


# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.122/AV
van 19 juni 2020

over

amendementen op een wetsvoorstel ‘tot versoepeling van de voorwaarden om tot een zwangerschapsafbreking over te gaan’

# CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.122/AG
du 19 juin 2020

sur

des amendements à une proposition de loi ‘visant à assouplir les conditions pour recourir à l’interruption volontaire de grossesse’

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Op 16 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen(*) een advies te verstrekken over amendementen op een wetsvoorstel 'tot versoepeling van de voorwaarden om tot een zwangerschapsafbreking over te gaan'.

De amendementen zijn door de algemene vergadering laatst onderzocht op 17 juni 2020. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Jacques ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS en Frédéric VANNESTE, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2020.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Le 16 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [(**)], sur des amendements à une proposition de loi 'visant à assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse'.

Les amendements ont été examinés par l'assemblée générale, en dernier lieu, le 17 juin 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, présidents de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Jacques ENGLEBERT et Johan PUT, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été rédigés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Rein THIELEMANS et Frédéric VANNESTE, premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2020.

*

[(**)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## I. DRAAGWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

1. De amendementen nrs. 17 tot 47 die door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers voor advies worden voorgelegd, werden ingediend na het advies van de Raad van State 66.881/AV[2] over het wetsvoorstel 'tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen'[3], zoals in tweede lezing aangenomen door de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Uit de verantwoording bij sommige amendementen blijkt dat de indieners ervan beoogden rekening te houden met dat advies.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die al eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen.

*In casu* zijn sommige amendementen volledig nieuw, namelijk de amendementen nrs. 18, 24, 27, 29 tot 36, 41, 42 en 43. Deze amendementen dienen te worden onderzocht.

Andere amendementen handelen formeel over voorgestelde bepalingen van de wet van 15 oktober 2018 'betreffende de vrijwillige zwangerschapsafbreking, tot opheffing van de artikelen 350 en 351 van het Strafwetboek, tot wijziging van de artikelen 352 en 383 van hetzelfde Wetboek en tot wijziging van diverse wetsbepalingen' die reeds aan bod kwamen in advies 66.881/AV, maar zijn inhoudelijk verschillend (bijvoorbeeld: de termijn van twaalf weken in plaats van achttien weken om tot een zwangerschapsafbreking over te gaan; de wachttijd van zes dagen in plaats van achtenveertig uur; het herstellen van bepalingen uit de wet van 15 oktober 2018 inzake de te verlenen voorlichting en hulp; het weglaten van de gewetensclausule in hoofde van de instellingen in plaats van het invoeren ervan; het herstellen van de strafbepalingen in plaats van het weglaten van de strafbepalingen; geen medische handeling in plaats van wel een medische handeling), namelijk de amendementen nrs. 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 28, 37 tot 40, 45 en 46. Deze amendementen dienen te worden onderzocht, aangezien zij inhoudelijk sterk verschillen van het wetsvoorstel dat voorlag in advies 66.881/AV.

Sommige amendementen hebben expliciet tot doel het wetsvoorstel aan te passen als gevolg van het advies 66.881/AV, namelijk de amendementen nrs. 26, 44 en 47. In zoverre deze amendementen louter rekening willen houden met de opmerkingen van het advies, brengt de

[1] Aangezien het om amendementen op een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Adv.RvS 66.881/AV van 24 februari 2020, *Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0158/010.

[3] Nieuw opschrift aangenomen in tweede lezing door de Commissie voor justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers (*Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0158/009).

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Raad van State hierover geen advies meer uit. Voor zover er sprake is van nieuwe elementen dient de Raad van State zich hier wel over uit te spreken.

## II. STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

2.1. De adviesaanvraag betreft de amendementen nrs. 17 tot 47[4] op het wetsvoorstel 'tot versoepeling van de voorwaarden om tot een zwangerschapsafbreking over te gaan', dat werd aangenomen in tweede lezing door de Commissie voor Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers.[5] Dit wetsvoorstel strekt in hoofdzaak tot wijziging van de wet van 15 oktober 2018 'betreffende de vrijwillige zwangerschapsafbreking, tot opheffing van de artikelen 350 en 351 van het Strafwetboek, tot wijziging van de artikelen 352 en 383 van hetzelfde Wetboek en tot wijziging van diverse wetsbepalingen'.[6] [7]

2.2. Amendement nr. 17 strekt ertoe de termijn waarbinnen de zwangerschapsafbreking in beginsel moet worden uitgevoerd terug te brengen tot de termijn bepaald in de wet van 15 oktober 2018, zijnde voor het einde van de twaalfde week na de bevruchting in plaats van voor het einde van de achttiende week na de bevruchting, desgevallend verlengd met (een deel van) de verplichte wachttermijn die door amendement nr. 21 opnieuw op zes dagen wordt gebracht.

Amendement nr. 18, dat een subamendement is op amendement nr. 17 (of veeleer een subsidiair amendement, aangezien het blijkens de verantwoording ervan wordt ingediend "[v]oor zover het eerste amendement wordt afgewezen"), bepaalt dat een zwangerschapsafbreking na de termijn van twaalf weken na de bevruchting slechts kan worden uitgevoerd door een instelling van gezondheidszorg als bedoeld in artikel 2 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen'.

Amendement nr. 19 herstelt het bestaande artikel 2, 1°, b), van de wet van 15 oktober 2018, zodat opnieuw wordt bepaald waarover de vrouw door de voorlichtingsdienst van de instelling voor gezondheidszorg waar de vrijwillige zwangerschapsafbreking zou worden uitgevoerd, moet worden ingelicht, en welke hulp en raad moeten worden gegeven.

Amendement nr. 20 doet hetzelfde wat betreft de verplichting van de arts om de verschillende opvangmogelijkheden voor het kind dat geboren zal worden in herinnering te brengen, en om eventueel een beroep te doen op de voorlichtingsdienst om de hulp en raad te geven.

Amendement nr. 21 herstelt de wachttermijn van zes dagen (in plaats van de in het door de Commissie aangenomen wetsvoorstel bepaalde termijn van achtenveertig uur).

[4] *Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0158/011.

[5] *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0158/009.

[6] Het wetsvoorstel dat tot deze wet heeft geleid, is niet om advies aan de Raad van State voorgelegd. Tegen de wet is een annulatieberoep ingesteld bij het Grondwettelijk Hof (rolnummer 7168).

[7] Voor een beschrijving van de inhoud van deze wet en van het wetsvoorstel, zie voornoemd advies 66.881/AV.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Amendement nr. 22 herstelt de verplichting voor de arts of een andere bevoegde persoon van de instelling voor gezondheidszorg waar de ingreep is verricht, om aan de vrouw de nodige voorlichting te verstrekken betreffende contraceptiva.

Amendement nr. 23 schrapt de bepaling van het wetsvoorstel dat geen enkele arts op grond van een overeenkomst mag worden belet een vrijwillige zwangerschapsafbreking te verrichten en dat in voorkomend geval een dergelijke verbodsclausule als niet-geschreven wordt beschouwd.

Amendement nr. 24 voegt een artikel in dat bepaalt dat wanneer een vrouw herhaaldelijk een vrijwillige zwangerschapsafbreking laat uitvoeren, om andere dan dwingende medische redenen, de arts de vrouw moet doorverwijzen naar een begeleidingsdienst bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Amendement nr. 25 herstelt artikel 3, eerste lid, van de wet van 15 oktober 2018, dat de straffen bepaalt voor het veroorzaken van een vruchtafdrijving bij een vrouw die daarin (en niet "daarmee" zoals in het amendement) heeft toegestemd, buiten de wettelijke voorwaarden, en de strafbepaling van artikel 3, vierde lid, van de wet van 15 oktober 2018, die de straffen verzwaart wanneer de middelen die gebruikt worden met het oogmerk om de vruchtafdrijving te verwekken de dood tot gevolg hebben.

Amendement nr. 26 herstelt artikel 3, tweede lid, van de wet van 15 oktober 2018, dat de straffen bepaalt voor wie verhindert of probeert te verhinderen dat een vrouw vrije toegang heeft tot een instelling voor gezondheidszorg die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoert.

Amendement nr. 27, dat volgens zijn opschrift een subamendement (of veeleer een subsidiair amendement, gelet op de verantwoording ervan) is op amendement nr. 26[8], voegt een nieuwe strafbepaling in die de straffen bepaalt voor een instelling voor gezondheidszorg waar een "vruchtafdrijving" plaatsvindt, buiten de wettelijke voorwaarden.

Amendement nr. 28 herstelt artikel 3, vijfde lid, van de wet van 15 oktober 2018, dat de bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, van toepassing verklaart op de in deze wet bedoelde misdrijven.

Amendementen nrs. 29 tot 36 voegen in de wet van 15 oktober 2018 een hoofdstuk 6 in met als opschrift "Monitoring en evaluatie van de toepassing van de wetgeving betreffende de zwangerschapsafbreking", dat in de plaats komt van wat thans wordt geregeld in de wet van 13 augustus 1990 'houdende oprichting van een commissie voor de evaluatie van de wet van 3 april 1990 betreffende de zwangerschapsafbreking, tot wijziging van de artikelen 348, 350, 351 en 352 van het Strafwetboek en tot opheffing van artikel 353 van hetzelfde Wetboek', die door amendement nr. 35 wordt opgeheven. De monitoring en evaluatie worden toevertrouwd aan het "Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek"[9], dat een aantal verslagen over de toepassing van de wet en eventueel aanbevelingen opstelt ten behoeve van "het Parlement en de

[8] Allicht wordt amendement nr. 25 bedoeld.

[9] Opgericht bij samenwerkingsakkoord van 15 januari 1993 'houdende oprichting van een Raadgevend Comité voor bio-ethiek, gesloten te Brussel op 15 januari 1993 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie'.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Raden van de Gemeenschappen", evenals een registratiedocument dat door de arts die een zwangerschapsafbreking uitgevoerd heeft, moet worden ingevuld en een document dat als jaarlijks verslag moet worden ingevuld door de instelling voor gezondheidszorg waar zwangerschapsafbrekingen kunnen plaatsvinden. Daarnaast wordt de Dienst voor Geneeskundige Verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering opgelegd om jaarlijks een geanonimiseerd cijferverslag aan de "Commissie" (lees: "het Raadgevend Comité") te bezorgen met betrekking tot de gefactureerde verstrekkingen die betrekking hebben op de zwangerschapsafbreking. Tevens moeten de minister bevoegd voor Volksgezondheid en de minister bevoegd voor Justitie op 1 januari 2021 en nadien om de vier jaar, de opdracht geven aan een interuniversitair en multidisciplinair onderzoeksteam om de wet te evalueren.

Amendementen nrs. 37, 38 en 40 schrappen de artikelen die vrijwillige zwangerschapsafbreking invoegen als een onderdeel van de definitie van de term "gezondheidszorg" in de wet van 22 augustus 2002 'betreffende de rechten van de patiënt', in de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen' (hierna: WUG) en in de wet van 22 april 2019 'inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg'[10].

Amendement nr. 39 schrapt het artikel 9 van het wetsvoorstel dat in artikel 3, § 1, van de WUG een lid invoegt dat het gewoonlijk verrichten van een vrijwillige zwangerschapsafbreking door een persoon die niet voldoet aan alle voorwaarden om de geneeskunde te mogen uitoefenen als onwettige uitoefening van de geneeskunde bestempelt.[11]

Amendement nr. 41 voegt een bepaling in luidens welke de zwangerschapsafbreking, indien ze wordt uitgevoerd na de twaalfde week na de bevruchting, dient plaats te vinden in een daartoe erkende instelling voor gezondheidszorg. De Koning bepaalt de erkenningsvoorwaarden bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van het College als bedoeld in het ministerieel besluit van 30 juni 2004 'tot vaststelling van de samenstelling van het College van geneesheren voor de moeder en pasgeborene' en van de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen.

