



Rapport n° 2022-05-FR

Systèmes de sanctions progressives pour les récidivistes en matière de roulage, y compris les systèmes à points

Partie 2. Analyse approfondie des systèmes de sanctions de 6 pays européens – Résumé exécutif



SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL
MOBILITÉ ET TRANSPORTS

Systèmes de sanctions progressives pour les récidivistes en matière de roulage, y compris les systèmes à points

Partie 2. Analyse approfondie des systèmes de sanctions de 6 pays européens – Résumé exécutif

Rapport n° 2022-05-FR

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

Éditeur responsable : Karin Genoe

Éditeur : Institut Vias

Date de publication : 22/04/2022

Dépôt légal : D/2022/0779/15

Veillez référer au présent document de la manière suivante : Silverans, P., Delannoy, S., Boudry, E., & Tant, M. (2022). Systèmes de sanctions progressives pour les récidivistes en matière de roulage, y compris les systèmes à points – Partie 2. Analyse approfondie des systèmes de sanctions de 6 pays européens – Résumé exécutif, Bruxelles : Institut Vias

Le rapport complet existe en version anglais sous le titre : 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.

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

Résumé exécutif

Objectifs et méthodologie

Afin d'évaluer les approches possibles en vue d'améliorer l'identification et la sanction des récidivistes en matière de roulage en Belgique, nous avons comparé les pratiques belges actuelles et celles de six autres pays européens. Les résultats d'une étude comparative antérieure plus restreinte sur les pratiques en Espagne et en France ont également été intégrés dans la présente analyse.

Pour les infractions relativement graves, la Belgique a récemment adapté son cadre juridique afin de prendre en compte, dans le processus de sanction, les récidives de catégories différentes. Il s'agit d'un système adéquat pour traiter la récidive au sens juridique. Pour les infractions relativement légères, la Belgique ne dispose pas d'un système similaire. Les récidivistes qui ne commettent que des infractions relativement légères sont rarement tenus responsables de leur série d'infractions. Le principal objectif de l'analyse comparative était dès lors d'évaluer les approches possibles en vue d'améliorer les procédures pour cette catégorie de conducteurs.

La présente étude a été précédée d'un examen systématique de l'effet potentiel de l'instauration d'un système à points selon la littérature scientifique (Silverans et al., 2018). Il est ressorti de cet examen que les effets des systèmes à points sur les accidents de la route ou sur le comportement des conducteurs ne peuvent être démontrés au-delà d'une période d'environ un an suivant leur instauration. La présente étude aborde la question de l'identification et de la sanction des récidivistes sous un angle différent. Elle met l'accent sur les points forts et les points faibles du processus de sanction actuellement en vigueur en Belgique par rapport à celui d'un certain nombre de pays européens.

Dans la première phase du projet actuel, nous avons utilisé une enquête internationale d'experts pour comparer la pratique belge actuelle en termes de performances en matière de sécurité routière, de comportement des conducteurs, de normes sociales, de contrôles de police et de sanctions pour les contrevenants primaires et récidivistes (Silverans et al., 2021). Nous avons conclu que les performances belges en matière de sécurité routière peuvent être améliorées en optimisant le système d'enregistrement et de suivi des récidives. Pour ce faire, des systèmes dans lesquels l'ensemble des antécédents du contrevenant est systématiquement pris en compte dans le processus de sanction ainsi que des systèmes à points plus formels peuvent être considérés. Pour évaluer les avantages et les inconvénients de ces systèmes, il convient de disposer d'informations approfondies sur la façon dont ils fonctionnent actuellement dans la pratique dans d'autres pays. Le présent rapport analyse les systèmes utilisés dans une sélection de six pays. Des pays dotés d'un système à points formel (Portugal, Royaume-Uni, Norvège et Slovénie) ainsi que deux pays où des approches alternatives sont utilisées (Finlande et Suisse) sont passés en revue. En complément, l'analyse inclut également les résultats de la comparaison précédente avec l'Espagne et la France.

