

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1998-1999

---

24 FÉVRIER 1999

---

**Projet de loi portant assentiment à la Convention entre les États membres des Communautés européennes relative à l'application du principe «ne bis in idem», faite à Bruxelles le 25 mai 1987**

---

## RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
PAR  
M. MAHOUX

---

### 1. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'application sur le plan interne du principe *ne bis in idem* est garantie par le droit international depuis l'adoption du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 — approuvé par la loi belge du 15 mai 1981 (*Moniteur belge* du 6 juillet 1986) — dont l'article 14.7 consacre le principe. Cette disposition ne s'applique cependant qu'aux situations internes et ne vise pas la question

---

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Vautmans, président; Bourgeois, Destexhe, Devolder, Mme Lizin, M. Nothomb, Mmes Sémer, Willame-Boonen et M. Mahoux, rapporteur.

2. Membre suppléante : Mme de Bethune.

*Voir:*

Document du Sénat :

1-1228 - 1998/1999 :

N° 1: Projet de loi.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1998-1999

---

24 FEBRUARI 1999

---

**Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de toepassing van het beginsel «ne bis in idem», gedaan te Brussel op 25 mei 1987**

---

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE  
BUITENLANDSE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER MAHOUX

---

### 1. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

De toepassing op intern vlak van het beginsel *ne bis in idem* wordt door het internationaal recht gewaarborgd sinds de aanvaarding van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, gedaan te New York op 19 december 1966 (goedgekeurd door de Belgische wet van 15 mei 1981, *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 1983), waarvan artikel 14.7 het beginsel bevestigt. Deze bepaling is evenwel enkel van

---

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : De heren Vautmans, voorzitter; Bourgeois, Destexhe, Devolder, mevrouw Lizin, de heer Nothomb, de dames Sémer, Willame-Boonen en de heer Mahoux, rapporteur.

2. Plaatsvervangster : mevrouw de Bethune.

*Zie:*

Gedr. St. van de Senaat :

1-1228 - 1998/1999 :

Nr. 1: Wetsontwerp.

des effets dans un ordre juridique des décisions pénales rendues par des juridictions étrangères. Tel est précisément l'objet de la présente Convention. Celle-ci est relative à l'application du principe *ne bis in idem* sur le plan international et vise à mieux consacrer le droit de toute personne de ne pas être jugée plusieurs fois, dans des États différents, pour les mêmes faits. L'article 1<sup>er</sup> consacre ce principe.

L'article 2 permet aux États, par une déclaration au moment de la ratification, de faire exception à ce principe dans certains cas. Pareilles hypothèses ont été prévues pour garantir un équilibre entre l'intérêt de la personne poursuivie et les intérêts spécifiques des États qui souhaiteraient exercer des poursuites.

La première hypothèse est celle où les faits visés par le jugement étranger ont eu lieu sur notre territoire. L'ordre public interne ayant été troublé, cet État a un intérêt spécifique à assurer lui-même l'exercice de la répression pour lui-même et à l'égard de son opinion publique et des victimes, afin de garantir que des sanctions adéquates soient prononcées. De la même manière — ce sont les autres hypothèses — un État a un intérêt spécifique à exercer l'action publique lui-même, lorsque l'infraction vise à porter atteinte à sa sûreté ou lorsqu'elle a été commise par un de ses fonctionnaires, en violation des obligations de sa charge.

L'article 3 prévoit la déduction des peines subies à raison des mêmes faits, au cas où le principe *ne bis in idem* ne serait pas appliqué.

L'article 4 prévoit une information réciproque des autorités compétentes dans tous les cas où il y a des raisons de croire qu'il y a lieu à application du principe *ne bis in idem*.

La Convention en question s'inscrit avant tout dans le contexte du processus d'intégration européenne et de la création progressive d'un espace judiciaire commun au niveau européen. D'où l'importance pour notre pays de ratifier cet instrument.

Le droit belge a déjà consacré le principe *ne bis in idem* dans l'article 13 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale. Cette disposition est cependant très restrictive. Dès lors, un projet de loi destiné à adapter le droit belge aux dispositions de cette Convention sera très prochainement soumis au Parlement par le ministre de la Justice. Il s'agit du projet de loi relative à l'autorité de la chose jugée des jugements étrangers en matière pénale sur l'exercice de l'action publique en Belgique.

Pour le moment, neuf pays membres de l'Union ont signé la Convention: les pays du Benelux, le Dane-

toepassing op interne situaties en heeft geen betrekking op de gevolgen van strafrechtelijke uitspraken gewezen door buitenlandse rechtscolleges. Dat is juist het doel van deze overeenkomst. De overeenkomst heeft betrekking op de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* op internationaal vlak en streeft naar de bevestiging van het recht van iedere persoon om niet meerdere malen in verschillende Staten gevonnist te worden voor dezelfde feiten. Artikel 1 bekrachtigt dit beginsel.