Amendement nr. 42 voegt een artikel in dat verbiedt een zwangerschap af te breken om redenen die te maken hebben met het geslacht van het ongeboren kind, zonder dat daar een medische reden voor is en amendement nr. 43 bepaalt dat informatie over het geslacht van de foetus niet mag worden meegedeeld voor het einde van de twintigste amenorroe-week, zijnde de uiterste datum voor het uitvoeren van vrijwillige zwangerschapsafbrekingen, tenzij er een medische reden voor bestaat.

Amendement nr. 44 vervangt in de bepaling die het strafbaar stelt om fysiek of op enigerlei wijze proberen te verhinderen dat een vrouw vrije toegang heeft tot een instelling voor gezondheidszorg die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoert, de woorden "op enigerlei wijze" door de woorden "door bedreiging of intimidatie".

[10] Deze wet treedt in werking op 1 juli 2021, behoudens sommige artikelen, waarvoor de Koning de datum van inwerkingtreding bepaalt of een datum voorafgaand aan 1 juli 2021 kan bepalen (zie artikel 88 van de wet).

[11] Hetgeen strafbaar is overeenkomstig de in de WUG opgenomen strafbepalingen.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Amendement nr. 45 schrapt in het voorgestelde artikel 3, § 1, laatste lid, van de WUG, dat het gewoonlijk verrichten van een vrijwillige zwangerschapsafbreking door een persoon die niet alle voorwaarden voor de uitoefening van de geneeskunde vervult strafbaar stelt, het woord "gewoonlijk". Amendement nr. 46 stelt het verrichten van een vrijwillige zwangerschapsafbreking door een persoon die niet voldoet aan de voorwaarden om de geneeskunde uit te oefenen, strafbaar (dus eveneens zonder het vereiste dat dit "gewoonlijk" moet gebeuren).

Amendement nr. 47 vervangt de strafbepaling inzake het verhinderen van de vrije toegang tot een instelling voor gezondheidszorg die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoert. Strafbaar wordt het verhinderen of trachten te verhinderen van de uitvoering van een vrijwillige zwangerschapsafbreking dan wel het inwinnen van inlichtingen, hetzij door de vrije toegang tot de instellingen waar vrijwillige zwangerschapsafbrekingen worden uitgevoerd en het vrij verkeer van "die" personen binnen die instellingen te verstoren door feitelijkheden of geweld, hetzij door morele of psychologische druk uit te oefenen, bedreigingen te uiten, intimiderende handelingen te stellen, informatie achter te houden of verkeerde informatie te verspreiden via eender welk middel, ook elektronisch of online.

## III. BEVOEGDHEID

3.1. De amendementen nrs. 18, 19 en 41 bepalen dat een zwangerschapsafbreking na de twaalfde week na de bevruchting moet plaatsvinden in een "instelling van gezondheidszorg" als bedoeld in artikel 2 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen', respectievelijk in een "instelling voor gezondheidszorg waaraan een voorlichtingsdienst is verbonden", of in een daartoe "erkende instelling voor gezondheidszorg", waarvan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de erkenningsvoorwaarden bepaalt, na advies van het College als bedoeld in het ministerieel besluit van 30 juni 2004 'tot vaststelling van de samenstelling van het College van geneesheren voor de moeder en pasgeborene' en van de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen.

Naar analogie van wat is uiteengezet in advies 39.474/AV-39.475/AV-39.476/AV-39.477/AV-39.478/AV-39.525/AV[12], is de federale overheid bevoegd voor het bepalen van de voorwaarden voor een legale zwangerschapsafbreking, maar behoort het regelen van de hulp, de begeleiding en de bijstand aan de vrouw tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, op grond van hun bevoegdheid inzake gezondheidsbeleid[13] en inzake bijstand aan personen, meer bepaald het gezinsbeleid[14] en de jeugdbescherming[15].

Het bepalen dat een legale zwangerschapsafbreking in een instelling van gezondheidszorg (al dan niet een ziekenhuis) moet plaatsvinden, behoort tot het vaststellen van

[12] Gegeven op 26 januari 2006 over (onder meer) een wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 6 juli 2007 'betreffende de medisch begeleide voortplanting en de bestemming van de overtallige embryo's en de gameten', *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-417/3, 13-14.

[13] Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[14] Artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[15] Artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

de voorwaarden voor legale zwangerschapsafbreking en bijgevolg tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Amendementen nrs. 18 en 19 doen bijgevolg geen bevoegdheidsrechtelijk probleem rijzen.

Wat amendement nr. 41 betreft, dient erop gewezen te worden dat de erkenningsvoorwaarden waarvan sprake is in het amendement, enkel in dat kader door de Koning, na advies van federale adviesorganen, kunnen worden bepaald. Zij kunnen dus niet de organisatie, de werking of de financiering van deze instellingen voor gezondheidszorg in het algemeen regelen of erkenningsvoorwaarden bepalen die afbreuk doen aan door de gemeenschappen ter uitvoering van artikel 5, § 1, I, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' vastgestelde erkenningsnormen.

De bepaling moet met andere woorden bevoegdheidsconform worden gelezen.

3.3. De federale wetgever is tevens bevoegd om te bepalen dat de arts de vrouw die herhaaldelijk een zwangerschapsafbreking laat uitvoeren om niet-medische redenen, moet doorverwijzen naar "een begeleidingsdienst bepaald bij een besluit (lees: koninklijk besluit) vastgesteld na overleg in de ministerraad". In dat kader kan hij ook voorwaarden bepalen waaraan de begeleidingsdienst moet voldoen. De federale wetgever is echter niet bevoegd om in het algemeen de voorwaarden te bepalen inzake de organisatie, werking, erkenning en financiering van zo'n dienst. Dit komt op grond van artikel 5, § 1, I, eerste lid, 1°, en II, 1° en 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, toe aan de gemeenschappen.

Amendement nr. 24 doet geen probleem rijzen voor zover het op een bevoegdheidsconforme wijze wordt gelezen en de door de Koning vast te stellen regels geen betrekking hebben op de aangehaalde gemeenschapsbevoegdheden.

3.4. Wat de amendementen nrs. 29 tot 36 betreft, kan de federale overheid in principe, zoals gesteld in voornoemd advies 39.474/AV-39.475/AV-39.476/AV-39.477/AV-39.478/AV-39.525/AV, een regeling invoeren betreffende het verzamelen van informatie en het uitvoeren van onderzoek over de toepassing van de wet van 15 oktober 2018. In zoverre daarmee ook een taak zou worden opgelegd aan de voorlichtingsdienst, zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 2, 1°, b), van de wet van 15 oktober 2018, en eventuele andere, nieuw op te richten diensten, moet erop worden toegezien dat het de gemeenschappen niet overdreven moeilijk mag worden gemaakt om de werking van die diensten te regelen. Dat lijkt op zich beschouwd hier ook niet het geval te zijn

Bovendien kan de federale wetgever deze taken niet eenzijdig opdragen aan het Raadgevend Comité voor bio-ethiek, dat is opgericht bij het samenwerkingsakkoord van 15 januari 1993 'houdende oprichting van een Raadgevend Comité voor bio-ethiek', gesloten te Brussel op 15 januari 1993 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en dat zou handelen ten behoeve van het federale parlement en de raden van de gemeenschappen.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Bijgevolg dienen de aangelegenheden bedoeld in de amendementen nrs. 30 tot 32 (eenzijdige overdracht van bevoegdheid aan het Raadgevend Comité voor bio-ethiek) te worden geregeld door een wijziging van het voornoemde samenwerkingsakkoord, uiteraard mits akkoord van alle partijen bij het samenwerkingsakkoord.

Amendement nr. 33 kan wel door de federale wetgever worden aangenomen aangezien het enkel verplichtingen oplegt aan een federale instelling en handelt over informatie met betrekking een federale bevoegdheid.

## IV. VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, alsook met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', moet de toezichthoudende autoriteit geraadpleegd te worden bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Onder "verwerking" wordt verstaan "een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens" en onder persoonsgegevens": "alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ('de betrokkene'); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon".[16]

Amendement nr. 31 voorziet in het ontwikkelen van een registratiedocument dat door de arts die een zwangerschapsafbreking uitgevoerd heeft, moet worden ingevuld. Het amendement voorziet er niet in dat de naam van de vrouw wordt vermeld, maar zij lijkt op grond van bepaalde te registreren gegevens wel identificeerbaar.

Bijgevolg is artikel 36, lid 4, van de verordening van toepassing en dient voorafgaand aan het aannemen van het amendement het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit te worden gevraagd.

[16] Artikel 4, 1) en 2), van de verordening.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

# V. ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

## VOORAFGAANDE OPMERKING

5. Er dient herhaald te worden dat de Raad van State in zijn voornoemd advies 66.881/AV over het in tweede lezing aangenomen wetvoorstel zich onder andere gefundeerd heeft op het postulaat[17] dat, volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens,

> "de staten weliswaar een ruime beoordelingsmarge hebben om te bepalen in welke omstandigheden ze vrijwillige zwangerschap toestaan, maar dat, eenmaal de beslissing genomen, het daarmee overeentsemmende juridische kader een zekere samenhang moet vertonen en het mogelijk moet maken te zorgen voor een billijk evenwicht tussen de rechten van de vrouw en het belang van het ongeboren kind, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat opvat [...]".

Het is bijgevolg ook in die context dat de amendementen nrs. 17 tot 47 dienen onderzocht te worden.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Amendementen in verband met de voorgestelde opheffing van specifieke strafrechtelijke sancties ("depenaliseren" van de vrijwillige zwangerschapsafbreking)

6. Diverse amendementen (amendement nrs. 25, 27, 28 en 46) hebben betrekking op de voorgestelde "depenalisering" van de vrijwillige zwangerschapsafbreking.

In advies 66.881/AV heeft de Raad van State daaromtrent het volgende geoordeeld (de voetnoten werden weggelaten):

> "8.1. Zoals in punt 4 van onderdeel B is uiteengezet, willen de indieners van het wetsvoorstel en van de amendementen die aan de basis liggen van de tekst die de Commissie voor de Justitie van de Kamer in tweede lezing heeft aangenomen, de specifieke strafrechtelijke sancties voor de vrouwen en artsen die overgaan tot vrijwillige zwangerschapsafbreking opheffen, en willen ze van die handeling een louter medische handeling maken.
>
> Wat betreft de strafrechtelijke sancties die aan de vrouwen kunnen worden opgelegd, luidt de verantwoording van amendement nr. 4, dat ertoe strekt het derde en het vijfde lid van artikel 3 van de wet van 15 oktober 2018 op te heffen, als volgt:
>
> 'Dit amendement strekt tot opheffing van alle strafrechtelijke sancties jegens vrouwen die een zwangerschapsafbreking ondergaan waarbij de wettelijke voorwaarden niet worden nageleefd. Die sancties zijn precies dezelfde als de sancties die in het in 1990 aangenomen artikel 350 van het Strafwetboek worden vermeld. In onze hedendaagse wetgeving verdienen zij niet langer een plaats. De indieners van dit amendement achten het onaanvaardbaar dat voor vrouwen die een zwangerschapsafbreking ondergaan, in gevangenisstraffen wordt voorzien. Niet alleen worden via die sancties vrouwen gestraft en geculpabiliseerd, hoewel

[17] Zie punt 5.1, *in fine*.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

zij louter gebruik maken van hun recht om over hun eigen lichaam te beschikken, maar de strafbaarheid leidt er ook toe dat de vrouwen die een zwangerschapsafbreking willen, daarvoor naar het buitenland trekken of hun toevlucht nemen tot illegale zwangerschapsafbrekingen, met alle gezondheidsrisico's van dien.'

