



Rapport explicatif de la Convention européenne pour la répression des infractions routières

Strasbourg, 30.XI.1964

I. La Convention européenne pour la répression des infractions routières, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un Comité d'experts gouvernementaux, a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil le 30 novembre 1964.

II. Le texte du rapport explicatif préparé par le comité d'experts et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, tel qu'amendé et complété par le CO, ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention, bien qu'il puisse être susceptible de faciliter l'application des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

En 1957 a été créé, au sein du Conseil de l'Europe, un Comité d'experts gouvernementaux qui a reçu du Comité des Ministres le mandat de « préparer et de mettre en oeuvre le plan d'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la prévention du crime et du traitement des délinquants ».

L'attention de ce Comité n'a pas manqué d'être appelée sur la gravité du danger que constituent, pour l'ensemble des pays européens, les violations des règles de la circulation routière. En effet, ces violations se multiplient en proportion de l'accroissement général du trafic automobile en Europe et sont souvent à l'origine des accidents que l'on dénonce partout comme un véritable fléau.

Combattre cette forme particulière et nouvelle de délinquance en organisant une coopération européenne propre à en assurer la répression et donc à en limiter l'extension, tel a paru être l'objectif à atteindre. C'est ainsi que le Comité a été amené à charger certains de ses membres réunis en sous-comité d'étude, d'élaborer un avant-projet de convention multilatérale élargissant la compétence des Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de permettre la répression sur le territoire des uns, des infractions routières commises sur le territoire des autres, créant par là-même entre ces Etats un étroit lien de solidarité.

Conçu par M. A. D. Belinfante, Professeur à l'Université d'Amsterdam, Président du sous-comité, puis amendé au cours de nombreuses réunions d'étude, compte tenu des avis exprimés par les experts des pays participants, l'avant-projet de convention a été soumis au Comité des Ministres en 1961. Ses principes ont reçu le 6 juin 1961 un accueil favorable de la part de la Conférence des Ministres européens de la justice réunis à Paris.

Après un examen approfondi, le Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués a décidé de « renvoyer le projet au C.E.P.C., accompagné des observations des gouvernements ».

A la suite de cette décision, un Comité d'experts spécialisés dans le domaine des infractions routières s'est réuni en vue de réexaminer le texte de l'avant-projet à la lumière de ces observations et de celles présentées par les experts en cours de séance.

Les conclusions de ce Comité spécialisé ont été réexaminées elles-mêmes lors de la réunion jointe du 6 décembre 1963 qui rassemblait au sein du C.E.P.C. les experts du Comité spécialisé et ceux du Comité ordinaire.

Lors de sa 134^e réunion (octobre 1964), le Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués a décidé d'ouvrir le 30 novembre 1964 la Convention européenne pour la répression des infractions routières à la signature des Etats membres.

I. Principes fondamentaux

Dans l'Etat actuel du droit, la répression des infractions de plus en plus nombreuses aux règles de la circulation routière commises dans un Etat par des conducteurs de véhicules venus d'un autre Etat, n'est pas pleinement assurée.

D'une part, la procédure d'extradition qui permettrait à l'Etat où a été commise l'infraction routière, d'obtenir la remise de l'auteur après son retour dans l'Etat d'où il vient, est soumise par les lois internes et par les traités à des conditions telles qu'elles sont rarement satisfaites. D'autre part, le principe de la compétence territoriale qui domine la plupart des législations pénales nationales, empêche le plus souvent l'Etat où réside le conducteur, de poursuivre lui-même les infractions routières commises à l'étranger ou de prêter main-forte à l'exécution sur son territoire des condamnations prononcées par des autorités étrangères. Il s'ensuit que la poursuite engagée dans l'Etat où a été commise l'infraction ne permet pas d'infliger une sanction efficace à l'auteur responsable après son retour dans le pays d'où il vient. L'action pénale demeure en suspens ou se termine par le prononcé d'une condamnation dont l'exécution est improbable. En outre, la crainte légitime qu'éprouvent les autorités d'un pays de voir l'auteur d'un accident de la route regagner son pays, d'origine pour se soustraire aux conséquences de sa responsabilité pénale, les incite à prendre pour retenir l'intéressé sur leur territoire des mesures préventives susceptibles de lui causer d'inutiles désagréments et que seule justifie l'absence d'une répression internationalement organisée.

La présente convention a pour objet de pallier ces inconvénients en instituant une double dérogation au principe de la territorialité qui, traditionnellement, règle à la fois le problème du tribunal compétent et celui de la loi pénale applicable.

D'une part, elle donne compétence à l'Etat européen où séjourne habituellement l'auteur d'une infraction routière (Etat de résidence) pour poursuivre une telle infraction commise sur le territoire d'un autre Etat européen (Etat d'infraction), quelle que soit la nationalité du délinquant. D'autre part, elle offre à l'Etat de résidence la possibilité d'exécuter lui-même, sous certaines conditions, les condamnations prononcées dans l'Etat d'infraction. La convention élargit la compétence de l'Etat de résidence et reconnaît à l'Etat d'infraction la faculté, soit de poursuivre lui-même l'auteur de l'infraction dans les conditions habituelles, sauf à demander ultérieurement à l'Etat de résidence l'exécution de la condamnation qui s'ensuivra, soit d'inviter l'Etat de résidence à exercer lui-même la poursuite, quelle que soit la nationalité du délinquant ou, éventuellement, celle de la victime. De son côté, l'Etat de résidence est tenu de donner suite à la demande de poursuite ou d'exécution que lui adresse l'Etat d'infraction, les précautions étant prises pour éviter, dans toute la mesure du possible, aussi bien une double poursuite qu'une double exécution. Les catégories d'infractions auxquelles s'applique la convention sont limitativement énumérées dans une annexe dite «Fonds commun d'infractions routières», inséparable de la convention. Ces infractions doivent, en tout cas, être réprimées à la fois par la loi de l'Etat de résidence et par celle de l'Etat d'infraction.

