, Belgique : institut Vias

² De Schrijver G., Van den Berghe W. S. (2015) Vers un permis à points en Belgique ? Etude exploratoire de la littérature. Bruxelles, Belgique : institut Vias

³ Silverans, P., Nieuwkamp, R., & Van den Berghe, W. (2018). Effets attendus des systèmes à points et des autres mesures en matière de récidive au volant, Bruxelles, Belgique : institut Vias

⁴ Une étude sur « le rôle du permis de conduire à points comparé à d'autres pays » est reprise au chapitre 4.2.3 concernant la sécurité routière de l'accord de gouvernement 2020 (https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf)

⁵ Silverans, P., Nieuwkamp, R., Boudry, E., Delannoy, S. & Tant, M. (2021). Progressieve sanctiesystemen met inbegrip van puntensystemen - Deel 1. Benchmark van de aanpak van veelplegers via analyse performantie-indicatoren, expertenbevraging en literatuurstudie. Brussel, België: Vias institute – Kenniscentrum Verkeersveiligheid.

conducteurs. Afin de contextualiser davantage les résultats de cette étude de benchmarking, la Belgique a été comparée à d'autres pays européens en ce qui concerne les performances en matière de sécurité routière, telles que les statistiques d'accidents, les attitudes à l'égard de la participation au trafic et les comportements observés. Des indicateurs objectifs complets sur le niveau de répression criminelle n'étaient pas disponibles ni dans la littérature ni dans l'enquête menée auprès des experts. Sur la base d'indicateurs des efforts de répression criminelle de la police, de données auto-rapportées et de statistiques sur le nombre d'infractions pour 1000 habitants, une évaluation globale du niveau relatif de répression criminelle dans la circulation en Belgique par rapport aux autres pays européens a pu être réalisée. Lorsque l'on compare la probabilité d'être pris en Belgique avec d'autres pays pour lesquels des indicateurs sont disponibles, on constate que la répression criminelle en Belgique, tous types d'infractions confondus, se situe à un niveau moyen par rapport aux autres pays. Cela ne change rien au fait que le risque d'être contrôlé dans la circulation est encore trop faible en Belgique. En d'autres termes, les résultats indiquent que le risque de se faire prendre n'atteint généralement pas non plus un niveau suffisamment élevé dans les autres pays européens. Enfin, l'étude de la littérature réalisée en 2015 et en 2018 a été mise à jour et nuancée. Les effets positifs à long terme d'un système à points sont attendus lorsque les conducteurs sont sur le point de perdre leur permis de conduire.

Le second volet de l'étude est axé sur la manière d'optimiser les sanctions des récidivistes, en mettant l'accent sur les infractions mineures.⁶ À cette fin, la pratique belge actuelle a été comparée en profondeur à celle de six autres pays européens (Portugal, Royaume-Uni, Norvège, Slovaquie, Finlande et Suisse) à l'aide d'entretiens structurés et de dix études de cas fictifs de récidive routière. La conclusion est que la Belgique est en retard dans le suivi des infractions mineures. Contrairement à d'autres pays, en Belgique, les infractions mineures telles que la conduite en état d'ivresse avec une alcoolémie comprise entre 0,5 et 0,8 g/l, l'usage d'un GSM au volant et le non-port de la ceinture de sécurité ne sont généralement sanctionnés que par des amendes, sans qu'il soit tenu compte du nombre de condamnations antérieures. Si les infractions mineures répétées font l'objet d'un suivi systématique, des mesures (réhabilitation, déchéance du droit de conduire, évaluation de l'aptitude à la conduite, etc.) devraient automatiquement leur être associées.

Cette récente étude ouvre le débat sur la façon d'améliorer l'identification et la sanction des contrevenants routiers récidivistes en Belgique, notamment par un meilleur suivi des récidives d'infractions routières mineures. Le point de départ est qu'il est inacceptable que des contrevenants routiers puissent commettre des infractions mineures sans limites. Par conséquent, notre société croit à tort que ces infractions mineures ne nuisent pas à la sécurité routière. La question de l'optimisation du suivi des infractions routières antérieures se pose donc. Ainsi, des sanctions et des mesures appropriées peuvent être appliquées.