Wat betreft de strafrechtelijke sancties die aan de artsen kunnen worden opgelegd, luidt de verantwoording van amendement nr. 3, dat ertoe strekt het eerste en het vierde lid van artikel 3 van de wet van 15 oktober 2018 op te heffen, als volgt:

'De indieners van dit amendement menen dat zwangerschapsafbreking als een louter medische handeling moet worden beschouwd en dat er derhalve geen enkele reden is om vast te houden aan specifieke strafrechtelijke sancties jegens de artsen. Met betrekking tot die medische handelingen moeten zij immers dezelfde beroepsintegriteit aan de dag leggen als wanneer zij een andere medische ingreep uitvoeren. Indien een arts echter bij het uitvoeren van een zwangerschapsafbreking de wettelijke voorwaarden zou schenden, zou het gemeen recht van toepassing zijn, zoals steeds wanneer in het kader van een medische handeling de therapeutische doelstellingen niet in acht worden genomen. De arts zou in dat geval tuchtrechtelijk, burgerrechtelijk of strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Op grond van artikel 352 van het Strafwetboek blijven de sancties voor gedwongen zwangerschapsafbreking echter bestaan.'

8.2. Zoals blijkt uit het voorgaande, dient ervan uitgegaan te worden dat aan de arts die een vrijwillige zwangerschapsafbreking uitvoert zonder de wettelijke voorwaarden na te leven, een sanctie opgelegd zou kunnen worden inzonderheid krachtens artikel 398 van het Strafwetboek of de artikelen 122 en volgende van de wet 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', gecoördineerd op 10 mei 2015, wanneer voldaan is aan de voorwaarden gesteld voor de toepassing van die artikelen. Strafrechtelijke sancties kunnen eveneens opgelegd worden met toepassing van artikel 352 van het Strafwetboek, dat van toepassing blijft in de gevallen waarin een zwangerschapsafbreking uitgevoerd wordt bij een vrouw die daar niet mee ingestemd zou hebben. Tuchtsancties zouden in hetzelfde geval eveneens aan de arts opgelegd kunnen worden met toepassing van artikel 16 van koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 'betreffende de Orde der artsen'. Tot slot zouden de regels inzake het burgerlijk aansprakelijkheidsrecht nog toepassing kunnen vinden.

8.3. Gelet op de grote beoordelingsruimte waarover de wetgever beschikt voor het regelen van vrijwillige zwangerschapsafbreking, voldoet de regeling die ingevoerd wordt aan de vereisten van het juridische kader zoals geschetst in onderdeel C van dit advies en geeft ze geen aanleiding tot opmerkingen."

Amendement nr. 25 strekt ertoe de oorspronkelijke tekst te herstellen. Gelet op de grote beoordelingsruimte waarover de wetgever beschikt voor het regelen van vrijwillige zwangerschapsafbreking, zoals uiteengezet in onderdeel C van advies 66.881/AV, geeft dit amendement geen aanleiding tot opmerkingen.

Amendement nr. 27 strekt ertoe de instelling voor gezondheidszorg waar een vruchtafdrijving (lees: "zwangerschapsafbreking") plaatsvindt, buiten de voorwaarden bedoeld in artikel 2, te veroordelen tot een gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar en tot een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro. Ook hier kan de Raad van State, onder

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt[18], niet anders dan besluiten dat de wetgever over een ruime appreciatiemarge beschikt.

Toch kan opgemerkt worden dat de algemene verwijzing naar "de voorwaarden bedoeld in artikel 2" in amendementen nrs. 25 en 27 bijzonder ruim is en op gespannen voet staat met het proportionaliteitsbeginsel. Zo zou volgens de letter van deze bepaling en in de huidige stand van de wet de arts of de instelling voor de gezondheidszorg ook strafbaar zijn als er geen voorlichting wordt gegeven inzake het gebruik van contraceptiva (artikel 2, 6°, van de wet van 15 oktober 2018)[19] of als er geen voorlichting wordt gegeven betreffende de verschillende opvangmogelijkheden van het kind dat geboren zal worden.[20] De vraag rijst of dit echt de bedoeling is van de auteurs van deze amendementen. [21]

Amendement nr. 46 wijzigt en vult artikel 122 van de WUG aan. Deze aanpassingen vallen eveneens binnen de zo-even geschetste beoordelingsruimte van de wetgever.

B. Verbod op zwangerschapsafbreking omwille van het geslacht van de foetus en verbod op het meedelen van informatie over het geslacht

7. Amendement nr. 42 voegt een verbod in om een zwangerschap af te breken om redenen die te maken hebben met het geslacht van het ongeboren kind, zonder dat daar een medische reden voor is. Amendement nr. 43 bepaalt dat indien het geslacht van de foetus middels een prenatale test wordt vastgesteld, die informatie noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks mag worden meegedeeld voor het einde van de twintigste amenorroe-week, dat wil zeggen de uiterste datum voor het uitvoeren van vrijwillige zwangerschapsafbrekingen, tenzij er een medische reden voor bestaat.

Amendement nr. 42 is een beperking van het recht op privéleven en het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw. Deze beperking, die in lijn ligt met het verbod van eugenetische praktijken,[22] streeft een legitiem doel na en is proportioneel.

Amendement nr. 43 beperkt het recht op privéleven (artikel 8 van het Europees verdrag over de rechten van de mens, hierna "EVRM") en het recht op informatie (artikel 10

[18] Zie opmerking 16.

[19] Deze bepaling wordt wel door het wetsvoorstel opgeheven.

[20] Zie amendement 20.

[21] Vergelijk met de suggestie van de Raad van State in advies 31.441/AV van 20 juni 2001 over het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 28 mei 2002 'betreffende de euthanasie', om te voorzien in een afzonderlijke, aangepaste bestraffing voor het verzekeren van de naleving van loutere vormvoorwaarden (in tegenstelling tot de essentiële voorwaarden die moeten zijn vervuld opdat euthanasie geen misdrijf zou uitmaken) (*Parl. St.* Senaat 2000-01, nr. 2-244/21, 15-16, opmerking 19).

[22] Vergelijk met artikel 23 van de wet 6 juli 2007 'betreffende de medisch begeleide voortplanting en de bestemming van de overtallige embryo's en de gameten' : "Het is verboden : 1° overtallige embryo's te doneren met het oog op eugenetische selectie, als bepaald in artikel 5, 4°, van de wet van 11 mei 2003 betreffende het onderzoek op embryo's in vitro, dat wil zeggen gericht op de selectie of de verbetering van niet-pathologische genetische kenmerken van de menselijke soort; 2° overtallige embryo's te doneren met het oog op geslachtsselectie, als bepaald in artikel 5, 5°, van de wet van 11 mei 2003 betreffende het onderzoek op embryo's in vitro, dat wil zeggen gericht op de geslachtsselectie, met uitzondering van de selectie ter voorkoming van geslachtsgebonden ziekten".

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

EVRM). Deze bepaling wil vermijden dat de uitbreiding van de wettelijke termijn voor zwangerschapsafbreking ertoe zou kunnen leiden dat zwangerschapsafbrekingen op grond van het geslacht van de foetus plaatsvinden. Dit is een legitieme doelstelling. De vraag rijst of deze inmenging pertinent en proportioneel is.

De maatregel is pertinent aangezien de betrokkenen niet op de hoogte zullen zijn van het geslacht zolang de zwangerschapsafbreking wettelijk mogelijk is. Aangezien de bepaling zelf niet in sancties voorziet bij de niet-naleving van dit verbod, zal teruggevallen moeten worden op de bestaande algemene burgerrechtelijke, strafrechtelijke en tuchtrechtelijke regels om dit verbod te handhaven. De vraag rijst of dit de bedoeling is van de indieners van het amendement.

Wat de evenredigheid betreft, moet worden vastgesteld dat deze maatregel alle aanstaande ouders treft, ook wanneer er geen enkele aanwijzing is dat er een zwangerschapsafbreking op grond van geslacht wordt overwogen. Daar staat tegenover dat er, gelet op de voorziene termijnverlenging voor de zwangerschapsafbreking, geen betrouwbare alternatieven lijken te zijn om te vermijden dat zwangerschapsafbrekingen op basis van geslacht en zonder medische redenen plaatsvinden. Bovendien kan worden aangenomen dat in de huidige stand van de wetenschap de informatie maximaal gedurende enkele weken verzwegen moet worden, waardoor er slechts sprake lijkt te zijn van een geringe inmenging en er kan worden aangenomen dat de maatregel proportioneel is.

C. Misdrijf van belemmering van vrijwillige zwangerschapsafbreking

8. Diverse amendementen (amendementen nrs. 26, 44 en 47) passen de bepaling van het wetsvoorstel aan met betrekking tot het misdrijf van belemmering in het licht van het voornoemd advies 66.881/AV van de Raad van State. In zoverre deze amendementen louter rekening willen houden met de opmerkingen van dat advies, worden ze in dit advies niet onderzocht .[23] Dat is wel het geval in zoverre er sprake is van nieuwe elementen.

9. In advies 66.881/AV heeft de Raad van State daarover onder meer het volgende gezegd (de voetnoten werden weggelaten):

> "11.3. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het toepassingsgebied van de vrijheid van meningsuiting, die gewaarborgd wordt door artikel 10, § 1, van het EVRM, niet principieel beperkt is tot de verspreiding van gegevens die als feitelijk juist beschouwd worden, maar dat in die vrijheid ook beweringen inbegrepen kunnen zijn die enige overdrijving inhouden, en zelfs waardeoordelen die gebaseerd zijn op foutieve informatie. Met dat laatste moet rekening worden gehouden, niet om de beschermingssfeer te bepalen van de vrijheid die gewaarborgd wordt doorartikel 10, § 1, van het EVRM, maar om te beoordelen of de grenzen van die vrijheid toelaatbaar zijn in het licht van artikel 10, § 2, van het EVRM, en in het bijzonder of ze 'in een democratische samenleving noodzakelijk' zijn. Daaruit volgt dat de voorliggende bepaling, in verscheidene van de mogelijke toepassingen ervan zoals opgelijst in de verantwoording van amendement nr. 7, een inmenging zal betekenen in de vrijheid van meningsuiting en zal moeten beantwoorden aan de

[23] Zie opmerking 1.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

voorwaarden opgesomd in artikel 10, § 2, van het EVRM. In wezen is die analyse niet anders dan uit het oogpunt van artikel 19 van de Grondwet.

11.4. In de inmenging dient onder meer voorzien te zijn 'bij de wet'. Aangezien het gaat om een inmenging waarbij handelingen strafbaar worden gesteld, moet deze beantwoorden aan dezelfde voorzienbaarheidsvereisten als die welke afgeleid kunnen worden uit artikel 7 van het EVRM. Op dat vlak geeft de aangebrachte wijziging aanleiding tot de volgende opmerkingen. Zoals vastgesteld wordt in de verantwoording van amendement nr. 7, is de lijst met laakbare gedragingen slechts illustratief. Op zich betekent dat niet dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken hier ipso jure geschonden wordt, aangezien het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof toegeven dat dit beginsel niet onderstelt dat de strafwet absolute zekerheid biedt, maar ervan uitgegaan mag worden dat wat strafrechtelijk voorgeschreven is, medebepaald kan worden door interpretatie in de rechtspraak. Het is echter belangrijk dat die onzekerheid door de wetgever zelf zo veel als mogelijk beperkt wordt en dat in de parlementaire voorbereiding zelf niet onmiddellijk niet-uitgeklaarde blinde vlekken, contradicties of controverses opduiken in verband met de strafrechtelijke strafbaarheid van bepaalde gedragingen. De afdeling Wetgeving is op dat punt van oordeel dat nog enige verheldering aangebracht kan worden met betrekking tot de vraag of en vanaf wanneer de partner van de zwangere vrouw die zijn afkeuring laat blijken in verband met de geplande vrijwillige zwangerschapsafbreking, strafbaar zal zijn.