Afin de permettre au texte de s'adapter aux situations particulières à chaque Etat, la possibilité a été donnée aux signataires de la convention d'étendre ou de restreindre, par déclaration, à charge de réciprocité, le contenu de l'annexe et de formuler des réserves sur certains articles de la convention.

On constatera que la convention se limite à la répression des faits constituant des atteintes à la loi pénale. Elle ne traite pas de la réparation des dommages qui en résultent. Elle ne touche pas non plus aux problèmes de l'influence de l'instance répressive sur le règlement des intérêts civils. Les actions civiles en réparation du préjudice causé demeurent soumises aux règles ordinaires de compétence législative et judiciaire du droit international privé.

La volonté commune des Etats européens de lutter contre les infractions routières s'exprime donc par l'adjonction d'une compétence européenne à la compétence nationale. L'Etat d'infraction, principal intéressé, conserve à titre principal la compétence législative et judiciaire qui lui est naturelle. Mais, lorsqu'en raison des circonstances, cette compétence ne permet pas à la répression d'atteindre son but, l'Etat de résidence s'engage à prêter son concours à l'Etat d'infraction en mettant à sa disposition les ressources de son appareil juridique. Aussi n'est-il pas exagéré de penser qu'en organisant dans l'intérêt de la société, une coopération répressive efficace entre les Etats européens, la convention, bien que limitée au domaine particulier de la circulation routière, marque une étape importante dans l'évolution du droit pénal international, dont elle préfigure les futurs développements.

Le texte présenté comporte trente-cinq articles répartis en cinq titres. Le titre premier contient les principes fondamentaux communs à la poursuite des infractions routières et à l'exécution de condamnations qui les répriment. Le deuxième et le troisième fixent respectivement les conditions dans lesquelles l'Etat de résidence exerce la poursuite et exécute les décisions répressives sur la demande de l'Etat d'infraction. Le quatrième traite de la forme des demandes de poursuite ou d'exécution, de leur mode de transmission, de la destination du produit des amendes perçues dans l'Etat de résidence et du règlement des frais de poursuite, de jugement et d'exécution. Le cinquième comprend, notamment, les définitions qui précisent le sens de certaines expressions employées dans la convention. Il détermine le contenu du «Fonds commun d'infractions routières» qui y est annexé. Il règle le droit pour les Parties Contractantes de faire des réserves à certaines dispositions de la convention.

II. Commentaire des articles

Préambule

Le préambule n'appelle pas de commentaires.

Titre I – Principes fondamentaux

Article 1er

Paragraphe 1^{er}

Lorsqu'une infraction routière a été commise sur son territoire, l'Etat d'infraction peut engager lui-même la poursuite et l'exercer jusqu'à son terme conformément au droit commun. Mais cet Etat peut également, ainsi que l'y autorise le paragraphe 1er dénoncer l'infraction à l'Etat de résidence tant qu'il n'aura pas procédé lui-même à une entière exécution de la condamnation qu'il a prononcée. Les experts ont jugé utile de ne pas enlever à l'Etat d'infraction la possibilité de demander la poursuite à l'Etat de résidence après l'avoir lui-même engagée et avant d'avoir procédé sur son territoire à une entière exécution de la condamnation. Ils ont estimé qu'il fallait permettre à l'Etat d'infraction de prendre, à tout moment, lorsque plusieurs personnes sont impliquées dans une même affaire, des décisions différentes à l'égard de chacune d'elles, compte tenu des circonstances. Telle serait, par exemple, l'hypothèse d'un accident d'automobile dans lequel seraient impliqués des conducteurs de nationalités différentes. L'Etat d'infraction peut avoir intérêt à engager lui-même la procédure à l'égard de tous les intéressés sauf à ne juger lui-même que ses ressortissants et à dénoncer les étrangers aux autorités de leurs pays d'origine.

En outre, il a paru nécessaire de donner à l'Etat d'infraction la faculté de se dessaisir de la procédure en faveur de l'Etat de résidence dans le cas où l'auteur de l'infraction s'est rendu dans cet Etat après engagement de la poursuite dans l'Etat d'infraction.

Il a paru indispensable d'insérer le membre de phrase selon lequel l'Etat d'infraction devra demander à l'Etat de résidence d'exercer la poursuite, si sa loi interne le lui impose, afin de tenir compte des difficultés que soulèverait dans le système juridique de certains Etats, notamment l'Italie (et la Grèce) une faculté discrétionnaire – pour leurs autorités judiciaires – de se dessaisir d'une poursuite, au moyen d'une demande de poursuite adressée à l'Etat de résidence. Dans ces Etats, ce sera donc à la législation interne de déterminer les critères objectifs, en fonction desquels la demande de poursuite devra être envoyée à l'Etat de résidence. Bien entendu, ces règles pourront être établies soit dans la loi qui sera adoptée en vue d'autoriser la ratification de la convention, soit dans une loi ultérieure.

Les experts ont également envisagé l'hypothèse où la demande d'exécution adressée par l'Etat d'infraction en application du paragraphe 2 de l'article 1^{er} resterait lettre morte dans l'Etat de résidence, cet Etat n'ayant pas souscrit, comme l'y autorise le paragraphe 1^{er} de l'article 32, aux dispositions de la convention prévoyant l'exécution sur son territoire des décisions répressives prononcées dans l'Etat d'infraction. Dans ce cas aussi il a été admis que l'Etat d'infraction pourrait demander à l'Etat de résidence de se charger de la poursuite, quel que soit le stade de celle-ci.

Certes, la faculté pour l'Etat d'infraction d'adresser à l'Etat de résidence une demande de poursuite, après avoir engagé lui-même l'action pénale, n'est pas sans inconvénients. D'une part, elle peut être la cause d'une dualité de procédures et d'autre part, elle permet à l'Etat d'infraction de retenir l'auteur sur son territoire, afin d'engager contre lui une poursuite qui ne sera pas nécessairement menée jusqu'à son terme. Aussi, afin de concilier l'intérêt de l'Etat d'infraction et celui de la personne en cause, le texte souligne-t-il le caractère exceptionnel que doit revêtir l'envoi par l'Etat d'infraction d'une demande de poursuite après engagement de la procédure dans cet Etat. En effet, aux termes du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er}, l'Etat d'infraction n'est autorisé à dénoncer les faits à l'Etat de résidence après s'en être saisi, que «s'il estime *impossible de conduire* [la procédure] jusqu'à décision définitive ou exécution intégrale de la sanction».

