

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mai 1968.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la Convention européenne du 30 novembre 1964 pour la répression des infractions routières,*

Par M. Lucien DE MONTIGNY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Etienne Dailly, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajeux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Pierre de La Gontrie, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Pierre Prost, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3<sup>e</sup> législ.) : 419, 728 et in-8° 130.

Sénat : 134 (1967-1968).

---

Traités et Conventions. — Procédure pénale - Circulation routière - Code de la route - Conseil de l'Europe.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis tend à autoriser l'approbation de la Convention européenne du 30 novembre 1964 pour la répression des infractions routières.

Vous avez été appelés, il y a peu de temps, à vous prononcer sur l'approbation d'une Convention concernant la surveillance de personnes condamnées ou libérées sous condition ; notre collègue, M. Molle, rapporteur, avait souligné l'intérêt d'un tel texte conclu à l'échelle européenne et son caractère novateur ; il avait néanmoins tenu à exprimer ses regrets quant aux réserves excessives, à son avis, faites par le Gouvernement français.

Ce sont les mêmes observations qui peuvent être faites au sujet de ce texte ; c'est aux mêmes conclusions que votre Commission vous conduit.

\*  
\* \*

La Convention européenne pour la répression des infractions routières, tout comme la Convention concernant la surveillance des personnes surveillées ou libérées sous condition qui porte la même date, a été élaborée par le Comité européen pour les problèmes criminels, sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Le Comité des Ministres l'a soumise aux gouvernements.

Elle a été signée jusqu'alors par la France, la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg, l'Autriche, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, l'Italie, la Turquie et le Danemark. Mais, de même que la Convention précitée, elle n'a encore été ratifiée par aucun de ces Etats.

Avant d'examiner les dispositions de la présente Convention, il importe d'en situer les buts.

## I. — La justification de la Convention.

Le Conseil de l'Europe s'est fixé comme tâche de réaliser une union plus étroite entre ses membres et de favoriser leur coopération en tous domaines, particulièrement dans le domaine juridique et social.

Après avoir assuré une communauté d'action en matière d'entraide judiciaire et de surveillance des délinquants, il a porté son attention sur les problèmes nés des infractions routières.

L'accroissement de la circulation automobile internationale, sous l'effet de facteurs techniques, politiques et juridiques, entraîne inévitablement des risques plus nombreux d'accidents et la nécessité d'assurer plus strictement la sécurité des usagers de la route.

La peur du gendarme demeure, en l'état actuel des choses, le moteur le plus actif de la prudence. Une répression efficace des infractions doit donc suivre le développement de la circulation.

Or, en raison des principes traditionnels du droit pénal international, la violation des règles qui assurent la sécurité de la circulation n'entraîne pas de sanctions réelles.

\*  
\* \*

Les problèmes classiques du droit international privé, à savoir les conflits de loi et de juridiction et l'effet international des décisions juridictionnelles, ont reçu en matière pénale des solutions particulières.

*Le principe de territorialité de la loi pénale domine, en effet, toutes les législations européennes. Il signifie que la loi pénale et les juridictions d'un pays donné ont compétence pour tous les actes délictueux commis sur le territoire de ce pays et toutes les personnes qui y résident.*

Il entraîne la conséquence suivante : l'auteur d'une infraction commise dans un pays ne peut être poursuivi dans un autre que s'il en est le ressortissant. Encore est-il nécessaire en France, que l'infraction soit, au regard de notre loi, un délit et pas seulement une contravention de police.

*La procédure d'exequatur*, en outre, n'existe pas en matière pénale. En conséquence, l'Etat de résidence ne pourra prêter main forte à l'exécution de condamnations prononcées à l'étranger. La sanction pénale demeurera en suspens.

*L'extradition*, enfin, qui permettrait de remédier à cette lacune, en assurant la remise du délinquant à la juridiction compétente de l'Etat d'infraction, ne peut avoir lieu pour deux raisons : l'Etat de résidence ne livre pas ses nationaux, les infractions routières ne remplissent pas les conditions exigées.

Il s'en suit donc, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du Gouvernement, que l' « Etat de résidence ne possédant pas la compétence nécessaire pour poursuivre lui-même l'auteur de l'infraction routière commise à l'étranger et l'Etat de l'infraction ne disposant pas de moyens lui permettant d'obtenir soit l'exécution, dans l'Etat d'origine ou de résidence de l'auteur, de la condamnation qu'il a prononcée, soit la remise par cet Etat du condamné, celui-ci demeure pratiquement assuré de l'impunité ».

*C'est l'impuissance du droit actuel à assurer une répression efficace devenue de plus en plus nécessaire des infractions routières qui justifie la Convention qui vous est soumise.*

\*  
\* \*

Le principe fondamental en est le suivant : permettre à l'Etat où s'est commise une infraction de demander et d'obtenir de l'Etat où réside le délinquant qu'il exerce la poursuite, ou même exécute son jugement, à condition, certes, que l'infraction soit punissable dans les deux législations.