In dat verband kan ook verwezen worden naar artikel 30 van de wet 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', dat luidt als volgt:'Het is verboden de regelmatige en normale uitoefening van de geneeskunde of de artsenijbereidkunde door een persoon die aan de vereiste voorwaarden voldoet, door feitelijkheden of geweld te verhinderen of te belemmeren.' De overtreding van deze bepaling is strafbaar gesteld bij artikel 122, § 1, 4°, van dezelfde wet, met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zesentwintig euro tot tweeduizend euro of met een van die straffen alleen. Er gelden gelijkaardig geformuleerde sancties ten aanzien van verpleegkundigen en paramedici. Er moet vastgesteld worden dat de wetgever voor deze strafbaarstelling heeft gekozen voor een meer precieze omschrijving van de strafbare feiten. Er zal dan ook verantwoord moeten kunnen worden waarom in het geval van de voorgestelde strafbaarstelling daarmee niet kan worden volstaan.

11.5. Luidens artikel 10, § 2, van het EVRM is het eveneens vereist dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting 'in een democratische samenleving noodzakelijk' is, wat veronderstelt dat ze evenredig is met de nagestreefde legitieme doelstelling. Op dat vlak geeft het voorliggende voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen. Uit de voorbeelden die gegeven worden in de verantwoording van amendement nr. 7, blijkt niet duidelijk of men enkel doelbewust gegeven foute informatie (fake news) wil bestraffen of ook meningen. Nochtans is dat onderscheid belangrijk voor de beoordeling van de proportionaliteit. Het Europees Hof voor de rechten van de Mens benadrukt alvast dat pamfletten van actievoerders ook overdrijvingen mogen bevatten, zodat het verbieden van het gebruik van overdreven, groteske afbeeldingen op zich disproportioneel is. Het is raadzaam om in de parlementaire bespreking dieper in te gaan op die kwestie.

De afdeling Wetgeving stelt voorts vast dat de straffen die opgelopen kunnen worden wanneer een gedraging wordt gesteld die valt onder de nieuwe strafbaarstelling, ook een mogelijke vrijheidsberoving van drie maanden tot een jaar omvatten. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens mag de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting echter alleen tot een vrijheidsberoving leiden 'dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d"autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l'hypothèse, par exemple, de la diffusion d'un discours de haine ou

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

d'incitation à la violence'.Het verdient aanbeveling dat in de parlementaire bespreking aangetoond wordt, wat tot heden niet gebeurd is, op welke de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting die voortvloeien uit de nieuw geformuleerde strafbaarstelling, beantwoorden aan die 'circonstances exceptionnelles'.

Die verantwoording is des te meer nodig daar, vanwege de volledige vervanging van het huidige artikel 3 van de wet van 15 oktober 2018 bij artikel 4 van het voorstel, de bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85 niet langer van toepassing zullen zijn op het strafbaar feit in kwestie. Wie dat strafbaar feit begaat zal zich dus niet kunnen beroepen op verzachtende omstandigheden.

Ten slotte stelt de afdeling Wetgeving vast dat toelaatbaarheid van de nieuw ingevoerde beperking op de vrijheid van meningsuiting in de parlementaire voorbereiding verantwoord wordt met een verwijzing naar vergelijkbare wetgeving die in Frankrijk is ingevoerd.

Artikel L-2223-2 van de Code de la Santé publique, zoals ingevoerd bij een wet van 20 maart 2017, bepaalt het volgende:

> 'Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30.000 euros d'amende le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou les actes préalables prévus par les articles L. 2212-3 à L. 2212-8 par tout moyen, y compris par voie électronique ou en ligne, notamment par la diffusion ou la transmission d'allégations ou d'indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse : 1° Soit en perturbant l'accès aux établissementsmentionnés à l'article L. 2212-2, la libre circulation des personnes à l'intérieur de ces établissements ou les conditions de travail des personnels médicaux et non médicaux ; 2° Soit en exerçant des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnes cherchant à s'informer sur une interruption volontaire de grossesse, des personnels médicaux et non médicaux travaillant dans les établissements mentionnés au même article L. 2212-2, des femmes venues recourir à une interruption volontaire de grossesse ou de l'entourage de ces dernières.'

De Franse Conseil Constitutionnel heeft bij beslissing 2017-747/DC van 16 maart 2017 geoordeeld dat die wettelijke bepaling verenigbaar is met de Grondwet, hoewel hij een zeker voorbehoud heeft geformuleerd in de vorm van een grondwetsconforme interpretatie. Zo stelde hij het volgende:

> '14.(...), d'une part, la seule diffusion d'informations à destination d'un public indéterminé sur tout support, notamment sur un site de communication au public en ligne, ne saurait être regardée comme constitutive de pressions, menaces ou actes d'intimidation au sens des dispositions contestées, sauf à méconnaître la liberté d'expression et de communication. Ces dispositions ne peuvent donc permettre que la répression d'actes ayant pour but d'empêcher ou de tenter d'empêcher une ou plusieurs personnes déterminées de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou d'y recourir.
>
> D'autre part, sauf à méconnaître également la liberté d'expression et de communication, le délit d'entrave, lorsqu'il réprime des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnes cherchant à s'informer sur une interruption volontaire de grossesse, ne saurait être constitué qu'à deux conditions : que soit sollicitée une information, et non une opinion ; que cette information porte sur les conditions dans lesquelles

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

une interruption volontaire de grossesse est pratiquée ou sur ses conséquences et qu'elle soit donnée par une personne détenant ou prétendant détenir une compétence en la matière.'

11.6. Het voorstel moet bijgevolg herzien worden in het licht van de voorgaande opmerkingen."

10. Amendement nr. 26 herstelt de tekst in zijn huidige versie. Hierover zijn geen opmerkingen te maken.

11. Amendement nr. 44 voegt onder meer een tweede lid toe. Deze bepaling stelt dat "hij die ter zake bevoegd is of beweert te zijn, probeert te verhinderen dat een vrouw haar zwangerschap vrijwillig afbreekt door haar op haar verzoek foute informatie te verschaffen over de omstandigheden waarin de vrijwillige zwangerschap[safbreking][24] wordt uitgevoerd en over de gevolgen ervan, gestraft wordt met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro". Het zou in het licht van het gelijkheidsbeginsel verduidelijkt moeten worden waarom deze personen enkel strafbaar zijn als de foute informatie "op haar verzoek" wordt verschaft. Zo is het onduidelijk waarom bevoegde personen of de personen die beweren bevoegd te zijn niet bestraft worden als ze uit eigen beweging foute informatie (die geen opinie is) verschaffen om de zwangerschapsafbreking te verhinderen.

12. Amendement nr. 47 bestraft hen die de uitvoering van een vrijwillige zwangerschapsafbreking dan wel het inwinnen van inlichtingen daarover verhinderen of trachten te verhinderen: 1° hetzij door de vrije toegang tot de instellingen waar vrijwillige zwangerschapsonderbreking worden uitgevoerd en het vrij verkeer van die personen binnen die instellingen te verstoren door feitelijkheden of geweld; 2° hetzij door morele of psychologische druk uit te oefenen, bedreigingen te uiten, intimiderende handelingen te stellen, informatie achter te houden of verkeerde informatie te verspreiden via eender welk middel, ook elektronisch of online.

Het voorgestelde artikel 3, eerste lid, 2°, bevat een nieuwe strafbaarstelling die ook betrekking heeft op het elektronisch of online verspreiden van informatie. In die mate vormt deze bepaling een beperking van de vrije meningsuiting. De opmerkingen in advies 66.881/AV gelden ook voor dit amendement, waarbij onder meer verwezen kan worden naar de opmerkingen van de Franse Conseil constitutionnel geciteerd in dat advies, opdat de voorgestelde bepaling verenigbaar zou zijn met de vrijheid van meningsuiting. Uit de tekst ervan blijkt bijvoorbeeld niet dat er sprake is van het verhinderen van een welbepaalde persoon ("une personne déterminée"), alhoewel dit uitdrukkelijk wordt gepreciseerd in de verantwoording van het amendement. Ook andere opmerkingen in het advies, zoals bijvoorbeeld de opmerking dat "circonstances exceptionnelles" aangetoond moeten kunnen worden om een gevangenisstraf wettelijk op te leggen, blijven geldig, voor zover er hier enkel sprake is van "het elektronisch of online verspreiden van informatie". Bovendien dient opgemerkt te worden dat de voorgelegde strafbaarstelling veel ruimer is dan de geciteerde Franse wettekst, aangezien ook sprake is van

[24] In de Nederlandstalige versie ontbreekt het cruciale woorddeel "safbreking". Dit dient in elk geval aangepast te worden.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

"informatie achterhouden".[25] Dit maakt de voorgelegde inmenging in de vrijheid van meningsuiting nog groter en verhoogt dus de noodzaak om de evenredigheid van de strafbaarstelling aan te tonen. Ten slotte wordt in de verantwoording van het amendement uiteengezet dat wanneer de partner van een vrouw die een zwangerschapsafbreking wil laten uitvoeren daarover afkeuring laat blijken, hij daarvoor niet kan worden gestraft. "Het gaat", aldus de verantwoording, "immers om de uiting van een mening die niet gepaard gaat met morele of psychologische druk, bedreigingen of enige vorm van intimidatie." De vraag rijst dan of de partner die stelt dat hij bij een eventuele zwangerschapsafbreking de relatie wenst te beëindigen wel strafbaar zal zijn. Mag de partner pogen zijn of haar partner te overtuigen geen zwangerschapsafbreking te plegen? Wanneer wordt een met overtuiging geuite mening een strafbare "morele of psychologische druk"? Dit dient in het licht van het legaliteitsbeginsel verduidelijkt te worden.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Amendement nr. 19

13. In de Nederlandse tekst wordt "ontvangt" geschreven terwijl in de tekst van wet van 15 oktober 2018 "opvangt" staat.[26] Beide termen zijn mogelijk.

14. Er dient opgemerkt te worden dat de Nederlandse tekst van het amendement ("al dan niet gehuwde moeders") niet overeenstemt met de Franse tekst ("mères célibataires ou non").

### Amendement nr. 24

15. In de Nederlandse tekst dient "koninklijk besluit" te worden geschreven in plaats van "besluit".

### Amendement nr. 27

16. Amendement nr. 27 lijkt alleen te kunnen worden begrepen in lijn met de amendementen nrs. 25 en 26, die een specifieke strafsanctieregeling willen herinvoeren voor de persoon die een vrijwillige zwangerschapsafbreking zou hebben uitgevoerd buiten de wettelijke voorwaarden. Het kan dus maar worden aangenomen als ook die twee andere amendementen worden aangenomen. Anders blijft men in de sfeer van het algemene strafrecht, en volstaat artikel 5 van het Strafwetboek om een rechtspersoon eventueel te kunnen veroordelen.

[25] Wat dit betreft zou volgens de verantwoording van het amendement deze strafbaarbepaling van toepassing mogen zijn "(…) bijvoorbeeld wanneer een arts een gesprek in verband met een mogelijke zwangerschapsafbreking aanvat door louter op de risico's te wijzen, zonder die risico's in een bredere context te plaatsen of zonder die af te zetten tegen de werkelijke cijfers". Thans dient wel opgemerkt te worden dat de voorgestelde strafbaarbepaling veel ruimer wordt geconcipiëerd.