Un expert a proposé de supprimer le membre de phrase «ou exécution intégrale de la sanction», afin d'enlever à l'Etat d'infraction la possibilité de dénoncer les faits à l'Etat de résidence après avoir rendu une décision définitive. Le risque d'un double jugement pour les mêmes faits dans l'Etat d'infraction et dans l'Etat de résidence aurait ainsi été évité.

Le Comité n'a pas retenu cette proposition. Il a estimé que la disposition du paragraphe 1^{er} était conforme à la règle «*ne bis in idem*» telle qu'elle est appliquée dans la plupart des pays européens. On sait, en effet, que cette règle est généralement considérée comme devant moins empêcher un double jugement qu'une double exécution. Le même expert souhaitait également compléter le paragraphe 1^{er} par la disposition suivante :

« L'Etat d'infraction sera tenu de prendre sans délai toutes mesures nécessaires en vue d'assurer la conservation de la preuve »

L'insertion de cette clause n'a pas paru indispensable à la majorité des experts qui ont assuré leur collègue que l'Etat d'infraction aurait, en tout Etat de cause, la possibilité de prendre de telles mesures.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 donne à l'Etat d'infraction la possibilité de demander à l'Etat de résidence de procéder à l'exécution du jugement ou de la décision administrative qu'il a prononcés.

Le sens qu'il convient de donner aux expressions «jugement» et « décision administrative » est précisé à l'article 24 (e) et (f). Ces décisions judiciaires ou administratives de caractère répressif doivent avoir acquis force exécutoire dans l'Etat où elles ont été prononcées (article 14, paragraphe 3).

L'expression «devenues exécutoires après que l'auteur de l'infraction aura été en mesure de présenter sa défense» vise les décisions administratives et, éventuellement, les décisions judiciaires rendues par défaut dans la mesure où elles sont définitives (notamment les ordonnances pénales et les amendes de composition).

Il ressort de cette disposition que ces décisions peuvent être exécutées seulement si le condamné a eu la possibilité de faire valoir ses moyens de défense, soit préalablement au prononcé de ces décisions, soit après leur prononcé mais avant qu'elles ne soient rendues exécutoires.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 contient la disposition qui oblige l'Etat de résidence à «donner suite» à la demande de poursuite ou d'exécution qui lui est adressée par l'Etat d'infraction. La «suite» dont il s'agit dans cet article n'est pas, dans le cas de demande de poursuite, l'exercice même de la poursuite mais seulement l'examen de son opportunité. En effet, le principe que l'Etat de résidence est seul juge de l'opportunité de la poursuite est contenu dans l'article 4 (« les autorités compétentes de l'Etat de résidence examinent la demande... Elles déterminent, conformément à leur propre législation, la suite à donner à la demande »). En revanche, lorsqu'il est saisi d'une demande d'exécution, l'Etat de résidence doit y satisfaire en application de l'article 8, dans les conditions prévues par la convention (« l'exécution des décisions aura lieu »).

Cette obligation ne s'étend pas à l'exécution des décisions rendues par défaut. Que sa législation connaisse ou non des décisions de cette nature, l'Etat de résidence conserve à cet égard une entière liberté d'appréciation. Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce que, dans ce cas, l'Etat d'infraction adresse une demande de poursuite à l'Etat de résidence si ce dernier a refusé l'exécution.

Le Comité a été d'accord pour considérer qu' en ce qui concerne les décisions rendues par défaut, la faculté d'exécution prévue par le texte appartenait à l'Etat de résidence dans chaque cas d'espèce. Il n'y a donc pas lieu pour cet Etat de définir sa position une fois pour toutes lors de la signature de la convention ou du dépôt de l'instrument de ratification ou d'adhésion.

Les experts ont précisé, d'autre part, que l'option offerte à l'Etat de résidence ne s'ouvrait qu'à l'égard des décisions par défaut devenues exécutoires. Ce caractère exécutoire est en effet exigé au paragraphe 3 de l'article 14. Une décision par défaut non exécutoire ne sera donc pas exécutée par l'Etat de résidence.

Le Comité a enfin émis l'opinion que, dans le cas de refus par un Etat d'exécuter une décision rendue par défaut, l'absence de réciprocité pourra toujours être invoquée par l'Etat auquel ce refus a été opposé dans un cas analogue.

Article 2

Paragraphe 1er

Ce paragraphe dispose que, pour être soumis à la Convention, le fait qui motive la demande de poursuite ou d'exécution et qui, en application des articles 24 (a) et 25, entre nécessairement dans une des catégories d'infractions visées dans l'Annexe dite « Fonds commun d'infractions routières » doit être réprimé, à la fois par la loi de l'Etat d'infraction et par celle de l'Etat de résidence. Cette condition est réputée satisfaite même si la définition juridique de l'infraction que constitue le fait considéré, n'est pas, comme c'est le plus souvent le cas, identique dans les deux Etats. Il suffit que ce fait tombe sous le coup de la loi pénale dans ces Etats.

Paragraphe 2

Lorsque, sur la demande de l'Etat d'infraction, les autorités de l'Etat de résidence exercent la poursuite ou procèdent à l'exécution de la sanction, elles appliquent, en principe, leur propre loi. Cependant, lorsqu'elles examinent si les éléments matériels de l'infraction sont réunis, elles doivent se référer aux dispositions qui, lors des faits, règlent la circulation dans l'Etat d'infraction. Ainsi, par exemple, les autorités de l'Etat de résidence, dont les règlements prescrivent la conduite à droite, considéreront comme punissable une telle conduite si les règlements de l'Etat d'infraction imposent la conduite à gauche. D'autres exemples pourraient encore être donnés : dans le cas d'excès de vitesse ou d'infraction à la durée du stationnement, c'est toujours à la prescription routière en vigueur au lieu de l'infraction que les autorités de l'Etat de résidence devront se référer lorsqu'elles jugeront le comportement du conducteur dans l'Etat d'infraction

Mais, en ce qui concerne les autres éléments constitutifs de l'infraction, tels que les éléments subjectifs qui déterminent ou modifient la responsabilité de l'auteur (causes d'atténuation ou d'aggravation de responsabilité par exemple), c'est bien leur propre loi que les autorités de l'Etat de résidence doivent appliquer.