Les informations ont été recueillies au moyen de rapports écrits structurés d'experts de chaque pays et par le biais de discussions sur les informations fournies dans le cadre de tables rondes ad hoc. En vue de rendre les comparaisons internationales les plus spécifiques possibles, les experts internationaux ont également été invités à évaluer 10 prototypes de récidives (essentiellement des infractions mineures, mais aussi des combinaisons d'antécédents d'infractions mineures et une infraction majeure). Cette approche a permis de mieux comprendre le fonctionnement du système national et le degré de différence entre le processus de sanction dans les pays considérés et la pratique belge actuelle. Parallèlement, nous avons analysé des séries antérieures de statistiques relatives aux accidents mortels afin de déterminer si les tendances observées dans les pays considérés révèlent un impact spécifique des changements apportés aux procédures de sanction des récidivistes (notamment l'instauration de systèmes à points).

Le rapport comprend une description détaillée des diverses procédures en place permettant d'identifier et de sanctionner les récidivistes dans chacun des pays considérés. Tout d'abord, pour chaque pays, la logique et le fonctionnement généraux des systèmes sont décrits. Ensuite, les caractéristiques des différents éléments du processus d'identification et de sanction sont décrites. On y trouve également les types d'infractions couvertes par le système, une évaluation des infractions cumulées, y compris le calcul éventuel des points, les sanctions et les mesures éducatives appliquées, l'indulgence du système, y compris la récupération des points, les procédures de restitution du permis de conduire, et, le cas échéant, des informations sur des groupes cibles spécifiques, comme les conducteurs débutants et professionnels. Pour chaque pays, les mesures éducatives appliquées à la fois aux contrevenants primaires et aux récidivistes sont également abordées (le cas échéant, dans le cadre d'un système à points et en dehors de celui-ci). Enfin, nous comparons les pratiques nationales considérées au système belge de sanction des récidives mineures.

Descriptions des pays et comparaisons avec la Belgique

La **Finlande** ne dispose pas de système à points qui additionne ou soustrait différents nombres de points pour des infractions de différents degrés de gravité. La Finlande utilise un système simple dans lequel le nombre d'infractions (d'une liste d'infractions dangereuses) est comptabilisé et suivi pendant une période de deux ans. Les infractions mineures, y compris les excès de vitesse jusqu'à 9 km/h en agglomération et le non-port de la ceinture de sécurité, ne font pas l'objet d'un suivi et n'ont jamais d'impact sur le permis de conduire. Les infractions liées à la conduite sous l'influence de l'alcool et les délits routiers sont considérés comme des infractions graves et ne sont donc pas incluses dans le « système de décompte ». Le système comprend principalement les excès de vitesse, l'utilisation du téléphone portable et le non-respect des feux de circulation. ... Tout conducteur qui accumule trois infractions en un an ou quatre infractions en deux ans fait automatiquement l'objet d'un retrait du permis de conduire. La durée de l'interdiction de conduire varie de 1 à 6 mois et dépend de la gravité des infractions en question. Des amendes sont imposées pour chaque infraction en fonction des revenus du contrevenant. Le système est administré et géré par la police. Une différence notable avec la Belgique est la sévérité des sanctions pour conduite sous l'influence de l'alcool (par ex. conduite avec un BAC de 0,7 g/l), notamment la suspension obligatoire du permis de conduire de 2 à 3 mois pour les contrevenants. En Belgique, une telle infraction est passible d'une amende administrative et n'est pas enregistrée pour un suivi ultérieur. Les excès de vitesse supérieurs à 10 km/h et inférieurs à 30 km/h sont inclus dans le système de décompte et induisent un retrait de permis s'ils se répètent plus de trois fois en l'espace d'une année. Il en va de même pour les récidives d'utilisation du téléphone portable au volant ou toute combinaison de ces différents types d'infractions.