[26] Zoals ook in de tekst van het vroegere artikel 350 van het Strafwetboek, bepaald bij de wet van 3 april 1990 'betreffende de zwangerschapsafbreking, tot wijziging van de artikelen 348, 350, 351 en 352 van het Strafwetboek en tot opheffing van artikel 353 van hetzelfde Wetboek'.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Wat het amendement zelf betreft, lijkt het onevenredig om de instellingen voor gezondheidszorg, bedoeld in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, te straffen vanwege een overtreding die een personeelslid van die instellingen of een medewerker ervan heeft begaan, aangezien die instellingen niet zo veel gezag en toezicht mogen uitoefenen over die personen dat hun dat strafbare gedrag ten laste zou kunnen worden gelegd.

Als de bepaling wordt gehandhaafd, moet ze op zijn minst worden herzien zodat de strafbaarstelling enkel geldt ten aanzien van instellingen waarvan de organen door hun gedrag meewerken aan de bedoelde overtreding. Ook zou dan moeten worden afgezien van de gevangenisstraf waarmee het gedrag van de instellingen in kwestie kan worden bestraft; het eventuele beroep op artikel 41*bis*, § 1, eerste streepje, van het Strafwetboek, lijkt namelijk weinig geschikt voor de bedoelde strafbaarstelling.

Amendement n° 31

17. Volgens de verantwoording van het amendement is het de bedoeling dat het registratiedocument, in te vullen door de arts die de vrijwillige zwangerschapsafbreking uitvoert, meer gegevens bevat over het profiel van de vrouwen die om die ingreep verzoeken.

In dat verslag moet onder meer het volgende staan: "de duur van de zwangerschap, het aantal (…) zwangerschappen en zwangerschapsafbrekingen, (…) de leeftijd, het hoogst behaalde diploma, de arbeidssituatie, het beschikbaar maandinkomen, de huisvesting, de nationaliteit van de vrouw bij haar geboorte, de burgerlijke staat en het aantal kinderen van de vrouw die om een zwangerschapsafbreking verzoekt" (2°) alsook "de vermelding van de verklaringen van de vrouw over de voorbehoedsmiddelen die zij heeft gebruikt en de reden van het falen" (7°).

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 19.826/10 van 18 april 1990 het volgende opgemerkt over een gelijkaardige bepaling die heeft geleid tot artikel 2 van de wet van 13 augustus 1990 'houdende oprichting van een commissie voor de evaluatie van de wet van 3 april 1990 betreffende de zwangerschapsafbreking, tot wijziging van de artikelen 348, 350, 351 en 352 van het Strafwetboek en tot opheffing van artikel 353 van hetzelfde Wetboek'[27]:

> "Uit de opsomming van het eerste lid blijkt dat de geneesheer in zijn verslag melding moet maken van feiten en omstandigheden die hij niet van zichzelf weet (zie inzonderheid de punten 2, 3 en 7) en die hij enkel van de patiënte zelf of van een van haar familieleden kan hebben vernomen. Die vereisten zijn niet in overeenstemming met de eerbiediging van het privé-leven die is gewaarborgd door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; in het geval van punt 7 is het bijzonder flagrant dat die eerbiediging wordt geschonden. Artikel 8.2 maakt het wel mogelijk dat de uitoefening van dat recht bij de wet wordt geregeld, maar enkel voor zover het in een democratische samenleving nodig is voor inzonderheid de bescherming van de volksgezondheid, waar het hier om gaat. In het onderhavige geval lijken de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer in geen verhouding te staan tot die bescherming".

[27] *Parl. St.* Kamer, nr. 1150/2-89/90.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

In het licht van die kritiek die in advies 19.826/10 is geformuleerd, kan men zich afvragen of de voorgestelde bepaling voldoende waarborgen geeft voor de anonimisering van elke vrouw die een vrijwillige zwangerschapsafbreking heeft toegepast. Men dient er namelijk rekening mee te houden dat voor elke vrijwillige zwangerschapsafbreking een registratiedocument zal worden opgesteld en dat de betrokken persoon eventueel kan worden geïdentificeerd door de combinatie van verschillende inlichtingen die in dat registratiedocument staan, zoals bijvoorbeeld de combinatie van het codenummer van de instelling voor gezondheidszorg, het codenummer van de arts, de datum waarop de vrijwillige zwangerschapsafbreking is uitgevoerd, de datum waarop de vrouw door de voorlichtingsdienst van de instelling is ontvangen, het aantal voorafgaande zwangerschapsafbrekingen, de leeftijd van de vrouw en het aantal kinderen.[28]

De stellers van het amendement zouden bijgevolg de inhoud van hun amendement opnieuw moeten onderzoeken in het licht van de vereisten in verband met de eerbiediging van het privéleven, gewaarborgd bij artikel 8 van het EVRM, en van de opdrachten die amendement nr. 30 in dat verband verleent aan het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek, of ze zouden op zijn minst moeten bepalen dat het registratiedocument dat in amendement nr. 32 wordt vermeld, in dat Comité alleen kan worden verwerkt door een arts die aan het beroepsgeheim gebonden is.

De stellers van het amendement moeten dat hernieuwd onderzoek ook te baat nemen om zich ervan te vergewissen, steeds in de lijn van advies 19.826/10, dat er daadwerkelijk rekening wordt gehouden met het privéleven van de betrokken vrouw door, onder andere, opnieuw te bekijken of elk gegeven dat wordt verzameld, echt relevant is ten aanzien van het nagestreefde doel zoals dat in de verantwoording van het amendement is uiteengezet.

Amendement nr. 33

18. Indien de evaluatietaken (bij samenwerkingsakkoord) worden toevertrouwd aan het Raadgevend Comité voor bio-ethiek, dient "de Commissie" te worden vervangen door "het Raadgevend Comité voor bio-ethiek".

Amendement nr. 41

19. De term "instelling voor gezondheidszorg" is algemeen geformuleerd. Indien men een ziekenhuis bedoelt, dient verwezen te worden naar artikel 2 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 'op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen'.

[28] In dat verband dient te worden opgemerkt dat het jaarlijks verslag dat elke betrokken gezondheidsinstelling met toepassing van amendement nr.32 moet opstellen, beduidend minder inlichtingen moet bevatten.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Amendement nr. 43

20. Er is sprake in de voorgestelde bepaling van "vóór het einde van de twintigste amenorroe-week, dat wil zeggen de uiterste datum voor het uitoefenen van vrijwillige zwangerschapafbrekingen". Vannuit het oogpunt van de rechtszekerheid zou het beter zijn die laatste omschrijving te gebruiken, namelijk, hetzij de "achttiende week"[29], hetzij de "twaalfde" week[30].

*

[29] Aangenomen wetsvoorstel in tweede lezing, artikel 2.

[30] Amendement nr. 17.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

## I. PORTÉE DE L'EXAMEN

1. Les amendements nos 17 à 47 que le Président de la Chambre des représentants a soumis pour avis ont été déposés consécutivement à l'avis du Conseil d'État 66.881/AG [2] sur la proposition de loi 'modifiant diverses dispositions législatives en vue d'assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse' [3], adoptée en deuxième lecture par la Commission compétente de la Chambre des représentants. Il ressort de la justification de certains amendements que leurs auteurs ont entendu tenir compte de cet avis.

Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en règle générale pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs.

En l'espèce, certains amendements sont entièrement nouveaux, à savoir les amendements nos 18, 24, 27, 29 à 36, 41, 42 et 43. Ces amendements doivent être examinés.

D'autres amendements portent formellement sur des dispositions proposées de la loi du 15 octobre 2018 qui ont déjà fait l'objet de l'avis 66.881/AG mais qui diffèrent sur le fond (par exemple: un délai de douze semaines au lieu de dix-huit semaines pour recourir à une interruption volontaire de grossesse; temps d'attente de six jours au lieu de quarante-huit heures, rétablissement de dispositions de la loi du 15 octobre 2018 en matière d'information et d'assistance à fournir ; abandon de la clause de conscience pour les institutions au lieu de l'instauration de cette clause ; rétablissement des dispositions pénales au lieu de l'abandon de celles-ci ; pas de qualification d'acte médical au lieu d'une telle qualification), à savoir les amendements nos 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 28, 37 à 40, 45 et 46. Ces amendements doivent être examinés dès lors qu'ils diffèrent sensiblement sur le fond de la proposition de loi examinée dans l'avis 66.881/AG.

Certains amendements visent explicitement à adapter la proposition de loi à la suite de l'avis 66.881/AG, à savoir les amendements nos 26, 44 et 47. Dans la mesure où ces amendements visent uniquement à tenir compte des observations formulées dans l'avis, le

[1] S'agissant d'amendements à une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] Avis du Conseil d'État 66.881/AG du 24 février 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/010.

[3] Nouvel intitulé adopté en deuxième lecture par la Commission de la justice de la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/009).

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Conseil d'État ne donne plus d'avis à ce sujet. Dans la mesure où il s'agit de nouveaux éléments, le Conseil d'État doit par contre se prononcer à leur égard.

## II. PORTÉE DES AMENDEMENTS

2.1. La demande d'avis concerne les amendements n^os^ 17 à 47 [4] à la proposition de loi 'modifiant diverses dispositions législatives en vue d'assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse', adoptée en deuxième lecture par la Commission de la justice de la Chambre des représentants [5]. Cette proposition de loi a principalement pour objet de modifier la loi du 15 octobre 2018 'relative à l'interruption volontaire de grossesse, abrogeant les articles 350 et 351 du Code pénal et modifiant les articles 352 et 383 du même Code et modifiant diverses dispositions législatives' [6-7].

2.2. L'amendement n° 17 vise à ramener le délai dans lequel l'interruption volontaire de grossesse doit en principe être pratiquée au délai fixé par la loi du 15 octobre 2018, à savoir avant la fin de la douzième semaine après la conception plutôt qu'avant la fin de la dix-huitième semaine après la conception, prorogé le cas échéant par (en partie) le délai d'attente obligatoire qui est à nouveau porté à six jours par l'amendement n° 21.

L'amendement n° 18, qui est un sous-amendement à l'amendement 17 (ou plutôt un sous-amendement subsidiaire, dès lors qu'il est déposé, selon sa justification, « si le premier amendement est rejeté »), dispose qu'une interruption de grossesse au-delà du délai de douze semaines après la conception ne peut être pratiquée que par un établissement de soins de santé visé à l'article 2 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins'.

L'amendement n° 19 rétablit l'article 2, 1°, b), existant, de la loi du 15 octobre 2018, afin que la loi précise à nouveau les informations qui doivent être fournies à la femme par le service d'information de l'établissement de soins où l'interruption volontaire de grossesse devrait être pratiquée, ainsi que l'assistance à accorder et les conseils à donner.

L'amendement n° 20 fait de même en ce qui concerne l'obligation du médecin de rappeler les différentes possibilités d'accueil de l'enfant à naître et de faire éventuellement appel au service d'information pour accorder l'assistance et donner des conseils.

L'amendement n° 21 rétablit le délai d'attente de six jours (au lieu du délai de quarante-huit heures prévu dans la proposition de loi adoptée par la Commission).

[4] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/011.

[5] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/009.

[6] La proposition de loi devenue cette loi n'a pas été soumise pour avis au Conseil d'État. La Cour constitutionnelle a été saisie d'un recours en annulation contre cette loi (numéro de rôle 7168).