Artikel 2 biedt de Staten de mogelijkheid om door middel van een verklaring bij de bekrachtiging in welbepaalde gevallen een uitzondering te maken op dit beginsel. Deze gevallen zijn opgenomen om een evenwicht te waarborgen tussen het belang van de vervolgte persoon en de specifieke belangen van de Staten die strafvervolgging wensen in te stellen.

Het eerste geval is dat van een misdrijf dat gepleegd is op het grondgebied van een Staat. Aangezien de interne openbare orde verstoord is, heeft deze Staat een bijzonder belang om zelf te zorgen voor de bestrafing, zowel voor zichzelf als ten aanzien van zijn publieke opinie en van de slachtoffers, om te waarborgen dat passende sancties uitgesproken worden. Op dezelfde wijze heeft een Staat — in andere gevallen — een specifiek belang om zelf de strafvordering in te stellen wanneer het misdrijf een aantasting van de openbare veiligheid vormt of indien het door een van zijn ambtenaren gepleegd is met schending van zijn ambtsverplichtingen.

Artikel 3 voorziet in de aanrekening van de ondergane straffen wegens dezelfde feiten ingeval het beginsel *ne bis in idem* niet wordt toegepast.

Artikel 4 voorziet in een uitwisseling van inlichtingen door de bevoegde instanties in alle gevallen waar er redenen bestaan om aan te nemen dat het beginsel *ne bis in idem* moet worden toegepast.

De betrokken overeenkomst kan op de eerste plaats gesitueerd worden in de context van de Europese integratie en de geleidelijke totstandkoming van een gemeenschappelijke juridische ruimte op Europees niveau. Voor ons land is het dan ook belangrijk dat deze oorkonde geratificeerd wordt.

Het Belgisch recht heeft in zekere zin het beginsel *ne bis in idem* reeds bevestigd in artikel 13 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering. Deze bepaling is evenwel zeer beperkend. Een ontwerp van wet om het interne recht aan te passen aan de bepalingen van deze overeenkomst zal dan ook zeer binnenkort door de minister van Justitie aan het Parlement voorgelegd worden. Het gaat om het ontwerp van wet betreffende het gezag van gewijsde van buitenlandse vonnissen in strafzaken op de strafvordering in België.

Op dit ogenblik hebben negen lidstaten van de Europese Unie de overeenkomst ondertekend: de

mark, la France, le Portugal, l'Italie, la Grèce et le Royaume-Uni. À l'heure actuelle, seuls cinq pays l'ont ratifiée : le Danemark en 1989, l'Italie en 1990, la France en 1992, les Pays-Bas en 1994 et le Portugal en 1995.

Le ministre énumère encore quelques éléments.

Le gouvernement entend faire la déclaration prévue à l'article 2.1, *a)*, *b)* et *c)*, et préciser qu'en ce qui concerne le point *b)*, l'exception vise les crimes et délits contre la sûreté de l'État prévus au titre 1<sup>er</sup> du livre II du Code pénal.

La Convention n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifiée par tous les États membres. Il est néanmoins opportun d'envisager son application anticipée avec les États qui l'ont déjà ratifiée. Le gouvernement a par conséquent l'intention de déclarer, au moment de la ratification, conformément à l'article 6.3, que cette Convention est applicable à l'égard de la Belgique et des États qui auront fait la même déclaration 90 jours après la date du dépôt.

L'Irlande a l'intention de signer cette Convention dans les semaines à venir.

## 2. DISCUSSION

Un membre dit se réjouir de ce projet qui s'inscrit dans le cadre de l'espace juridique européen.

Il demande si l'expression «imputation des peines», dans l'exposé du ministre, signifie bien, comme le prévoit l'article 3, que la privation de liberté est déduite de la sanction éventuellement prononcée.

Le ministre le confirme.

Un autre membre s'interroge sur l'article 4 qui concerne l'information réciproque. Comment celle-ci at-elle lieu en Belgique? Ne faudrait-il pas que le Parlement approuve aussi la manière de mettre cette information en œuvre? Cela ne fait-il pas partie de la Convention elle-même? En outre, le membre se demande pourquoi l'on soumet la Convention à l'assentiment du Parlement avec un tel retard.

Le ministre des Affaires étrangères répond, en ce qui concerne la première question, que l'exposé des motifs va plus loin que le texte de la Convention; les informations en question doivent être mises à disposition par les autorités judiciaires. Chacune d'entre elles doit procéder à un examen des faits identiques ou similaires concernant la même personne dans un autre État membre et ce, pour pouvoir échanger des informations.

landen van de Benelux, Denemarken, Frankrijk, Portugal, Italië, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk. Thans hebben slechts vijf landen de overeenkomst geratificeerd: Denemarken in 1989, Italië in 1990, Frankrijk in 1992, Nederland in 1994 en Portugal in 1995.

De minister somt nog enkele gegevens op.

De regering heeft het voornemen om de verklaring bedoeld in artikel 2.1, *a)*, *b)* en *c)* af te leggen en te vermelden dat, aangaande punt *b)*, met de uitzondering beoogd worden de misdaden en wanbedrijven tegen de veiligheid van de Staat, bepaald in titel 1 van boek II van het Strafwetboek.