⁶ Silverans, P., Delannoy, S., Boudry, E., & Tant, M. (2021). Progressive sanctioning systems for traffic offenders, including demerit point systems - Part 2. In-depth analysis of sanctioning systems in 6 European countries. Brussel: Vias institute

2 Gestion de la récidive pour les infractions mineures – les possibilités

Dans les lignes qui suivent, nous décrivons trois approches de la gestion de la récidive des infractions relativement mineures. Nous décrivons les deux premières approches comme des « systèmes de base », car elles consistent en un seul niveau ou une seule procédure. Le troisième système est un « système hybride » puisqu'il combine les deux systèmes de base.

2.1 Deux systèmes de base

Lorsque l'on procède à une analyse conceptuelle de la gestion de la récidive des infractions mineures telle que pratiquée dans différents pays, on constate que l'on peut distinguer deux systèmes de base. Les deux systèmes sont décrits ci-dessous. Leurs avantages et inconvénients sont expliqués, ainsi que certaines opportunités et défis lorsqu'ils sont appliqués dans le contexte belge. De manière générale, le premier système est caractérisé comme étant « automatique et impersonnel ». Dans le second système, l'accent est mis sur l'approche individualisée.

2.1.1 Un système intégralement automatisé

Comme dans de nombreux pays adoptant un permis de conduire à points, le système entièrement automatisé fonctionne en parallèle avec le système juridique, dont il est indépendant. Il enregistre automatiquement le nombre et la gravité des infractions et leur attribue un coefficient, lequel est exprimé en points, qui sont attribués automatiquement. Des points sont ajoutés ou soustraits. Lorsqu'une limite supérieure ou inférieure est atteinte, une sanction est automatiquement prise, comme le retrait du permis de conduire. Parce qu'un tel système est plutôt « mathématique », il est parfois appelé « quantitatif ».

Un système de ce type présente intrinsèquement un certain nombre d'avantages et d'inconvénients. Appliqué au contexte belge, nous identifions un certain nombre d'opportunités et de défis.

Inconvénients et défis possibles d'un système entièrement automatisé :

- Ce système est décrit comme impersonnel. Il ne prend pas en considération le contexte ni la situation personnelle du contrevenant ;
- Un système dans lequel des points de sanction sont attribués pour chaque infraction nécessitera un changement de « *mindset* » de la part du grand public ;
- Nous devons optimiser la chaîne de traitement des infractions mineures. Cela concerne, par exemple, la notification de l'infraction, l'identification du conducteur, la notification de la sanction, mais aussi les conditions et les modalités du recouvrement du droit de conduire ;
- Les différentes infractions mineures doivent être définies, y compris une attribution claire et transparente des sanctions et des points ; par extension, cela ne s'applique pas uniquement aux infractions mineures, car toutes les infractions doivent être revues en termes de gravité, d'actions à engager et de sanctions.
- Le système nécessite une base de données centralisée au niveau national contenant toutes les informations sur un conducteur et les infractions qu'il a commises ;
- Des mesures anti-fraude doivent être prises afin que, par exemple, aucun point ne puisse être « marchandé ».
- Nous devons veiller à ce qu'un contrevenant ne soit pas jugé deux fois pour le même fait, par exemple la perte de points et donc le retrait du permis de conduire, puis une procédure pénale complémentaire avec un nouveau jugement concernant le permis de conduire. Cela peut nécessiter une révision de la définition de la « récidive ».