[7] Pour une description du contenu de cette loi et de la proposition de loi, voir l'avis 66.881/AG précité.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

L'amendement n° 22 rétablit l'obligation pour le médecin ou toute autre personne qualifiée de l'établissement de soins où l'intervention a été pratiquée d'assurer l'information de la femme en matière de contraception.

L'amendement n° 23 supprime la disposition proposée qui prévoit qu'aucun médecin ne peut être empêché de pratiquer une interruption volontaire de grossesse en vertu d'une convention et que, le cas échéant, une telle clause d'interdiction est réputée non écrite.

L'amendement n° 24 insère un article qui dispose que lorsqu'une femme souhaite recourir à plusieurs reprises à une interruption volontaire de grossesse, et ce pour des raisons autres que médicales impérieuses, le médecin doit la renvoyer vers un service d'accompagnement prévu par un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

L'amendement n° 25 rétablit la disposition pénale de l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 15 octobre 2018, qui fixe les peines pour avoir fait avorter une femme qui y a consenti en dehors des conditions légales, ainsi que la disposition pénale de l'article 3, alinéa 4, de la loi du 15 octobre 2018, qui alourdit les peines lorsque les moyens employés dans le but de faire avorter la femme auront causé la mort.

L'amendement n° 26 rétablit la disposition pénale de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 15 octobre 2018, qui fixe les peines lorsqu'une femme est empêchée d'accéder librement à un établissement de soins pratiquant des interruptions volontaires de grossesse.

L'amendement n° 27, qui est, selon son intitulé, un sous-amendement (ou bien plus un amendement subsidiaire compte tenu de la justification qui en est donnée) à l'amendement n° 26 [8], insère une nouvelle disposition pénale qui fixe les peines pour un établissement de soins de santé où un avortement a lieu en dehors des conditions légales.

L'amendement n° 28 rétablit l'article 3, alinéa 5, de la loi du 15 octobre 2018, qui rend les dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris celles du chapitre VII et l'article 85, applicables aux infractions visées dans cette loi.

Les amendements nos 29 à 36 insèrent dans la loi du 15 octobre 2008 un chapitre 6, intitulé « Contrôle et évaluation de l'application de la législation relative à l'interruption volontaire de grossesse », qui se substitue à la loi du 13 août 1990 'visant à créer une commission d'évaluation de la loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code', qui est abrogée par l'amendement n° 35. Le contrôle et l'évaluation sont confiés au « Comité consultatif de bioéthique de Belgique » [9], qui établit un certain nombre de rapports sur l'application de la loi et, éventuellement, rédige des recommandations à l'intention du « Parlement et des conseils de Communauté », ainsi qu'un document d'enregistrement qui doit être complété par le médecin qui a pratiqué une interruption de grossesse et un document qui doit être complété à titre de rapport annuel par l'établissement de soins où des interruptions de grossesse peuvent intervenir. En outre,

[8] Il s'agit probablement de l'amendement n° 25.

[9] Créé par l'accord de coopération du 15 janvier 1993 'portant création d'un Comité consultatif de bioéthique, conclu à Bruxelles le 15 janvier 1993 entre l'État, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune'.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

il est imposé au Service des soins de santé de l'Institut national de l'assurance maladie-invalidité de transmettre chaque année à la « Commission » (lire : « le Comité consultatif »), sous forme anonymisée, un rapport chiffré concernant les prestations facturées relatives à l'interruption de grossesse. Par ailleurs, le 1er janvier 2021 et ensuite tous les quatre ans, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions et le ministre qui a la Justice dans ses attributions doivent charger une équipe de recherche interuniversitaire et multidisciplinaire de procéder à l'évaluation de la loi.

Les amendements nos 37, 38 et 40 suppriment les articles qui inscrivent l'interruption volontaire de grossesse comme faisant partie intégrante des « soins de santé » visés dans la loi du 22 août 2002 'relative aux droits du patient', la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' (ci-après : LEPSS) et la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé' [10].

L'amendement no 39 supprime l'article 9 de la proposition de loi qui insère dans l'article 3, § 1er, de la LEPSS, un alinéa selon lequel l'accomplissement habituel d'une interruption volontaire de grossesse par une personne ne réunissant pas l'ensemble des conditions pour pouvoir exercer l'art médical relève de l'exercice illégal de l'art médical [11].

L'amendement n° 41 insère une disposition qui prévoit que lorsque l'interruption de grossesse est pratiquée au-delà de la douzième semaine après la conception, elle doit être pratiquée dans un établissement de soins agréé à cet effet. Le Roi détermine les conditions d'agrément, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis du Collège visé dans l'arrêté ministériel du 30 juin 2004 'fixant la composition du Collège de médecins pour la mère et le nouveau-né' et du Conseil national des Établissements hospitaliers.

L'amendement n° 42 insère un article qui interdit d'interrompre une grossesse pour des motifs liés au sexe de l'enfant à naître, sans raison médicale, et l'amendement n° 43 dispose que l'information relative au sexe du fœtus ne peut être communiquée avant la fin de la vingtième semaine d'aménorrhée, à savoir la date limite pour la pratique des interruptions volontaires de grossesse, sauf en cas de raison médicale.

L'amendement n° 44 remplace, dans la disposition pénale érigeant en infraction pénale le fait d'empêcher, physiquement ou de quelque manière que ce soit, une femme d'accéder librement à un établissement de soins pratiquant des interruptions volontaires de grossesse, les mots « de quelque manière que ce soit » par les mots « par des menaces ou de l'intimidation ».

L'amendement n° 45 supprime le mot « habituel » à l'article 3, § 1er, dernier alinéa, proposé, de la LEPSS, qui sanctionne pénalement l'accomplissement habituel d'une interruption volontaire de grossesse par une personne qui ne réunit pas l'ensemble des conditions pour exercer l'art médical. L'amendement n° 46 sanctionne pénalement l'accomplissement d'une interruption volontaire de grossesse par une personne qui ne satisfait

[10] Cette loi entre en vigueur le 1er juillet 2021, à l'exception de certains articles pour lesquels le Roi fixe la date d'entrée en vigueur ou peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure au 1er juillet 2021 (voir l'article 88 de la loi).

[11] Ce qui est punissable conformément aux dispositions pénales inscrites dans la LEPSS.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

pas aux conditions pour exercer l'art médical (donc également sans la condition qu'il doit s'agir d'une pratique « habituelle »).

L'amendement n° 47 remplace la disposition pénale qui sanctionne le fait d'empêcher le libre accès à un établissement de soins pratiquant l'interruption volontaire de grossesse. Il est prévu d'ériger en infraction pénale le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer une interruption volontaire de grossesse ou de s'informer sur celle-ci, soit en perturbant, par voies de fait ou violence, l'accès libre aux établissements pratiquant l'interruption volontaire de grossesse et la libre circulation de « ces » personnes à l'intérieur de ces établissements, soit en exerçant des pressions morales ou psychologiques, des menaces, des actes d'intimidation, en dissimulant des informations ou en diffusant de fausses informations, par tout moyen y compris par voie électronique ou en ligne.

## III. COMPÉTENCE

3.1. Les amendements n^os^ 18, 19 et 41 disposent qu'une interruption de grossesse au-delà de douze semaines après la conception doit être pratiquée, respectivement, dans un « établissement de soins de santé » visé à l'article 2 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins', dans un « établissement de soins où existe un service d'information », ou dans un « établissement de soins agréé à cet effet », dont le Roi détermine les conditions d'agrément par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis du Collège visé dans l'arrêté ministériel du 30 juin 2004 'fixant la composition du Collège de médecins pour la mère et le nouveau-né' et du Conseil fédéral des établissements hospitaliers.

Par analogie avec les observations formulées dans l'avis 39.474/AG-39.475/AG-39.476/AG-39.477/AG-39.478/AG-39.525/AG [12], l'autorité fédérale est compétente pour fixer les conditions d'une interruption légale de grossesse, mais il appartient aux communautés de régler l'aide, l'accompagnement et l'assistance à la femme, en vertu de leur compétence en matière de politique de santé [13] et en matière d'aide aux personnes, en particulier en ce qui concerne la politique familiale [14] et la protection de la jeunesse [15].

Le fait de prévoir qu'une interruption légale de grossesse doit avoir lieu dans un établissement de soins de santé (dans un hôpital ou non) s'inscrit dans le cadre de la fixation des conditions de l'interruption légale de grossesse et relève dès lors de la compétence de l'autorité fédérale.

Par conséquent, les amendements n^os^ 18 et 19 ne posent pas de problème de compétence.

[12] Donné le 26 janvier 2006, entre autres, sur une proposition de loi devenue la loi du 6 juillet 2007 'relative à la procréation médicalement assistée et à la destination des embryons surnuméraires et des gamètes' (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-417/3, 13-14).

[13] Article 5, § 1^er^, I, alinéa 1^er^, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

[14] Article 5, § 1^er^, II, 1°, de la même loi spéciale.

[15] Article 5, § 1^er^, II, 6°, de la même loi spéciale.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

En ce qui concerne l'amendement n° 41, il faut souligner que les conditions d'agrément, dont il fait mention, peuvent uniquement être déterminées par le Roi dans ce cadre, après avis d'organes consultatifs fédéraux. Ils ne peuvent donc pas régler d'une manière générale l'organisation, le fonctionnement ou le financement de ces établissements de soins de santé ou déterminer des conditions d'agrément qui portent atteinte aux normes d'agrément fixées par les communautés en exécution de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de 'réformes institutionnelles'.

En d'autres termes, la disposition doit être lue conformément aux règles répartitrices de compétences.

3.3 Le législateur fédéral est en outre compétent pour prévoir que le médecin doit renvoyer la femme qui recourt à plusieurs reprises à une interruption volontaire de grossesse, pour des raisons non médicales, vers « un service d'accompagnement prévu par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ». Dans ce cadre, il peut également fixer les conditions auxquelles le service d'accompagnement doit satisfaire. Le législateur fédéral n'est toutefois pas compétent pour fixer de manière générale les conditions concernant l'organisation, le fonctionnement, l'agrément et le financement d'un tel service. En vertu de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 1°, et II, 1° et 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, il revient aux communautés de fixer ces conditions.

L'amendement n° 24 ne pose pas de problème pour autant qu'il soit lu conformément aux règles répartitrices de compétences et que les règles fixées par le Roi n'empiètent pas sur les compétences des communautés rappelées ci-avant.

3.4. En ce qui concerne les amendements nos 29 à 36, ainsi qu'il est indiqué dans l'avis 39.474/AG-39.475/AG-39.476/AG-39.477/AG-39.478/AG-39.525/AG précité, l'autorité fédérale peut en principe régler la collecte d'informations et la réalisation d'études relatives à l'application de la loi du 15 octobre 2018. Toutefois, dans la mesure où une tâche serait également imposée au service d'information visé à l'article 2, 1°, b), proposé, de la loi du 15 octobre 2018, et, le cas échéant, à d'autres nouveaux services éventuels qui devraient être créés, il convient de veiller à ce que l'exercice de la compétence des communautés pour régler le fonctionnement de ces services ne soit pas rendu exagérément difficile. Cela ne semble pas non plus être le cas en l'espèce.

En outre, le législateur fédéral ne peut pas confier unilatéralement ces missions au Comité consultatif de bioéthique qui a été créé par l'accord de coopération du 15 janvier 1993 'portant création d'un Comité consultatif de bioéthique', conclu à Bruxelles le 15 janvier 1993 entre l'État, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune et qui agirait pour les besoins du parlement fédéral et des conseils de communautés.