C'est une double dérogation au principe de la territorialité qu'apporte ainsi cet *élargissement de la compétence de l'Etat de résidence*, tant en ce qui concerne la poursuite des infractions que l'exécution des condamnations.

Cette dérogation ne joue, certes, qu'à l'initiative de l'Etat d'infraction. Celui-ci peut donc soit engager la poursuite et demander son exécution ultérieure à l'Etat où réside le délinquant, soit demander à cet Etat d'exercer lui-même la poursuite.

Nous verrons que le Gouvernement français a émis à cet égard des réserves qui limitent la portée du texte ; elles ressortent du même esprit que celui qui lui faisait réserver les dispositions plus novatrices de la Convention sur les personnes surveillées.

\*  
\* \*

## II. — Les dispositions de la Convention.

Après avoir énoncé les principes fondamentaux qui la régissent, la Convention précise les solutions proposées.

Avant d'analyser en détail les possibilités de poursuite et d'exécution par l'Etat de résidence, il convient d'examiner le champ d'application du texte.

### A. — *Le champ d'application de la Convention.*

#### a) En ce qui concerne les infractions.

La Convention ne s'applique pas à n'importe quelles infractions routières, mais seulement à celles qui entrent dans les catégories figurant dans l'annexe I. Sans les énumérer toutes, il faut remarquer qu'il s'agit en réalité des infractions les plus importantes et les plus graves. Afin de permettre au texte de s'adapter aux situations particulières, il a été reconnu aux signataires la possibilité d'étendre ou de restreindre cette liste à tout moment.

Il est nécessaire, en outre, que les infractions qui motiveront une demande de poursuite ou d'exécution soient réprimées par les lois des deux pays, de résidence et d'infraction.

Cette garantie essentielle pour l'individu s'accompagne de deux tempéraments :

- les règles de circulation qui sont prises en considération sont évidemment celles en vigueur au lieu de l'infraction ;
- les règles de la poursuite et de la condamnation sont celles de l'Etat de résidence, par application du principe de la *lex fori*.

b) En ce qui concerne le délinquant.

Il ne doit pas faire l'objet de décisions définitives dans les deux pays pour les mêmes faits.

Il ne doit pas y avoir prescription de sa sanction dans l'un quelconque des Etats.

Il ne doit pas bénéficier d'une amnistie ou d'une mesure de grâce.

c) En ce qui concerne les parties à la Convention.

Les parties peuvent étendre ou réduire la liste des infractions soumises au présent texte.

Elles peuvent faire usage de certaines réserves.

Elles peuvent exclure les dispositions de la Convention de leurs relations si elles adoptent une législation uniforme ou un système de réciprocité.

Ayant ainsi délimité le champ d'application de la Convention, nous sommes davantage en mesure d'examiner ses deux grands titres : Poursuite et Exécution par l'Etat de résidence.

\*  
\* \*

B. — *La poursuite de l'infraction.*

C'est un assouplissement de l'application du principe de la territorialité qui est apporté en matière de poursuite d'une infraction.

Alors qu'il ne pouvait engager de poursuites pour des infractions commises à l'étranger qu'à l'encontre de ses nationaux, un Etat reçoit, à la demande de l'Etat d'infraction, compétence pour poursuivre un résident quelle que soit sa nationalité ou la gravité de sa faute. Les droits des deux Etats sont soigneusement précisés.

## 1. Droits et obligations de l'Etat de résidence.

Si la réception de la demande de poursuite ouvre le délai de prescription de l'action, l'Etat de résidence conserve sur cette demande un droit d'examen ; il peut apprécier les suites à lui donner et refuser, en conséquence, d'y donner suite utile.

Il doit reconnaître pleine valeur juridique aux documents établis par les autorités administratives et judiciaires de l'Etat d'infraction.

## 2. Droits et obligations de l'Etat d'infraction.

C'est à l'Etat d'infraction qu'appartient l'initiative de la demande de poursuite.

Il ne peut demander l'exercice de la poursuite que sous deux conditions :

- qu'il ne poursuive pas lui-même l'auteur, conformément à la règle *non bis in idem* ;
- qu'il estime, si la poursuite est engagée, ne pouvoir la mener à bonne fin, c'est-à-dire jusqu'à décision définitive ou exécution intégrale.

Après sa demande, il lui est interdit d'engager ou de continuer la poursuite. La reprise en est toutefois possible, au cas de refus de l'Etat de résidence ou de retrait de la demande, après survenance d'éléments nouveaux.