L'article 24 (d) indique qu'au sens de la convention et notamment du paragraphe 2 de l'article 2, il faut entendre par «règle de circulation» toute réglementation relative à la circulation routière réprimée par une disposition pénale rentrant dans l'une des catégories d'infractions, mentionnées aux chiffres 4 à 7 du «Fonds commun d'infractions routières» et pas seulement la réglementation de la circulation routière au sens strict du terme. Ainsi, sont considérées comme « règles de circulation » au sens de la convention les prescriptions relatives à l'obligation d'assurance, au permis de conduire, au refus d'obtempérer aux injonctions des agents de l'autorité.

Le paragraphe 2 résout un problème juridique, particulièrement complexe et pourtant essentiel – celui de l'application dans l'Etat de résidence de certaines dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans l'Etat d'infraction.

Ce problème se complique de difficultés d'ordre constitutionnel particulières aux Etats pour lesquels la convention ne constitue pas par elle-même une source de droit interne.

Dans le but d'aplanir ces difficultés sans recourir pour autant à la fiction juridique que constituerait l'assimilation d'infractions commises à l'étranger à des infractions commises sur le territoire national, le paragraphe 2 de l'article 2 se borne à affirmer le principe général selon lequel les autorités de l'Etat de résidence appliquent leur propre droit aux infractions commises à l'étranger. Il leur appartient de prendre en considération les règles de circulation en vigueur dans l'Etat d'infraction, c'est-à-dire qu'elles doivent appliquer leur propre droit pénal – qui réprime en principe la violation des règles de circulation nationales – à la violation des règles de circulation étrangères et valables au lieu où l'infraction a été commise.

Un expert a proposé de déplacer le paragraphe 2 et de faire figurer ses dispositions dans l'article 3 relatif à la compétence en matière de poursuite. Il a fait valoir que si les règles du paragraphe 1er sont bien communes à la poursuite et à l'exécution, celles du paragraphe 2 ne concernent que l'appréciation de l'infraction en vue de la poursuite et non pas la procédure de l'exécution. Cette proposition n'a pas été acceptée. La majorité du Comité a estimé que le principe de l'application par l'Etat de résidence de son propre droit était fondamental et qu'il devait en conséquence dominer la convention tout entière.

Titre II – Poursuite dans l'Etat de résidence

Article 3

Cet article attribue à l'Etat de résidence la compétence nécessaire pour poursuivre l'infraction routière commise hors de son territoire, lorsque, comme c'est le plus souvent le cas, la loi interne ne la lui donne pas. Cette disposition a paru nécessaire aux Etats qui appliqueront directement la convention sans avoir besoin d'édicter des mesures législatives à cet effet. La compétence personnelle que certains Etats possèdent à l'égard des auteurs d'infractions commises à l'étranger demeure intacte en application de l'article 26.

Article 4

Le pouvoir des autorités de l'Etat de résidence après réception de la demande de poursuite est défini dans cet article. On notera que ces autorités n'ont que l'obligation d'« examiner » la demande et de prendre position sur la suite à lui donner. Elles demeurent libres de décider s'il y a lieu ou non d'engager effectivement la poursuite pour le fait commis à l'étranger.

La référence à la loi de l'Etat de résidence que contient l'article, s'explique par le souci de ne pas porter atteinte au principe de l'opportunité de la poursuite lorsqu'il est légalement reconnu, comme c'est le cas dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Article 5

Le paragraphe 1er détermine l'effet de la demande de poursuite dans l'Etat d'infraction. Il a pour but d'éviter l'exercice, dans l'Etat d'infraction et dans l'Etat de résidence de deux poursuites pour les mêmes faits. Le texte prévoit qu'en principe l'envoi d'une demande de poursuite par l'Etat d'infraction empêche l'exercice de la poursuite ou y met fin dans cet Etat. Il y interdit, en outre, toutes mesures d'exécution.

La reprise de la poursuite ou de l'exécution par l'Etat d'infraction ne peut avoir lieu que dans les cas, prévus au paragraphe 2. L'Etat de résidence doit être informé de la reprise mais son consentement n'est pas exigé.

La «suite utile» dont il est question à l'alinéa (a) du paragraphe 2 est la prise par l'Etat de résidence d'une décision définitive interne. L'impossibilité d'une telle suite résultera, par exemple, du retour de l'auteur de l'infraction dans l'Etat d'infraction ou de toute autre raison de droit ou de fait.

En application de l'alinéa (b) du même paragraphe, la reprise de la poursuite ou de l'exécution dans l'Etat d'infraction n'est possible que si, d'une part, un fait nouveau est venu à la connaissance de cet Etat après l'envoi de la demande de poursuite et si, d'autre part, cette reprise intervient avant les débats judiciaires dans l'Etat de résidence ou avant le prononcé d'une décision administrative dans cet Etat.

Article 6

Les effets de la demande de poursuite sur la prescription de l'action pénale dans l'Etat d'infraction et dans l'Etat de résidence sont réglés respectivement aux paragraphes 1 et 2.

Le paragraphe 1er prévoit que dans l'Etat d'infraction la prescription de la poursuite est interrompue par l'envoi d'une demande de poursuite par les autorités qui, dans cet Etat, sont qualifiées pour exercer la poursuite. Le délai de la prescription recommence à courir dans sa totalité dans l'Etat d'infraction si cet Etat reprend la procédure conformément au paragraphe 2 (a) et (b) de l'article 5 et, de toute manière, à l'expiration d'un délai de 6 mois après la demande de poursuite. Cette disposition se justifie par le souci de ne pas laisser la prescription en suspens dans l'Etat d'infraction pendant un temps indéterminé.