Par conséquent, les matières visées dans les amendements nos 30 à 32 (délégation unilatérale de compétence au Comité consultatif de bioéthique) doivent être réglées dans l'accord de coopération précité, avec l'accord, bien évidemment, de l'ensemble des parties à cet accord.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

L'amendement n° 33 peut, quant à lui, être adopté par le biais d'une loi fédérale, dès lors qu'il impose uniquement des obligations à un organisme fédéral et traite d'informations concernant une matière fédérale.

## IV. FORMALITÉS PRÉALABLES

4. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', lu en combinaison avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, de même qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' exige que les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Par traitement, on entend « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction » et par données à caractère personnel « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée 'personne concernée'); est réputée être une 'personne physique identifiable' une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale » [16].

L'amendement n° 31 prévoit l'élaboration d'un document d'enregistrement, qui doit être complété par le médecin qui a pratiqué une interruption de grossesse. Si l'amendement ne prévoit pas de mentionner le nom de la femme, il semble toutefois que, sur la base de certaines données dont l'enregistrement est en revanche requis, cette dernière soit identifiable.

Par conséquent, l'article 36, paragraphe 4, du règlement est applicable et l'avis de l'Autorité de protection des données doit être demandé préalablement à l'adoption de l'amendement.

[16] Article 4, 1) et 2), du règlement.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

# V. EXAMEN DES AMENDEMENTS

## OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

5. Il convient de rappeler que le Conseil d'État, dans son avis 66.881/AG sur la proposition de loi adoptée en deuxième lecture, précité, s'est notamment appuyé sur le postulat [17] selon lequel :

> « si les États disposent d'une ample marge d'appréciation pour définir les circonstances dans lesquelles ils autorisent l'interruption volontaire de grossesse, une fois la décision prise, le cadre juridique correspondant doit présenter une certaine cohérence et permettre de réaliser un juste équilibre entre les droits de la femme et l'intérêt de l'enfant à naître comme le conçoit la Cour européenne des droits de l'homme [...] ».

C'est par conséquent dans ce même contexte qu'il y a lieu d'examiner les amendements n^os^ 17 à 47.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### A. Amendements relatifs à la suppression proposée de sanctions pénales spécifiques (« dépénalisation » de l'interruption volontaire de grossesse)

6. Différents amendements (amendements n^os^ 25, 27, 28 et 46) concernent la « dépénalisation » de l'interruption volontaire de grossesse.

Dans l'avis 66.881/AG, le Conseil d'État a sur ce point observé ce qui suit (les notes de bas de page sont omises) :

> « 8.1. Comme il est exposé au point 4. du B., les auteurs de la proposition de loi et des amendements à l'origine du texte adopté en deuxième lecture par la Commission de la Justice de la Chambre entendent supprimer les sanctions pénales spécifiques pour les femmes et les médecins qui recourent à l'interruption volontaire de grossesse et faire de cet acte un acte médical à part entière.
>
> En ce qui concerne les sanctions pénales à l'égard des femmes, l'amendement n° 4, tendant à abroger les alinéas 3 et 5 de l'article 3 de la loi du 15 octobre 2018, a été justifié comme suit :
>
> > 'Le présent amendement vise à supprimer toutes les sanctions pénales à l'encontre des femmes qui avortent en dehors des conditions légales, ces sanctions étant exactement les mêmes que celles prévues à l'article 350 du Code pénal tel qu'adopté en 1990, elles n'ont plus rien à faire dans notre législation contemporaine. Pour les auteurs du présent amendement, il est inacceptable de prévoir des peines de prison à l'encontre de femmes qui avortent. En plus de pénaliser et de culpabiliser des femmes qui ne font qu'user de leur droit à disposer de leur corps, ces sanctions auraient pour conséquence que les femmes désireuses d'avorter iront se faire avorter à l'étranger ou recourront à des avortements clandestins, avec tous les risques sanitaires que cela comporte'.

[17] Voir point 5.1, *in fine.*

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

En ce qui concerne les sanctions pénales à l'égard des médecins, l'amendement n° 3, tendant à abroger les alinéas 1er et 4 de l'article 3 de la loi du 15 octobre 2018, a été justifié comme suit :

> 'Pour les auteurs du présent amendement, l'IVG devant être considérée comme un acte médical à part entière, il n'y a aucune raison de maintenir des sanctions pénales spécifiques à l'encontre des médecins qui agiront pour ces actes médicaux avec la même conscience professionnelle que lorsqu'ils accomplissent tout autre acte médical. Néanmoins, comme pour toute violation du respect des buts thérapeutiques commis dans le cadre d'un acte médical, si un médecin devait pratiquer un avortement en dehors des conditions légales, le droit commun s'appliquerait. Il pourrait dès lors être poursuivi tant sur le plan déontologique, que sur le plan civil ou encore que sur le plan pénal. L'article 352 du code pénal maintient toutefois les sanctions lorsque l'avortement est contraint'.

8.2. Comme cela ressort de ce qui précède, il y a lieu de considérer que le médecin qui pratique une interruption de grossesse en dehors des conditions prescrites par la loi pourrait se voir infliger une sanction en vertu, notamment, de l'article 398 du Code pénal ou des articles 122 et suivants de la loi 'relative à l'exercice des professions de soin de santé', coordonnée le 10 mai 2015, lorsque les conditions prescrites pour leur application sont remplies. Des sanctions pénales peuvent également être infligées en application de l'article 352 du Code pénal qui reste applicable dans les circonstances d'une interruption de grossesse pratiquée à l'égard d'une femme qui n'y aurait pas consenti. Des sanctions disciplinaires pourraient également être infligées au médecin, dans la même hypothèse, en application de l'article 16 de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 'concernant l'ordre des médecins'. Enfin, les mécanismes du droit de la responsabilité civile pourraient encore trouver à s'appliquer.

8.3. Compte tenu de la large marge d'appréciation dont dispose le législateur pour légiférer en matière d'interruption volontaire de grossesse, le dispositif mis en place répond aux exigences du cadre juridique tel qu'il a été tracé au C du présent avis et n'appelle pas d'observation ».

L'amendement n° 25 vise à rétablir le texte initial. Eu égard à la large marge d'appréciation dont dispose le législateur, ce dispositif respecte également le cadre juridique tracé au point C de l'avis 66.881/AG.

L'amendement n° 27 vise à condamner à un emprisonnement de trois mois à un an et à une amende de cent euros à cinq cents euros l'établissement de soins de santé où un avortement a lieu en dehors de conditions prévues à l'article 2. Ici aussi, le Conseil d'État, sous réserve de ce qui sera exposé ci-après [18], ne peut que conclure que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation.

On peut cependant observer que la référence générale aux « conditions prévues à l'article 2 », inscrite dans les amendements nos 25 et 27, est particulièrement large et se heurte au principe de proportionnalité. C'est ainsi que, selon la lettre de cette disposition et dans l'état actuel de la législation, le médecin ou l'établissement de soins de santé serait également sanctionné pénalement si aucune information n'est donnée en matière de contraception (article 2, 6°, de la loi du 15 octobre 2018) [19] ou concernant les différentes possibilités d'accueil de l'enfant

[18] Voir l'observation 16.

[19] Cette disposition est toutefois abrogée par la proposition de loi.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

à naître [20-21]. La question se pose de savoir si telle est réellement l'intention des auteurs de ces amendements.

L'amendement n° 46 modifie et complète l'article 122 de la LEPSS. Ces adaptations relèvent également de la marge d'appréciation du législateur.

B. Interdiction de l'interruption de grossesse en raison du sexe du fœtus et interdiction de communiquer des informations concernant le sexe

7. L'amendement n° 42 interdit d'interrompre une grossesse pour des motifs liés au sexe de l'enfant à naître, sans raison médicale. L'amendement n° 43 dispose que si le sexe du fœtus est déterminé par un test prénatal, cette information ne peut être communiquée ni directement ni indirectement avant la fin de la vingtième semaine d'aménorrhée, c'est-à-dire la date limite pour pratiquer des interruptions volontaires de grossesse, sauf en cas de raison médicale.

L'amendement n° 42 restreint le droit à la vie privée et le droit à l'autodétermination de la femme. Cette restriction, qui se situe dans le droit fil de l'interdiction des pratiques eugéniques [22], poursuit un objectif légitime et est proportionnelle.

L'amendement n° 43 restreint le droit à la vie privée (article 8 de la Convention européene des droits de l'homme – ci-après "CEDH") et le droit à l'information (article 10 de la CEDH). Cette disposition a pour objectif d'éviter que l'allongement du délai légal de l'interruption de grossesse puisse conduire à des interruptions de grossesse motivées par le sexe du fœtus. Il s'agit d'un objectif légitime. La question se pose de savoir si cette ingérence est pertinente et proportionnelle.

La mesure est pertinente, dès lors que les personnes concernées n'auront pas connaissance du sexe aussi longtemps que l'interruption de grossesse est légalement possible. La disposition ne prévoyant pas elle-même de sanctions en cas de méconnaissance de cette interdiction, il faudra se référer aux règles générales du droit civil, pénal et disciplinaire pour en assurer le respect. La question se pose de savoir si telle est l'intention des auteurs de l'amendement.

---

[20] Voir l'amendement n° 20.

[21] Comparer avec la suggestion formulée par le Conseil d'État dans l'avis 31.441/AG sur la proposition de loi devenue la loi du 28 mai 2002 'relative à l'euthanasie', visant à prévoir des peines adaptées et distinctes pour assurer le respect de conditions strictement formelles (par opposition aux conditions essentielles qui doivent être respectées pour que l'euthanasie ne soit pas une infraction) (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-244/21, pp. 15-16, observation 19).

[22] Comparer également avec l'article 23 de la loi du 6 juillet 2007 'relative à la procréation médicalement assistée et à la destination des embryons surnuméraires et des gamètes' : « Sont interdits : 1° le don d'embryons surnuméraires à caractère eugénique, tel que défini par l'article 5, 4°, de la loi du 11 mai 2003 relative à la recherche sur les embryons in vitro, c'est-à-dire axé sur la sélection ou l'amplification de caractéristiques génétiques non pathologiques de l'espèce humaine ; 2° le don d'embryons surnuméraires axé sur la sélection du sexe, tel que défini par l'article 5, 5°, de la loi du 11 mai 2003 relative à la recherche sur les embryons in vitro, c'est-à-dire axé sur la sélection du sexe, à l'exception de la sélection qui permet d'écarter les embryons atteints de maladies liées au sexe ».

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

En ce qui concerne la proportionnalité, il y a lieu de constater que cette mesure atteint l'ensemble des futurs parents, même lorsque rien n'indique qu'une interruption de grossesse pour des motifs liés au sexe est envisagée. À l'inverse, il peut être estimé, qu'en raison de l'allongement du délai prévu pour l'interruption de grossesse, il ne semble pas exister d'autres alternatives fiables pour éviter que des interruptions de grossesse motivées par le sexe et sans raisons médicales soient pratiquées. En outre, on peut admettre que, dans l'état actuel de la science, l'information ne doit être tenue secrète que pendant quelques semaines au maximum de sorte qu'il n'est question que d'une ingérence limitée et qu'il peut être considéré que la mesure est proportionnée.

C. Délit d'entrave à une interruption volontaire de grossesse

8. Différents amendements (amendements n^os^ 26, 44 et 47) adaptent la disposition de la proposition de loi relative au délit d'entrave à la lumière de l'avis 66.881/AG du Conseil d'État. Dans la mesure où ces amendements entendent uniquement tenir compte des observations formulées dans l'avis précité, ils ne sont plus examinés dans le cadre du présent avis [23]. Cela doit cependant bien être le cas dans la mesure où il s'agit de nouveaux éléments.