Depuis 2004, la **Norvège** applique un système à points qui s'appuie sur le principe de l'accumulation de deux ou trois points de pénalité pour 12 infractions modérément graves. Ces points de pénalité sont doublés pour les conducteurs débutants. Une fois le plafond de huit points atteint, le permis de conduire est immédiatement retiré pendant six mois. Une distinction entre différentes catégories d'infractions y est appliquée, à savoir les infractions légères, les infractions modérément graves, les infractions graves et les délits routiers. Seules les infractions modérément graves sont incluses dans la liste des points de pénalité. Les infractions mineures donnent lieu à une amende forfaitaire et ne sont pas enregistrées. Les infractions graves et les délits font l'objet d'une procédure pénale et sont inscrits au casier judiciaire. Les points de pénalité sont consignés pendant trois ans. Après les trois ans ou un retrait du permis de conduire de 6 mois (dans le cas où la limite des huit points est atteinte), le décompte des points est remis à zéro. Par rapport à la Belgique, la différence de sévérité des sanctions pour conduite sous l'influence de l'alcool et pour excès de vitesse est notable. Tout d'abord, avec un BAC de 0,2, la limite légale pour la conduite sous influence est plus stricte qu'en Belgique. En cas de conduite avec facultés affaiblies, l'amende est calculée sur le salaire mensuel brut (ou 1,5 fois le salaire brut si le BAC est supérieur à 0,8 g/l). En ce qui concerne les excès de vitesse, outre les amendes imposées plus élevées (en partie dues au niveau de vie plus élevé en Norvège qu'en Belgique), les récidivistes d'excès de vitesse sont sanctionnés de façon plus adéquate dans la mesure où ces récidives sont incluses dans le système de points de pénalité et induisent un retrait de permis si elles se répètent plus de trois ou quatre fois en l'espace de trois ans.

En 2005, la **Suisse** a instauré ce que l'on appelle un « système en cascade ». Cela implique une sanction administrative minimale de plus en plus stricte à chaque récidive en fonction de la fréquence, du nombre et de la gravité de l'infraction actuelle et des infractions antérieures. Le système en cascade, et donc la sanction des récidivistes, s'applique aux infractions traitées dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative. Autrement dit, toutes les infractions, de légères à graves, sont incluses dans ce système. En cas de récidive, il sera interdit au contrevenant de conduire pendant 1 mois à 2 ans en fonction de la gravité et de la fréquence des infractions. Dans une certaine mesure, le système en cascade est comparable à la logique de sanctions progressives appliquée en Belgique pour certaines récidives et, plus précisément, à la durée du retrait de permis qui augmente avec les récidives. Le système en cascade suisse est toutefois plus sévère et plus complet, car il inclut les infractions légères à très graves tandis qu'en Belgique, seules les infractions graves sont concernées.

Au **Portugal**, quand ils obtiennent leur permis de conduire, les conducteurs disposent au départ de 12 points. Une distinction entre différentes catégories d'infractions y est appliquée, à savoir les infractions légères, les infractions graves, les infractions très graves et les délits routiers. Pour toute infraction majeure ou très grave ou tout délit routier, des points sont retirés du permis de conduire. Un conducteur qui ne commet pas d'infraction majeure ou très grave ni de délit routier peut recevoir des points supplémentaires sur son permis. Les infractions légères, y compris les excès de vitesse jusqu'à 19 km/h en agglomération et le non-port de la ceinture de sécurité, ne sont pas incluses dans le système à points portugais. Le système à points, introduit en 2016, est semblable au système précédent. Toutefois, les conséquences des infractions graves sont

identiques pour tous les conducteurs. Par ailleurs, il semble plus efficace du fait que les contrevenants perçoivent la menace du retrait de points sur leur permis de conduire. Comme en Belgique, les infractions mineures (par ex. excès de vitesse jusqu'à 19 km/h en agglomération et 29 km/h hors agglomération) ne sont pas incluses dans la définition de la récidive et ne sont pas non plus incluses dans un système à points.