Avantages et opportunités potentiels en cas de système intégralement automatisé :

- Ce système offre un suivi transparent et simplifié des infractions et des sanctions correspondantes. Le principe de « progressivité » pourrait être appliqué. Ce principe implique que la même infraction sera sanctionnée plus sévèrement en cas de récidive ;
- Ce système exploite pleinement l'utilisation des nouvelles technologies (par exemple, le système ANPR) pour accroître le risque subjectif d'être pris ;

- Le fait que tous les contrevenants sont automatiquement sanctionnés, même pour des infractions mineures, influence favorablement la norme sociale. En effet, l'« impunité » pour les infractions mineures répétées prend fin avec le retrait du permis de conduire pour une période déterminée ;
- L'enregistrement et le suivi des infractions mineures et des points offrent la possibilité d'appliquer des mesures éducatives et/ou des sanctions alternatives de manière structurelle et même anticipée ;

2.1.2 Système judiciaire

L'essence d'un système judiciaire est que chaque infraction routière, quelle que soit sa gravité, fait l'objet d'une évaluation personnalisée par le parquet ou le tribunal. Cela permet de s'assurer qu'une sanction appropriée est prévue, en tenant compte des circonstances de l'infraction et de la situation personnelle du contrevenant. Attendu que l'évaluation de l'infraction s'inscrit dans un contexte plus large, ce système est parfois qualifié de « qualitatif ».

Inconvénients et défis potentiels d'un système judiciaire :

- Cette approche nécessitera également un changement de mentalité de la part du grand public. Non seulement chaque infraction sera suivie, les infractions mineures seront désormais également traitées juridiquement ;
- A l'instar de l'approche automatisée, la chaîne de traitement des infractions mineures devrait être optimisée (notifications, identification, etc.) ;
- Il devrait également y avoir une base de données centrale au niveau national. Toutes les parties impliquées dans le processus de répression criminelle (c'est-à-dire la police, le parquet et le tribunal) doivent pouvoir la consulter facilement. Un investissement dans l'infrastructure IT et la gestion des données est indispensable dans ce cas ;
- Il convient de procéder à la même détermination et définition des infractions mineures que pour l'approche automatisée. Ces infractions mineures doivent être intégrées dans le système judiciaire afin qu'elles puissent être traitées de manière transparente, et de la même manière que les infractions graves ;
- Cette augmentation des (types d') infractions dans le système judiciaire représentera un défi de taille au niveau de l'uniformité des sanctions dans les différents arrondissements ;
- Le plus grand nombre de dossiers à traiter augmentera la charge de travail des magistrats.

Avantages et opportunités potentiels d'un système judiciaire :

- L'approche personnelle et la possibilité d'une contribution personnelle sont inhérentes à un système judiciaire. Dans un tel système, même pour des infractions mineures, le contrevenant peut expliquer les circonstances concrètes de l'infraction et sa situation personnelle. Cette approche « humaine » contraste fortement avec l'approche impersonnelle du système automatisé ;
- On peut s'attendre à un impact positif sur la norme sociale, similaire à celui de l'approche automatisée. Le fait que même les infractions mineures sont suivies par la justice ne peut que renforcer cet impact ;
- Si la base de données centrale était également alimentée par des infractions non liées à la circulation, un profilage plus approfondi deviendrait possible. Cela rendrait la détermination des sanctions et/ou des mesures encore plus efficace et qualitative.

2.2 Un système à points combiné : une procédure automatisée et une procédure judiciaire

Tant un système entièrement automatisé qu'un système entièrement judiciaire présentent des avantages et des inconvénients, et représentent à la fois des opportunités et des défis. En combinant les deux systèmes, les opportunités peuvent être maintenues et certains défis disparaissent. D'autres défis sont universels et restent donc applicables.

Afin de bénéficier des avantages et des opportunités des deux systèmes, mais aussi parce que la Belgique dispose déjà d'un système doté d'une approche judiciaire, il serait possible de choisir de combiner les deux approches en un seul système. Dans la pratique, la Belgique pourrait intégrer un système automatisé dans la procédure judiciaire déjà existante. Une approche « hybride » similaire est adoptée au Royaume-Uni.