De overeenkomst zal pas in werking treden wanneer alle lidstaten haar bekrachtigd hebben. Het is niettemin wenselijk om een vervroegde toepassing in het vooruitzicht te stellen met de Staten die haar al bekrachtigd hebben. De regering heeft derhalve de bedoeling om op het ogenblik van de bekrachtiging te verklaren dat deze overeenkomst, overeenkomstig artikel 6.3, negentig dagen na de datum van neerlegging van toepassing is ten aanzien van België met de Staten die dezelfde verklaring afgelegd hebben.

Ierland is voornemens deze overeenkomst in de komende weken te ondertekenen.

## 2. BESPREKING

Een lid verklaart verheugd te zijn over dit ontwerp dat in de Europese juridische ruimte past.

Hij vraagt of de wending «verrekening van de straffen» in de uiteenzetting van de minister wel degelijk betekent, zoals in artikel 3 bepaald wordt, dat de vrijheidsbeneming in mindering wordt gebracht op de eventueel uitgesproken sanctie.

De minister bevestigt dit.

Een ander lid heeft vragen bij artikel 4, dat betrekking heeft op de uitwisseling van informatie. Hoe verloopt deze in België? Zou het Parlement ook niet zijn goedkeuring moeten hechten aan de regels voor de informatie-uitwisseling? Maakt dat eigenlijk geen deel uit van de overeenkomst? Het lid vraagt zich bovendien af waarom men deze overeenkomst met zoveel vertraging ter goedkeuring aan het Parlement voorlegt.

Wat de eerste vraag betreft, antwoordt de minister van Buitenlandse Zaken dat de memorie van toelichting verder gaat dan de tekst van de overeenkomst; de betrokken inlichtingen moeten ter beschikking worden gesteld van de gerechtelijke overheid. Elke instantie moet een onderzoek kunnen verrichten over dezelfde of soortgelijke feiten betreffende dezelfde persoon in een andere lidstaat, dit om informatie te kunnen uitwisselen.

En ce qui concerne la seconde, il rappelle que la matière relève de la compétence du ministre de la Justice. Ce dernier a signalé que l'urgence initiale de ratifier la Convention *ne bis in idem* avait diminué en raison du fait que les dispositions de la Convention ont été reprises en grande partie dans l'accord de Schengen. Toutefois, comme plusieurs États membres de l'Union européenne ont décidé depuis lors de ne pas adhérer à l'accord Schengen, l'entrée en vigueur de la présente Convention retrouve toute son importance. De plus, le ministre croit que de nombreux pays étaient assez réticents à l'idée de signer la Convention: ils préféreraient procéder eux-mêmes à la répression, le troisième pilier de l'Union étant encore imparfait.

Leur attitude est d'ailleurs compréhensible: si une personne a commis une infraction grave, et qu'elle s'enfuit dans un autre pays, il n'est pas évident de savoir quelle sera la sanction dans ce pays. C'est d'ailleurs pourquoi l'on a prévu des exceptions à la Convention, par exemple quand il s'agit d'un fonctionnaire ou de l'ordre intérieur du pays.

### 3. VOTES

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 ainsi que l'ensemble du projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des huit membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du rapport.

*Le rapporteur,*  
Philippe MAHOUX.

*Le président,*  
Valère VAUTMANS.

Wat de tweede vraag betreft, wijst hij erop dat de aangelegenheid tot de bevoegdheid van de minister van Justitie behoort. Deze laatste heeft gemeld dat de spoedbehandeling die aanvankelijk vereist was voor de ratificatie van de overeenkomst *ne bis in idem*, nadien minder noodzakelijk is geworden wegens het feit dat de bepalingen van de overeenkomst nadien grotendeels overgenomen zijn in het Akkoord van Schengen. Aangezien verschillende lidstaten van de Europese Unie sindsdien beslist hebben niet tot dit akkoord toe te treden, is de inwerkingtreding van deze overeenkomst echter weer even dringend geworden. De minister denkt dat tal van landen vrij terughoudend waren om de overeenkomst te ondertekenen: zij wilden zelf zorgen voor de bestraffing aangezien de derde pijler van de Europese Unie nog onvolledig was.

Hun houding is trouwens begrijpelijk: indien een persoon een zwaar misdrijf heeft gepleegd en naar een ander land vlucht, is het niet zo vanzelfsprekend te weten welke sanctie hij in dat land zal oplopen. Daarom heeft men in de overeenkomst trouwens uitzonderingen bepaald, bij voorbeeld wanneer het om een ambtenaar of de interne orde van het land gaat.

### 3. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2 alsmede het wetsontwerp in zijn geheel worden eenparig aangenomen door de acht aanwezige leden.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.

*De rapporteur,*  
Philippe MAHOUX.

*De voorzitter,*  
Valère VAUTMANS.