Le **Royaume-Uni** dispose d'un système de points de pénalité avec un maximum de 12 points. Chaque infraction porte un code spécifique qui est enregistré dans le dossier du conducteur unique de la personne, stocké dans une base de données centrale appelée The Driver Validation Service (DVS). Cette base de données peut être consultée et alimentée assez facilement. Un certain nombre de points est attribué à chaque infraction, de même que des amendes fixes ou variables. Les points alloués restent dans le dossier du conducteur pendant 3 ans. Les infractions, quant à elles, y restent consignées plus longtemps. Une fois la limite des 12 points atteinte, le conducteur fait l'objet d'un retrait de permis de 6 mois, imposé par décision d'une dite « magistrates' court ». Par rapport à la Belgique, le système britannique semble assez strict. Même une infraction qui, en Belgique, serait considérée comme un « excès de vitesse mineur » et qui ne serait pas enregistrée, au Royaume-Uni, cette infraction est consignée dans le dossier individuel du conducteur contrevenant et 3 points lui sont alloués. Quatre infractions similaires sur une période de 3 ans donneraient lieu à un retrait du permis de conduire pendant six mois, ce qui peut être considéré comme un traitement adéquat de la récidive. De même, au Royaume-Uni, toute infraction liée à la conduite sous influence est enregistrée dans la base de données centrale et entraîne au moins une attribution de points et une amende. L'enregistrement et l'allocation de points de façon uniforme veillent à un suivi de la récidive.

En **Slovénie**, un maximum de 18 points peut être attribué à un contrevenant sur son permis de conduire. Une distinction est faite entre les infractions mineures (sanctionnées par une amende), les infractions modérément graves et les infractions graves (sanctionnées par une amende et une pénalité allant de 1 à 18 points). En cas d'infraction grave (18 points ou délit), le contrevenant est immédiatement référé au tribunal et le permis lui est retiré par voie administrative pour une période de trois semaines. Les conditions pour conserver le permis de conduire dépendent du suivi d'un programme de réhabilitation (en cas de conduite sous influence) ou d'une formation à la conduite (en cas d'excès de vitesse). Une fois le plafond de 18 points atteint, le permis est retiré au contrevenant (par voie administrative) pour une période minimale de 6 mois. Pour récupérer le permis de conduire, il faut alors repasser l'examen théorique et l'examen pratique. Par rapport à la Belgique, les infractions mineures d'excès de vitesse (moins de 10 km/h) sont encore moins sanctionnées en Slovénie et ne sont pas incluses dans le système à points. Les autres infractions d'excès de vitesse sont incluses dans le système à points et les excès de vitesse « graves » valent une attribution de 18 points. Ce qui signifie que, contrairement à la Belgique, ils sont automatiquement sanctionnés par un tribunal d'un retrait de permis (et de mesures éducatives comme conditions). Les infractions de conduite sous influence sont sanctionnées différemment puisqu'avec un BAC de 1,1 g/l, le contrevenant recevra automatiquement 18 points et sera référé au tribunal. Contrairement à la Belgique, le contrevenant qui a conduit sous influence devra suivre un examen médical avant d'être redirigé vers un programme de réadaptation ou vers le système médical (en cas de dépendance). En ce qui concerne l'utilisation du téléphone au volant, cette infraction est plus sévèrement sanctionnée par une amende et des points de pénalité. Le non-port de la ceinture de sécurité et la non-utilisation d'un dispositif de retenue pour enfants sont sanctionnés de façon similaire en Belgique et en Slovénie.

Comparaisons basées sur des scénarios de cas et séries d'accidents mortels historiques

Sur la base des comparaisons des procédures pour les scénarios de cas, nous concluons que la sévérité des sanctions pour les infractions « mineures » relatives est faible en Belgique. C'est notamment le cas pour la conduite sous l'influence de l'alcool. En Belgique, conduire trois fois en 2 ans avec un BAC de 0,7 g/l n'est pas enregistré comme récidive. Dans tous les autres pays examinés, cette infraction est toutefois considérée comme telle. En Suisse, une première infraction de conduite sous l'influence de l'alcool avec un BAC de 0,7 g/l est même référée directement à un tribunal. La procédure est équivalente au Royaume-Uni où tous les BAC supérieurs au plafond légal de 0,8 g/l sont, là aussi, toujours référés à un tribunal.