Le paragraphe 2, alinéa 1, dispose que, dans l'Etat de résidence, le délai de la prescription de l'action ne commencera à courir qu'à compter de la réception de la demande de poursuite.

L'alinéa 2 du même paragraphe prévoit le cas où une plainte de la victime est nécessaire à l'exercice de la poursuite, le délai dans lequel cette plainte doit être présentée commence à courir à la date de la réception de la demande de poursuite.

Article 7

Cet article dispose que les documents établis à la suite d'une infraction routière par les autorités judiciaires et administratives de l'Etat d'infraction notamment les procès-verbaux des autorités de police constatant les faits, doivent avoir, dans l'Etat de résidence, la force probante qu'auraient dans cet Etat, des documents analogues établis par les autorités nationales correspondantes. Par exemple, par l'effet de la convention, un procès-verbal de la police ou de la gendarmerie française constatant une infraction routière commise en France, aura en Suède, l'auteur de cette infraction et où ont lieu les poursuites, la valeur juridique d'un procès-verbal établi dans les mêmes circonstances par les autorités de police suédoises si l'infraction considérée avait été commise en Suède.

La réciproque est prévue dans le cas de reprise de la procédure par l'Etat d'infraction en application du paragraphe 2 de l'article 5. Les documents établis dans l'Etat de résidence à la suite de la demande devenue sans objet auront, dans l'Etat d'infraction saisi de nouveau de la procédure, la valeur qu'auraient des documents analogues établis par ses propres autorités,

Titre III – Exécution dans l'Etat de résidence

Article 8

La première phrase de cet article donne compétence à l'Etat de résidence pour procéder à l'exécution de la condamnation prononcée dans l'Etat d'infraction en répression de l'infraction commise dans cet Etat. Cette disposition est symétrique de celle contenue dans l'article 3, qui donne à l'Etat de résidence compétence pour la poursuite. Elle habilite les autorités de cet Etat à mettre en exécution une décision émanant d'une autorité de l'Etat d'infraction alors que, selon les principes généralement admis et conformément à la formule exécutoire apposée sur la décision, la force publique d'un Etat n'exécute que les décisions de ses autorités nationales.

La deuxième phrase de l'article 8 impose à l'Etat de résidence l'obligation d'exécuter la décision répressive étrangère en application de sa propre loi, après s'être assuré que les conditions de forme et de fond prévues par la convention sont satisfaites. Il appartient à cet Etat de fixer la procédure par laquelle il contrôlera la régularité de la décision étrangère.

La troisième phrase donne seule compétence à l'Etat de résidence pour prendre des décisions en matière de libération conditionnelle.

La quatrième phrase donne compétence aussi bien à l'Etat de résidence qu'à l'Etat d'infraction pour prendre des décisions en matière de grâce. Une entente n'est pas nécessaire mais des arrangements dans chaque cas particulier pourront intervenir à cet égard.

Article 9

L'article 9 prévoit les causes de refus de l'exécution par l'Etat de résidence.

Paragraphe 1

Font nécessairement obstacle à l'exécution : l'existence d'une décision définitive dans l'Etat de résidence pour les mêmes faits, l'acquisition de la prescription, l'amnistie ou une mesure de grâce dans l'Etat d'infraction ou dans l'Etat de résidence.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 est conforme au modèle de l'article 7, 2 de la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition. D'après ce paragraphe, l'Etat de résidence a la faculté de refuser l'exécution si les autorités de cet Etat ont décidé de ne pas engager des poursuites ou de mettre fin à celles qui ont été exercées pour les mêmes faits, si des poursuites sont pendantes sur le territoire de cet Etat pour les mêmes faits et, enfin, si cet Etat estime que l'exécution n'est pas conforme avec les principes fondamentaux de son ordre juridique ou avec les principes qui président à l'application de son droit pénal. A titre d'exemple, le Comité a décidé de mentionner la présomption irréfutable d'irresponsabilité que certaines législations instituent en fonction du jeune âge.

Article 10

Les conditions de l'exécution dans l'Etat de résidence des sanctions répressives autres que les peines pécuniaires, telles que les peines privatives de liberté et les mesures de sûreté de toute nature, sont fixées par cet article. Ses dispositions présentent un intérêt majeur car elles apportent une solution à une question considérée à juste titre comme particulièrement ardue.

Les sanctions répressives n'étant pas identiques dans les Etats intéressés, une adaptation de la sanction prononcée dans l'Etat d'infraction au système pénal de l'Etat de résidence s'avère indispensable. Le texte laisse à l'Etat de résidence le soin d'y procéder. De l'avis des experts, cette adaptation ne semble pas devoir susciter, en pratique, de complications majeures.

Il existe en effet entre les différentes sanctions privatives de «liberté prévues par les législations européennes une certaine analogie qui permet de substituer sans en altérer les caractères essentiels, à la sanction infligée par l'Etat d'infraction, la sanction prévue par la loi de l'Etat de résidence pour une infraction analogue.

Les modalités particulières d'exécution, notamment le régime d'incarcération, sont celles qui sont appliquées dans l'Etat où la sanction est subie. Toutefois, la durée maxima de la sanction, prévue en l'espèce par la loi de l'Etat de résidence ne peut, en aucun cas, être dépassée. D'autre part, la sanction appliquée par l'Etat de résidence ne pourra aggraver par sa nature ou par sa durée la sanction prononcée dans l'Etat d'infraction.

La portée de cet article n'est pas limitée aux mesures privatives de liberté. La généralité de ses termes permet de l'étendre aux mesures accessoires privatives de droit telles que la suspension ou l'interdiction judiciaire ou administrative du droit de conduire qui frappent les auteurs d'infractions routières. Aucun obstacle ne paraît s'opposer à ce que les mesures d'adaptation prévues par la convention soient prises à l'égard de sanctions de cette nature du moment qu'elles répondent aux critères fixés par la convention.