\*  
\* \*

## C. — L'exécution de l'infraction.

Le titre III constitue la partie la plus novatrice de la Convention. Elle institue une « nouvelle répartition des compétences territoriales » en donnant à l'Etat de résidence la possibilité d'exécuter la condamnation prononcée par l'Etat d'infraction. Des dispositions comparables figuraient dans la Convention sur la surveillance des personnes libérées sous condition. Les deux Etats voient également leurs droits définis d'une façon précise :

## 1. Droits et obligations de l'Etat de résidence.

Il doit donner suite à la demande d'exécution de l'Etat d'infraction.

S'il accepte, l'exécution a lieu selon sa législation.

Il a l'obligation de vérifier l'authenticité de la demande et sa conformité aux dispositions de la Convention.

Il peut prononcer des mesures de libération conditionnelle et accorder son droit de grâce.

Il peut substituer à la sanction prononcée une sanction prévue par sa propre loi pour une infraction analogue.

L'Etat de résidence peut refuser l'exécution, eu égard à des poursuites semblables devant ses propres autorités, à l'ordre public ou à la personnalité du délinquant.

Le produit des amendes perçues, les frais de poursuite et d'exécution sont à la charge ou profit de l'Etat de résidence.

## 2. Droits et obligations de l'Etat d'infraction.

Après la demande, il ne peut procéder à aucune des mesures d'exécution demandées.

\*  
\* \*

## III. — Portée et limites de la Convention.

Le titre III traitant de l'exécution des condamnations prononcées à l'étranger par l'Etat de résidence est la partie la plus intéressante de la Convention. D'autant qu'elle permet à l'Etat ainsi habilité, d'une part, de prendre des décisions en matière de libération conditionnelle, d'autre part, de substituer à la sanction prononcée dans l'Etat d'infraction une sanction prévue par sa



propre loi pour une infraction analogue. Cette dernière disposition devrait permettre de résoudre les difficultés nées de l'absence de similitude entre les peines prévues par les diverses législations.

Le Gouvernement français a utilisé son droit de formuler des réserves pour repousser les dispositions de ce titre III.

Dans l'exposé des motifs, il justifie ainsi son attitude :

« En effet, il lui est apparu que l'exécution en France des sentences pénales étrangères risquait de susciter, en l'absence d'harmonisation des sanctions pénales sur le plan international, des difficultés tenant notamment au défaut d'équivalence des peines prononcées à l'étranger et exécutées sur notre territoire. Ce défaut d'équivalence pourrait en effet être considéré comme peu compatible avec le principe de la légalité des peines qui est, dans notre pays, une garantie traditionnelle pour l'individu.

« En outre, l'exécution sur le territoire national d'une condamnation pénale étrangère affecterait nécessairement l'exercice du droit de grâce reconnu au Chef de l'Etat par la Constitution et risquerait d'être la source d'un conflit délicat et inopportun entre les prérogatives de deux Chefs d'Etat.

« C'est compte tenu de ces considérations que le Gouvernement a fait usage du droit de réserve que l'article 32 et l'annexe II, 1 a, de la Convention reconnaît aux Etats signataires à l'égard des obligations découlant du titre III relatif à l'exécution des condamnations. Les obligations du Gouvernement français se limiteront donc — et cette innovation n'est pas négligeable — à la réception des demandes de poursuite qui lui seront adressées à la suite d'infractions routières de toute nature commises à l'étranger par des Français et des étrangers résidant habituellement en France. L'Etat de résidence est tenu par la Convention de « donner suite » à la demande de poursuite de l'Etat du lieu de l'infraction, mais il convient de souligner à ce propos que sa liberté d'appréciation demeure entière quant à l'opportunité de l'engagement de la poursuite. Il n'est donc pas dérogé à cet égard au principe fondamental de la procédure pénale française. »

On ne peut manquer de remarquer qu'il s'agit des mêmes arguments que ceux invoqués pour émettre des réserves en ce qui concerne la Convention portant sur la surveillance des personnes condamnées.

Votre Commission tient à exprimer une fois de plus ses regrets devant ces réserves qui ne lui paraissent pas justifiées.

En effet, toutes les précautions sont prises dans le texte pour éviter qu'un Etat ne soit obligé d'appliquer des sanctions qui ne seraient pas encourues selon sa propre législation. Le défaut d'harmonisation ne peut donc valablement être soulevé. L'exercice du droit de grâce ne paraît pas réellement affecté.

Enfin, il faut souligner une fois de plus qu'il est des cas qui justifient l'abandon de la souveraineté.

La sécurité des usagers de la route en est un.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous propose d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale et qui est ainsi rédigé :

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention européenne du 30 novembre 1964 pour la répression des infractions routières, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir les documents annexés au n° 419 (Assemblée Nationale, 3<sup>e</sup> législature).