2.2.1 Description du système

Dans cette approche, toutes les infractions mineures sont, dans un premier temps, traitées par un système automatisé. Tant l'enregistrement que la sanction (par exemple, une pénalité financière et éventuellement des points) se font selon un ensemble de règles définies, où le principe de progressivité (la même infraction est sanctionnée plus sévèrement en cas de récidive) peut être appliqué. Si un certain seuil d'infractions ou de points est dépassé, une approche judiciaire s'ensuit. En d'autres termes, dans un système à points combiné, la logique d'un système à points est appliquée pour déterminer la limite du nombre d'infractions à risque qui nécessitent l'imposition de mesures et de sanctions plus lourdes. Contrairement à de nombreux systèmes à points traditionnels, ces mesures ne sont pas imposées automatiquement. La responsabilité de déterminer les sanctions et les mesures sur le plan de l'éducation et de l'aptitude à la conduite (déchéance, examens de réintégration, etc.) à imposer lorsque la limite est atteinte est confiée à la justice.

L'approche judiciaire de ces dossiers est justifiée par le fait que l'accumulation d'infractions mineures est considérée comme si grave qu'elle mérite une approche « qualitative » en termes de mesures et/ou de sanctions à prendre (par exemple, le retrait du permis de conduire pendant une période déterminée). Étant donné que l'accumulation d'infractions mineures peut ne pas nécessiter la même attention que les infractions très graves, la justice peut choisir d'appliquer un traitement adapté (simplifié), avec, par exemple, un certain degré d'automatisation, dans le premier cas.

L'approche judiciaire suit procéduralement l'approche automatisée uniquement lorsque la répétition des infractions mineures dépasse une certaine limite. Les infractions graves sont immédiatement traitées au niveau du juge de police.

2.2.2 Avantages et opportunités potentiels

- Le système combiné permet un suivi rapide, transparent et simplifié des infractions mineures et des sanctions correspondantes, ce qui permet également d'appliquer le principe de « progressivité ». Étant donné que l'approche des infractions mineures ne change qu'en cas de récidive dépassant une certaine limite, le système reste transparent et relativement simple, et nous pouvons en même temps parvenir à un compromis acceptable entre quantité et qualité. En donnant la possibilité à un contrevenant de prendre l'initiative d'éventuellement de passer à un traitement judiciaire plus tôt, on rehausse l'aspect humain dudit système. Le déroulement de la procédure décrite empêche également qu'un dossier soit traité à différents niveaux en même temps ;
- La recherche, au niveau judiciaire, d'un certain degré d'automatisation dans le traitement de ces dossiers pourrait limiter quelque peu l'augmentation de la charge de travail des magistrats ;
- Cet enregistrement et ce traitement automatiques des infractions mineures exploitent aussi pleinement les nouvelles technologies (par exemple, le système ANPR) pour augmenter le risque subjectif d'être pris ;
- La norme sociale est influencée favorablement de plusieurs manières : d'une part, parce que tous les contrevenants sont automatiquement sanctionnés, même pour des infractions mineures. D'autre part, l'effet est renforcé par le fait que l'on sera même poursuivi juridiquement si l'on dépasse un certain seuil de récidive. Enfin, en rendant la base de données centrale partiellement visible pour le contrevenant, celui-ci peut toujours consulter son propre dossier. Si quelque chose change dans le statut du dossier, un aperçu peut être envoyé au titulaire du permis de conduire avec une explication possible des conséquences en cas de nouvelle infraction. Ceci induit un effet de sensibilisation supplémentaire (et avéré) ;
- L'enregistrement et le suivi des infractions mineures et des points offrent la possibilité d'appliquer des mesures éducatives et/ou des sanctions alternatives de manière structurelle et anticipée. Dans le cadre de la procédure judiciaire, ces mesures et sanctions peuvent être élargies et individualisées ;
- Si la base de données centrale est également alimentée par des infractions non liées à la circulation, un profilage plus approfondi deviendrait possible. La détermination des sanctions et/ou des mesures gagnerait encore davantage en efficacité et en qualité. Une base de données adaptées à une approche combinée, par exemple alimentée par des infractions non liées à la circulation, un profilage plus approfondi et une meilleure approche qualitative deviendraient possibles.