Pour les excès de vitesse mineurs, dans certains pays comme le Portugal et la Suisse, la sévérité des sanctions est comparable à celle appliquée en Belgique. D'autres pays considérés, en particulier le Royaume-Uni, sanctionnent très sévèrement les excès de vitesse mineurs. Au Royaume-Uni, conduire à seulement 1 km/h au-dessus de la limite de vitesse induit l'attribution de points sur le permis de conduire. Une telle infraction à deux reprises est considérée comme une récidive.

Dans tous les pays dotés d'un système à points, les infractions de distraction, comme l'utilisation d'un téléphone portable au volant, sont incluses dans le système et sont considérées comme des récidives. La sévérité des sanctions pour distraction au volant est donc faible en Belgique par rapport à de nombreux autres pays. En Belgique, pour le non-port de la ceinture de sécurité, la sévérité des sanctions est similaire à celle de la plupart des autres pays. Cette infraction n'est pas incluse dans le système à points de certains pays, mais elle y figure au Royaume-Uni, en Espagne et en France.

Aucune conclusion claire ne peut être tirée de nos analyses de tendances pour les accidents de la route mortels. Il convient de tenir compte de divers autres facteurs, notamment les stratégies d'application et les campagnes de sensibilisation, pour interpréter l'évolution des performances des pays avec et sans permis à points. À lui seul, l'indicateur de mortalité ne nous permet pas de déterminer si les pays avec ou sans système à points sont plus performants ou si le système à points a sensiblement amélioré les performances en matière de sécurité routière. La Norvège, par exemple, qui n'a instauré le système à points qu'en 2004, affichait déjà d'excellents résultats bien avant, à l'instar de la Suisse, qui n'a jamais instauré de système à points.

Comparaison de la sanction des récidives d'infractions mineures

La plupart des pays sanctionnent plus sévèrement les **excès de vitesse** et incluent les récidives à un niveau d'infraction inférieur à celui de la Belgique. On relève énormément de variations dans le type d'excès de vitesse qui sont repris dans les différents systèmes d'identification et de sanction des récidivistes. Par exemple, bien que les systèmes à points espagnol et français soient assez similaires, en France, les excès de vitesse de 1 km/h sont sanctionnés d'un point. En revanche, en Espagne, seuls les excès de vitesse supérieurs à 20 km/h sont inclus dans le système. Si la pondération est appropriée en fonction de la gravité de l'infraction (comme en France où un léger excès de vitesse n'est sanctionné que d'un point sur un total de 12), nous recommandons d'inclure dans le système de traitement des récidives toutes les infractions d'excès de vitesse.

Les différences les plus notables entre les pays passés à la loupe et la Belgique en matière de sanction de la récidive de **conduite sous l'influence de l'alcool** concernent des infractions de conduite sous l'influence de l'alcool relativement mineures (correspondant à des degrés d'intoxication compris entre 0,5 et 0,8 g/l). En Belgique, ces infractions ne sont en principe sanctionnées que par une perception immédiate, sans autre suivi par le système judiciaire. Dans la pratique, les conducteurs peuvent accumuler un nombre infini d'infractions de ce type. Dans tous les autres pays, les récidives d'infractions mineures de conduite sous l'influence de l'alcool induisent automatiquement le retrait du permis de conduire après deux ou trois occurrences. On pourrait dire que la pratique belge actuelle reflète une norme sociale de tolérance par rapport à la conduite sous l'influence de l'alcool. Pour modifier et améliorer la désapprobation sociale à l'égard de la conduite sous l'influence de l'alcool, il y a lieu d'envisager d'inclure ces types d'infractions « mineures » dans un système d'identification et de sanction des récidivistes.