Les experts ont été d'accord pour estimer que cet article doit être interprété dans le sens que la partie à laquelle s'adresse la demande peut réduire le terme d'une peine comportant une privation de liberté, compte tenu non seulement de la peine maximum prévue par sa propre législation, mais aussi de la pratique judiciaire en ce qui concerne la détermination de la peine et que, en partant des deux mêmes points de vue, la partie à laquelle s'adresse la demande peut commuer une peine comportant une privation de liberté en une peine d'amende.

Un expert a proposé d'ajouter à l'article 10 la disposition suivante:

« La prescription de la sanction sera régie par la loi de l'Etat de résidence. Elle commencera à courir le jour où l'Etat de résidence aura reçu la demande d'exécution. »

Cette proposition n'a pas été retenue par la majorité des experts. Ceux-ci ont néanmoins souligné que la loi de l'Etat de résidence régira le délai de prescription de la sanction et que le point de départ de ce délai sera, en règle générale, la date du Jugement définitif de condamnation.

Article 11

L'Etat de résidence exécute les peines d'amendes selon les mêmes principes que ceux qui régissent l'exécution des autres peines. Pour la raison déjà indiquée, le montant de l'amende perçue par l'Etat de résidence et acquise à cet Etat en application de l'article 21, ne pourra en aucun cas excéder le maximum de l'amende prévue par la loi de cet Etat pour une infraction analogue. Au Danemark, en Norvège et en Suède où il n'existe pas de maximum légal, ce montant ne dépassera pas celui de la sanction habituellement prononcée par les autorités compétentes de l'Etat de résidence pour une telle infraction.

Article 12

Cet article vise les mesures de coercition qui peuvent être prises par l'Etat de résidence à l'égard de la personne qui ne paie pas l'amende à laquelle elle a été condamnée dans l'Etat d'infraction.

Les mesures auxquelles s'applique le premier paragraphe sont les procédés de paiement forcé de l'amende qui n'autorisent pas l'incarcération du condamné. La saisie par huissier entre dans cette catégorie.

Les mesures dans le deuxième paragraphe sont celles qui ont pour but soit de faire pression sur le condamné en vue de l'amener à payer l'amende (ainsi, en France, l'incarcération dite « contrainte par corps »), soit de remplacer la condamnation pécuniaire par un emprisonnement (emprisonnement subsidiaire ou de remplacement).

Article 13

Cet article a pour but d'éviter l'existence dans l'Etat d'infraction et dans l'Etat de résidence de deux procédures d'exécution pour les mêmes faits. Il est en matière d'exécution symétrique du paragraphe 1er de l'article 5 en matière de poursuite.

Titre IV – Dispositions générales

Article 14

Cet article traite de la forme des demandes de poursuite et des demandes d'exécution ainsi que des documents à produire à l'appui de ces demandes.

Article 15

La voie à suivre pour la transmission des demandes de poursuite ou d'exécution et des documents annexes est réglée d'une manière souple qui lui permet de s'adapter à la diversité des organisations administratives dans les Etats intéressés.

En principe, la demande sera adressée par le Ministère de la Justice de l'Etat de l'infraction au Ministère de la Justice de l'Etat de résidence. La réponse sera transmise par la même voie (paragraphe 1). Les communications nécessaires à l'application de la convention seront échangées, soit par la voie indiquée au paragraphe 1er, soit directement entre les autorités des Parties Contractantes (paragraphe 2). Cependant le paragraphe 4 donne à toute Partie Contractante la possibilité de déroger à ces règles de transmission.

Le recours aux moyens de transmission rapides dont dispose l'Organisation Internationale de Police Criminelle (Interpol), déjà prévu dans les Conventions européennes d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale, est prévu au paragraphe 3. Il y a tout lieu de penser que l'usage de cette voie facilitera dans une large mesure les échanges de renseignements que nécessitera l'application de la Convention.

Article 16

Cet article prévoit la possibilité pour l'Etat de résidence de demander à l'Etat d'infraction les renseignements complémentaires qui lui sont indispensables pour lui permettre d'apprécier si, dans les cas où la demande de l'Etat d'infraction présente des lacunes, les conditions prévues par la convention sont satisfaites. Le recours à l'Organisation Internationale de Police Criminelle (Interpol), prévu au paragraphe 3 de l'article 15, sera, dans cette hypothèse, particulièrement utile. Les renseignements dont il s'agit ne sont donc pas ceux qui sont nécessaires à l'Etat de résidence pour poursuivre et juger l'auteur de l'infraction qui lui est dénoncée par l'Etat d'infraction. L'obtention de ces renseignements relève de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Article 17

Les rapports entre la présente convention et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale sont réglés par cet article. L'entraide que la convention européenne réglemente d'une manière générale est celle que se prêtent les autorités judiciaires en vue de la répression des infractions de toute nature.

Certaines infractions routières étant réprimées dans quelques Etats par des autorités que d'autres Etats ne considèrent pas comme judiciaires, il a paru nécessaire de prévoir que, pour les besoins de la convention, l'entraide répressive sera accordée en toutes circonstances, quelles que soient les autorités appelées à intervenir.

En outre, aux termes du paragraphe 2 de son article 1^{er}, la Convention européenne d'entraide judiciaire ne s'applique pas à l'exécution des condamnations. Il s'ensuit que l'envoi à l'Etat de résidence par l'Etat d'infraction d'un commandement de payer concernant une personne condamnée à une amende est susceptible de se heurter à des obstacles, dans les cas où un tel acte est considéré par l'Etat de résidence comme une mesure préparatoire à l'exécution.

C'est pour prévenir un tel risque que l'article 17 a expressément enlevé au commandement de payer le caractère de mesure d'exécution.

Article 18

Cet article impose à l'Etat de résidence d'informer l'Etat d'infraction de la suite donnée à sa demande de poursuite ou d'exécution.