2.2.3 Inconvénients et défis possibles

- L'introduction de tout système de suivi des récidives nécessitera un changement de mentalité de la part du grand public ;

- A l'instar de toute approche, la chaîne de traitement des infractions mineures devrait être optimisée ;
- Comme pour n'importe quelle approche, il devrait également y avoir une base de données centrale au niveau national, laquelle est de préférence alimentée par des faits non liés à la circulation et doit être également consultable par toutes les parties impliquées dans le processus de répression criminelle. Cela implique des investissements importants dans l'infrastructure IT et la gestion des données ;
- Les différentes infractions mineures doivent être définies, y compris une attribution claire et transparente des sanctions et des points. Toutefois, la spécificité de cette approche combinée réside dans la nécessité d'établir un ensemble de règles déterminant le moment où un dossier passe du niveau automatisé au niveau judiciaire. Si, au niveau judiciaire, on souhaite encore traiter une partie des dossiers avec un certain degré d'automatisation, il faudra également établir des règles à cet effet. Cet ensemble favorisera toutefois l'uniformité des décisions dans les arrondissements.
- Comme pour le système automatisé, des mesures anti-fraude doivent être prises afin que, par exemple, aucun point ne puisse être « marchandé ».
- Il faut s'attendre à une augmentation de la charge de travail du secteur judiciaire. Il est toutefois possible de limiter cette augmentation en traitant une partie des dossiers avec un certain degré d'automatisation.

3 Conclusion finale

La Belgique est à la traîne lorsqu'il s'agit de suivre et de sanctionner les infractions routières mineures. Le permis de conduire à points est un moyen de donner suite à ces infractions. Outre le contenu du système à points, les conditions préalables sont au moins aussi importantes pour son succès.

L'optimisation de l'enregistrement de toutes les infractions routières dans une base de données unique, où le dossier personnel du permis de conduire peut être stocké, mis à jour et consulté, est une telle condition préalable. Pour cela, un investissement dans l'infrastructure IT et la gestion de données est indispensable. Il s'agit d'un défi majeur, mais l'opportunité est considérable. Une telle base de données peut contenir davantage que le dossier du permis de conduire. Toutes les infractions pénales et les sanctions peuvent être rassemblées ici. Ainsi, le profilage du contrevenant peut également se faire de manière beaucoup plus qualitative.

En tant que société, nous ne pouvons pas permettre, avec des chiffres de sécurité routière qui stagnent, que les conducteurs continuent à commettre certaines infractions en toute impunité. D'autant plus qu'en Belgique, nous sommes déjà tolérants à l'égard de ce que nous considérons comme des infractions mineures. Le fait de ne pas donner suite ou de donner suite de manière inadéquate à des infractions dites mineures peut avoir un impact négatif sur la norme sociale en matière de sécurité routière. Même les infractions mineures d'aujourd'hui présentent un risque accru pour la sécurité, surtout si elles sont répétées. Le lien entre la récidive et l'implication dans des accidents a été clairement démontré. Il est donc nécessaire d'assurer un suivi systématique des infractions mineures répétées.

Combiner système automatisé et évaluation judiciaire à partir d'un certain seuil d'infractions et/ou de points, semble pour l'institut Vias la plus appropriée des solutions dans le contexte belge actuel. Il s'agit d'un compromis entre la nécessité d'un suivi rapide des infractions mineures répétées et un examen détaillé des infractions graves. Le degré d'automatisation diminue et le degré de personnalisation augmente avec l'apparition d'infractions de plus en plus graves. Cette approche combinée permet de prendre des mesures correctives ciblées et personnalisées, telles que des avertissements provisoires et d'autres mesures éducatives, avant de passer à des sanctions plus sévères. Un système combiné offre donc de multiples possibilités, tant dans le domaine de l'éducation que dans celui des sanctions.

La Belgique est en retard dans l'imposition de mesures pour les infractions mineures répétées. L'institut Vias est favorable à un système qui fonctionne de manière essentiellement automatique pour sanctionner les infractions mineures répétées, mais préconise de confier la sanction à la justice au-delà d'une certaine limite. L'institut Vias recommande donc qu'un système de points combiné soit introduit dès que possible.