En Belgique, le non-port de la **ceinture de sécurité** n'a pratiquement jamais de conséquences, hormis des amendes. C'est également le cas en Finlande, en Suisse, au Portugal, en Slovénie et en Norvège. Au Royaume-Uni, en France et en Espagne, le non-port de la ceinture de sécurité est sanctionné par la perte de points de permis et induit au final le retrait du permis de conduire et des mesures associées en cas de récidive ou de combinaison à un historique d'infractions d'une autre nature incluses dans le système à points. Les motifs pour ne pas inclure dans le système le non-port de la ceinture de sécurité sont peu clairs. Puisque le non-port de la ceinture de sécurité demeure un facteur de risque important dans la circulation (et puisqu'il est corrélé dans la pratique avec la fréquence d'autres infractions), il y a lieu d'inclure le non-port de la ceinture de sécurité dans un système d'identification et de sanction des récidives, même les infractions dites mineures.

Bien que **l'utilisation d'un téléphone portable** puisse être poursuivie devant un tribunal, qui peut imposer des sanctions plus sévères voire le retrait du permis de conduire, la grande majorité des infractions ne sont sanctionnées que par une perception immédiate. À cet égard, la pratique belge actuelle diffère fortement de celle de la plupart des autres pays examinés, où l'utilisation du téléphone portable est systématiquement incluse dans le système de sanctions et induit au final le retrait du permis de conduire et des mesures associées en cas de récidive (éventuellement en combinaison avec des infractions d'un autre nature).

Discussion et conclusion

Il ressort de cette analyse que la Belgique accuse un retard par rapport à la plupart des pays en ce qui concerne le suivi de l'accumulation d'infractions routières relativement « mineures ». Les excès de vitesse relativement mineurs, les degrés d'intoxication compris entre 0,5 et 0,8 g/l, l'utilisation d'un téléphone portable et le non-port de la ceinture de sécurité ne sont généralement sanctionnés que par des amendes. Les conducteurs peuvent donc accumuler autant d'infractions de ce type au fil du temps « que leurs finances le leur

permettent ». Cela contraste avec les systèmes à points et les autres systèmes appliqués dans d'autres pays, où un plafond est fixé pour le nombre de ces types d'infractions commises sur une période déterminée. En raison du risque évident pour la sécurité, il est inacceptable que certains conducteurs puissent continuer à accumuler ces types de risques dans la circulation sans jamais être tenus responsables.

La façon la plus fréquemment utilisée pour gérer ce processus est un système administratif entièrement automatisé qui fonctionne parallèlement aux procédures juridiques existantes. L'automatisation de l'évaluation nécessite un algorithme pour prendre en compte à la fois le nombre d'infractions et la gravité des infractions. Il convient également d'intégrer dans le système toutes les formes possibles de comportement à risque en fonction du risque d'accident. Dans la pratique, cela revient à appliquer une forme de système à points. Selon l'analyse des pratiques internationales, l'identification et la sanction des récidivistes en Belgique pourraient être améliorées par l'application d'un système administratif automatisé bien conçu. Les systèmes automatisés permettent d'identifier automatiquement des niveaux inacceptables de récidives d'infractions mineures, ils peuvent être communiqués de façon transparente à la population, ils offrent des possibilités de prévention en informant les conducteurs en conséquence sur leurs antécédents et ils permettent d'automatiser les décisions sur le type de sanctions et de mesures de réhabilitation (amélioration de la conduite, évaluations de l'aptitude à conduire, etc.) associées à certains niveaux de récidives. En revanche, les systèmes automatisés ne tiennent pas compte des circonstances des infractions ni de la situation personnelle du contrevenant dans le processus de sanction. Une telle évaluation qualitative des récidives d'infractions mineures nécessiterait d'étendre également le suivi systématique des récidives aux infractions relativement mineures au sein du système judiciaire. Quoi qu'il en soit, l'enregistrement systématique de toutes les infractions dans une base de données centrale est une condition préalable.



Institut Vias

Chaussée de Haecht 1405
1130 Bruxelles

+32 2 244 15 11

info@vias.be

www.vias.be