Article 19

La question des traductions est réglée dans cet article de la même manière que dans l'article 16 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Il est prévu qu'en général les demandes de poursuite ou d'exécution, ainsi que leurs annexes, sont acheminées sans traduction. Des dérogations peuvent néanmoins être apportées à ce principe sous réserve de réciprocité.

Article 20

Cet article est semblable à l'article 17 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Il n'appelle pas de commentaires.

Article 21

Afin d'éviter les complications qu'entraînerait le remboursement par l'Etat de résidence, du montant des amendes perçues par lui à la suite d'une demande de poursuite ou d'exécution, le Comité a décidé d'en laisser le produit à cet Etat.

Articles 22 et 23

Ces articles prévoient respectivement le règlement, d'une part, des frais de poursuite et de jugement exposés dans l'Etat d'infraction et perçus par l'Etat de résidence après poursuite ou exécution dans cet Etat (article 22) et, d'autre part, des frais exposés dans l'Etat de résidence à la suite d'une demande de poursuite ou d'exécution adressée par l'Etat d'infraction (article 23). Dans un but de simplification, il a été admis qu'en principe, les frais ne seront pas remboursés par l'Etat qui les aura perçus. L'Etat de résidence n'est fondé à récupérer sur le condamné les frais afférents à la procédure suivie dans l'Etat d'infraction que s'il en est expressément chargé par cet Etat. Dans ce cas, l'Etat de résidence remboursera seulement à l'Etat d'infraction le montant des expertises effectuées dans cet Etat.

Titre V – Dispositions finales

Ces dispositions sont conformes au modèle des clauses finales adopté par les Délégués des Ministres lors de leur 113e réunion.

Article 24

Cet article précise la signification que revêtent, au sens de la convention, les termes « infraction routière », « Etat d'infraction », « Etat de résidence », « jugement », « décision administrative » et « règles de circulation » qui y sont employés.

Le paragraphe (a) doit être rapproché de l'article 2 qui pose en principe que, pour entrer dans le champ d'application de la convention, l'infraction routière doit être réprimée à la fois par la loi de l'Etat d'infraction et par celle de l'Etat de résidence, ses éléments matériels étant appréciés par l'Etat de résidence en fonction des règles de circulation en vigueur dans l'Etat d'infraction.

Le Comité a estimé que l'infraction routière devait tomber sous le coup de la convention même si elle avait été commise par un piéton et quelle que soit la nature du véhicule utilisé, dès lors qu'il se déplace sur une route. La convention s'applique donc aussi bien à la circulation des bicyclettes qu'à celle des véhicules à traction animale ou à moteur.

Le paragraphe (c) précise que l'Etat de résidence est l'Etat où l'auteur de l'infraction séjourne habituellement. La résidence est donc caractérisée par une certaine permanence dont l'appréciation appartiendra, dans la pratique, aux utilisateurs de la convention.

Le but du paragraphe (d) a été exposé dans le commentaire de l'article 2.

Le paragraphe (e) précise que le terme «jugement» s'applique à toutes les décisions répressives rendues par les autorités judiciaires, notamment aux «ordonnances pénales» (*Strafbefehle* et *Strafverfügungen*) que connaît le droit pénal allemand, ainsi qu'aux amendes de composition prévues par les articles 524 à 528 du Code français de procédure pénale.

Le paragraphe (f) dispose que par « décisions administratives » il faut entendre les décisions qui, dans certains Etats, sont rendues par les autorités administratives habilitées à prononcer les sanctions prévues par la loi pour la répression d'infractions routières. C'est le cas en Allemagne, des décisions qui sanctionnent les infractions dites *Ordnungswidrigkeiten*, c'est-à-dire des décisions qui sont prononcées en premier ressort par des autorités administratives et qui répriment en particulier la violation de certains règlements routiers. Bien entendu, ces décisions doivent satisfaire aux conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 1 (Cf. commentaire de l'article 1er, paragraphe 2).

Article 25

Le champ d'application de la convention quant aux infractions qu'elle concerne est déterminé par les paragraphes 1 à 4 de cet article.

Une liste de catégories d'infractions routières auxquelles s'appliquera la convention a été dressée, étant entendu que ces infractions doivent, de toute manière, être réprimées, à la fois dans l'Etat d'infraction et dans l'Etat de résidence (article 2, paragraphe 1er). Le nom de «Fonds commun d'infractions routières» a été donné à cette liste, parce qu'elle traduit la communauté de vues qui existe entre les Etats Contractants. Toutefois, on a estimé préférable de ne fixer définitivement son contenu, ni au moment de la signature de la convention, ni même au moment du dépôt de l'instrument de ratification ou d'adhésion.

On a en effet considéré qu'après la mise en vigueur de la convention, certains Etats pouvaient, compte tenu de l'accroissement de la circulation routière, juger nécessaire de faire entrer de nouvelles infractions dans le champ d'application de la convention. Inversement, d'autres Etats pourraient avoir des raisons de retirer certaines infractions de la liste où elles étaient inscrites lors de la mise en vigueur de la convention.

C'est pour permettre à toute Partie Contractante d'étendre ou de restreindre, à tout moment, dans ses rapports avec les autres Parties Contractantes, la liste d'infractions contenues dans l'annexe à la convention qu'a été mis au point le système de déclarations prévu aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 25.

Il s'ensuit que l'usage, par les Etats Contractants, de la faculté d'adjonction ou de retrait qui leur est reconnue, entraînera une certaine discrimination parmi les infractions inscrites sur la liste. Les unes seront admises par toutes les Parties Contractantes et leur seront réellement «communes», d'autres, au contraire, ne seront prises en considération que dans les rapports entre certaines de ces Parties.

En dépit de cet inconvénient, on a jugé opportun de conserver à la liste son élasticité.

En raison des modifications qui pourront lui être apportées, cette liste figure dans une annexe, dont la solidarité avec la convention est affirmée au paragraphe 1 de l'article 25. Elle pourra, ainsi, être plus aisément tenue à jour que si elle était incorporée dans le texte même de la convention.

Il convient, enfin, de préciser que la déclaration de retrait prévue aux paragraphes 2 et 4 ne se confond pas avec les réserves dont la possibilité est ouverte aux Parties en application de l'article 32.

Le paragraphe 5 vise le cas où un Etat signataire se trouve dans la nécessité d'édicter une loi pour assurer l'application de la convention sur son territoire.

Article 26

Cette disposition vise à exprimer clairement que la convention ne restreint pas les règles de la législation nationale qui régissent la compétence de l'Etat de résidence (et l'exercice de celle-ci) en matière de poursuite ou d'exécution.

Article 27

L'article 27 reconnaît à certains Etats signataires la possibilité de conclure entre eux, sur une base régionale, des accords bilatéraux ou multilatéraux et de régler leurs rapports mutuels en la matière en se fondant exclusivement sur ces accords. Cette clause vise notamment les conventions entre Etats scandinaves et entre Etats du Benelux. Elle est analogue à celle qui figure au paragraphe 4 de l'article 26 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Article 28

Cet article confie au Comité Européen pour les Problèmes Criminels du Conseil de l'Europe le soin de suivre l'application de la convention par les Parties Contractantes et de faciliter, dans toute la mesure du possible, le règlement amiable des difficultés auxquelles elle pourra donner lieu. Ce Comité a paru le mieux placé pour fournir, le cas échéant, tous éclaircissements utiles en vue d'une application de la convention conforme à l'intention de ses auteurs.

Article 29

Cet article traite des conditions de ratification et d'acceptation de la convention.

Article 30

Cet article traite des conditions d'adhésion à la convention.

Article 31

Cet article traite de l'application territoriale de la convention.

Article 32

Le paragraphe 1 offre aux Parties Contractantes la possibilité de faire usage des réserves figurant à l'annexe II à la présente convention, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe lors de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion.

Le paragraphe 2 prévoit, en revanche, la possibilité pour tout signataire de retirer à tout moment, totalement ou partiellement, la réserve qu'il a formulée. La procédure de retrait des réserves est symétrique de celle qui règle leur notification.

Le paragraphe 4 concerne les pays dans lesquels la convention n'est pas considérée comme créant, par le seul fait de sa ratification, des obligations d'ordre interne.

Article 33

Cet article traite de la durée de la convention ainsi que des conditions de sa dénonciation.

Articles 34 et 35

Ces articles contiennent les dispositions finales d'usage.

L'article 35 est conforme à l'avis exprimé par la majorité des experts qui n'accepteraient de soumettre à l'application de la convention que les infractions qui auront été commises postérieurement à la mise en vigueur de la présente convention.

Annexe I à la Convention

Fonds commun d'infractions routières

Chiffre 4

L'expert de la France a soulevé la question de l'application de la présente convention à la majoration de 50 % des amendes prévue par la législation française dans le cas d'infraction à l'obligation d'assurance. Le Comité a été d'accord pour considérer que cette majoration qui ne revêt pas un caractère répressif devait rester en dehors des prévisions de la présente convention.

Un autre expert avait observé qu'il y aurait lieu d'examiner s'il convient vraiment de considérer le «défaut d'assurance» comme une infraction routière, surtout en raison de ses implications relevant du droit civil.

Les experts ont examiné la question et ont estimé qu'il n'y avait aucune raison d'exclure le «défaut d'assurance» du champ d'application de la convention lorsque ce fait était, selon les principes généraux de la convention, punissable pénalement à la fois dans l'Etat d'infraction et dans l'Etat de résidence. Il a toujours été précisé, à cet égard, que les conséquences civiles des accidents n'étaient pas régies par la convention qui ne traite que de la poursuite pénale. Les conséquences civiles sont régies par les règles habituelles du droit international privé.

Chiffre 5

Ce chiffre ne concerne pas seulement les cas où une personne omet volontairement de s'arrêter au signal donné par un agent de l'autorité : il vise tous les cas où une personne ne se conforme pas aux ordres et signes donnés par un agent, dans le domaine de la circulation routière.

Chiffre 6

Le libellé de ce chiffre tient compte de la classification contenue dans le Protocole additionnel de la Convention internationale sur la circulation routière conclue à Genève le 19 septembre 1949.

Annexe II à la Convention

Cette annexe définit les cas dans lesquels une réserve est permise aux Parties Contractantes.

La délégation italienne a indiqué que conformément à un principe constitutionnel italien, toute personne a le droit de connaître à priori son juge sur la base de critères objectifs fixés par la loi. L'exercice discrétionnaire de la faculté de former des demandes de poursuites reconnu à l'Etat d'infraction par l'article 1er, paragraphe 1, du projet de la convention dans la mesure où il déterminerait la compétence du juge italien n'a pas paru à la délégation italienne compatible avec le principe constitutionnel sus-énoncé puisque cette faculté laisserait les intéressés dans l'incertitude de l'autorité compétente pour les poursuivre. La possibilité de réserve précitée a été prévue en vue de surmonter des difficultés de cette nature et d'éviter que les pays dans lesquels elles se posent ne soient empêchés de ratifier la convention.

Ces Etats pourront limiter l'accueil des demandes qui leur sont adressées à certaines catégories de demandes déterminées par leur loi interne. Ainsi une Partie Contractante pourra déclarer que d'après sa loi interne, elle n'accepte des demandes de poursuites émanées de l'Etat d'infraction que si le dessaisissement de cet Etat en faveur de l'Etat de résidence est obligatoire sur la base de critères objectifs énoncés dans la loi de l'Etat d'infraction.

Plusieurs délégations, reconnaissant d'ailleurs que la réserve permet de formuler des critères de cette nature pour l'accueil des demandes, ont indiqué que ceci aurait pour effet de priver les Etats qui veulent maintenir intégralement la liberté du choix entre la poursuite dans l'Etat d'infraction et la poursuite dans l'Etat de résidence de la possibilité d'adresser des demandes de poursuites à un Etat qui a prévu ces critères.

Les Etats qui useront de cette possibilité de réserve devront indiquer au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les catégories de demandes qu'ils accueilleront.