9. Dans son avis 66.881/AG, le Conseil d'État a notamment formulé à ce sujet les considérations suivantes (notes de bas de page omises) :

> « 11.3. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme que la liberté d'expression garantie par l'article 10, § 1^er^, de la CEDH, ne limite pas par principe son champ d'application à la seule diffusion de données considérées comme factuellement exactes, mais peut inclure également des propos contenant une dose d'exagération, voire des jugements de valeur fondés sur des informations erronées. Cette dernière circonstance est à prendre en considération, non pour déterminer la sphère de protection de la liberté garantie par l'article 10, § 1^er^, de la CEDH, mais bien pour évaluer si les limitations à cette liberté sont admissibles au regard de l'article 10, § 2, de la CEDH, et en particulier, sont 'nécessaires dans une société démocratique'. Il s'en déduit que, dans plusieurs de ses applications possibles, telles que répertoriées dans la justification de l'amendement n° 7, la disposition à l'examen sera constitutive d'une ingérence dans la liberté d'expression et devra répondre aux conditions énoncées par l'article 10, § 2, de la CEDH. Cette analyse n'est pas différente, en substance, si l'on se place sous l'angle de l'article 19 de la Constitution.
>
> 11.4. Il convient, notamment, que l'ingérence soit 'prévue par la loi'. Comme il s'agit d'une ingérence 'pénale', cela implique qu'elle obéisse aux mêmes standards de prévisibilité que ceux qui se déduisent de l'article 7 de la CEDH. Sur ce terrain, la modification opérée appelle les observations suivantes. Ainsi que le constate la justification de l'amendement n° 7, la liste des comportements répréhensibles qu'elle dresse n'est qu'exemplative. À elle seule, cette circonstance n'est pas de nature à conduire ipso jure à une méconnaissance du principe de la légalité en matière criminelle, la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour constitutionnelle admettant que celui-ci ne peut requérir une certitude absolue de la loi pénale, et peut donc s'accommoder d'une co-détermination du prescrit pénal par une interprétation jurisprudentielle. Il importe cependant que cette incertitude soit réduite au maximum envisageable par le législateur

[23] Voir l'observation 1.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

lui-même, et que n'apparaissent pas d'emblée, dans les travaux parlementaires eux-mêmes, des angles morts, des contradictions ou des controverses non résolues au sujet du caractère pénalement répréhensible de certains comportements. La Section de législation estime, sur ce point, que certaines clarifications pourraient encore être apportées quant à la question de savoir si, et à partir de quel moment, l'expression de sa désapprobation de l'interruption volontaire de grossesse envisagée, lorsqu'elle émane du partenaire de vie de la femme concernée, sera punissable.

À cet égard, on peut également se référer à l'article 30 de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', qui s'énonce comme suit : 'Il est interdit d'empêcher ou d'entraver par voies de fait ou violences l'exercice régulier et normal de l'art médical ou de l'art pharmaceutique par une personne réunissant les conditions requises'. L'article 122, § 1er, 4°, de la même loi a prévu de sanctionner pénalement la méconnaissance de cette disposition d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt six euros à deux mille euros ou de l'une de ces peines seulement. Des sanctions formulées d'une manière analogue s'appliquent à l'égard de praticiens de l'art infirmier et de praticiens d'une profession paramédicale. Il faut constater que, pour cette incrimination, le législateur a opté pour une définition plus précise des comportements répréhensibles. Il faudra dès lors pouvoir justifier pourquoi dans le cas de l'incrimination proposée ce dispositif ne peut pas suffire.

11.5. Il est encore requis, selon les termes de l'article 10, § 2, de la Convention européenne des droits de l'Homme, que la limitation à la liberté d'expression soit 'nécessaire dans une société démocratique', ce qui implique qu'elle soit proportionnée au but légitime poursuivi. Sur ce terrain, la proposition à l'examen appelle les remarques suivantes. Les exemples fournis par la justification de l'amendement n° 7 ne permettent pas de déterminer clairement si l'on entend seulement sanctionner la diffusion volontaire d'informations erronées (fake news) ou également des opinions. Cette distinction est cependant importante pour l'appréciation de la proportionnalité. La Cour européenne des droits de l'homme souligne en tout cas que l'on doit tolérer un certain degré d'exagération dans un tract militant, de sorte que l'interdiction de l'utilisation de représentations exagérées, grotesques est en soi disproportionnée. Il s'indiquerait que les travaux préparatoires approfondissent cette question.

La section de législation constate, par ailleurs, que les peines encourues en cas de commission de l'un des comportements visés par la nouvelle incrimination incluent une possibilité de privation de liberté de trois mois à un an. Or, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, l'exercice de la liberté d'expression ne peut entraîner de privation de liberté que dans des 'circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l'hypothèse, par exemple, de la diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence'. Faute de l'avoir fait jusqu'à présent, il s'indiquerait que les travaux préparatoires démontrent en quoi les limitations à la liberté d'expression qu'implique l'incrimination nouvellement formulée, répondent à ces 'circonstances exceptionnelles'.

Cette justification s'impose d'autant plus que, en raison du remplacement de l'intégralité de l'actuel article 3 de la loi du 15 octobre 2018 par l'article 4 de la proposition, les 'dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris celles du Chapitre VII et de l'article 85 du Code pénal' ne seront plus applicables à l'infraction considérée. Son auteur ne sera donc pas admissible au bénéfice des circonstances atténuantes.

La section de législation constate, enfin, que la limitation nouvellement introduite à la liberté d'expression voit son admissibilité justifiée, dans les travaux préparatoires, par la référence à une législation comparable dont s'est dotée la France.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Issu d'une loi du 20 mars 2017, l'article L-2223-2 du Code de la Santé publique dispose que :

> 'Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30.000 euros d'amende le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou les actes préalables prévus par les articles L. 2212-3 à L. 2212-8 par tout moyen, y compris par voie électronique ou en ligne, notamment par la diffusion ou la transmission d'allégations ou d'indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse : 1° Soit en perturbant l'accès aux établissements mentionnés à l'article L. 2212-2, la libre circulation des personnes à l'intérieur de ces établissements ou les conditions de travail des personnels médicaux et non médicaux ; 2° Soit en exerçant des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnes cherchant à s'informer sur une interruption volontaire de grossesse, des personnels médicaux et non médicaux travaillant dans les établissements mentionnés au même article L. 2212-2, des femmes venues recourir à une interruption volontaire de grossesse ou de l'entourage de ces dernières'.

Le Conseil constitutionnel français, dans sa décision 2017-747/DC du 16 mars 2017, a admis la constitutionnalité de cette disposition législative, en formulant toutefois certaines réserves d'interprétation conforme. Ainsi a-t-il énoncé que

> '14.(...), d'une part, la seule diffusion d'informations à destination d'un public indéterminé sur tout support, notamment sur un site de communication au public en ligne, ne saurait être regardée comme constitutive de pressions, menaces ou actes d'intimidation au sens des dispositions contestées, sauf à méconnaître la liberté d'expression et de communication. Ces dispositions ne peuvent donc permettre que la répression d'actes ayant pour but d'empêcher ou de tenter d'empêcher une ou plusieurs personnes déterminées de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou d'y recourir.
>
> D'autre part, sauf à méconnaître également la liberté d'expression et de communication, le délit d'entrave, lorsqu'il réprime des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnes cherchant à s'informer sur une interruption volontaire de grossesse, ne saurait être constitué qu'à deux conditions : que soit sollicitée une information, et non une opinion ; que cette information porte sur les conditions dans lesquelles une interruption volontaire de grossesse est pratiquée ou sur ses conséquences et qu'elle soit donnée par une personne détenant ou prétendant détenir une compétence en la matière'.

11.6. La proposition sera en conséquence réexaminée à la lumière des observations qui précèdent ».

10. L'amendement n° 26 restaure le texte dans sa version actuelle. Cette restauration n'appelle pas d'observation.

11. L'amendement n° 44 ajoute notamment un deuxième alinéa. Cette disposition énonce que « [c]elui qui, détenant ou prétendant détenir une compétence en la matière, tente d'empêcher une femme qui envisage une interruption volontaire de grossesse en lui communicant

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

à sa demande de fausses informations sur les conditions dans lesquelles l'IVG [24] est pratiquée et sur ses conséquences, est puni d'une amende de cent euros à cinq cents euros ». Au regard du principe d'égalité, il y conviendrait de préciser pourquoi ces personnes ne sont punissables que lorsque les fausses informations sont fournies « à sa demande ». Ainsi, on aperçoit mal pourquoi les personnes compétentes ou qui se présentent comme telles ne sont pas punies lorsqu'elles communiquent de leur propre initiative des fausses informations (qui ne sont pas une opinion) pour empêcher l'interruption de grossesse.

12. L'amendement n° 47 punit ceux qui empêchent ou tentent d'empêcher de pratiquer une interruption volontaire de grossesse ou de s'informer sur celle-ci : 1° soit en perturbant, par voies de fait ou violence, l'accès libre aux établissements pratiquant l'interruption volontaire de grossesse, et la libre circulation de ces personnes à l'intérieur de ces établissements ; 2° soit en exerçant des pressions morales ou psychologiques, des menaces, des actes d'intimidation, en dissimulant des informations ou en diffusant de fausses informations, par tout moyen y compris par voie électronique ou en ligne.

L'article 3, alinéa 1er, 2°, proposé, comporte une nouvelle incrimination qui concerne également la diffusion d'informations par voie électronique ou en ligne. Cette disposition constitue dans cette mesure une restriction à la liberté d'expression. Les observations formulées dans l'avis 66.881/AG s'appliquent également à cet amendement, pour lequel, notamment, on peut se référer aux observations du Conseil d'État français citées dans cet avis afin que la disposition proposée se concilie avec la liberté d'expression. Il ne ressort par exemple pas de l'amendement proposé qu'il serait question d'empêcher une personne déterminée ("een welbepaalde persoon"), bien que la justification de l'amendement le précise de manière explicite. D'autres observations formulées dans l'avis, comme par exemple l'observation selon laquelle l'existence de « circonstances exceptionnelles » doit pouvoir être démontrée afin d'appliquer légalement une peine d'emprisonnement, restent valables, dans la mesure où il est en l'occurrence seulement question de « diffusion d'informations par voie électronique ou en ligne ». En outre, il convient d'observer que l'incrimination proposée est bien plus large que le texte légal français cité, dès lors qu'il est également question de la « dissimulation d'informations » [25]. Ceci aggrave encore l'ingérence dans la liberté d'expression, proposée, et justifie davantage la nécessité de démontrer la proportionnalité de l'incrimination. Enfin, la justification de l'amendement indique que le partenaire d'une femme souhaitant recourir à une interruption de grossesse, qui exprime sa désapprobation à ce sujet, n'est pas punissable « dès lors qu'il s'agit », selon la justification, « de la communication d'une opinion non accompagnée de pressions morales ou psychologiques, de menaces ou de tout acte d'intimidation ». La question se pose donc de savoir si le partenaire qui fait savoir qu'il entend mettre fin à la relation en cas d'interruption éventuelle de grossesse sera quant à lui punissable. Ou le partenaire ne peut-il pas tenter de convaincre sa partenaire de ne pas pratiquer une interruption de grossesse ? À quel moment, notamment, une opinion exprimée avec conviction peut-elle être considérée comme une

[24] Dans la version néerlandaise, la partie cruciale [« safbreking »] fait défaut. Une adaptation s'impose en tout cas.

[25] En ce qui concerne ce point, la justification de l'amendement indique que cette incrimination pourrait s'appliquer lorsque « par exemple, (…) un médecin (…) [commence] un entretien en vue d'un avortement en n'abordant que les risques, sans les mettre en perspectives, sans les relativiser par les chiffres effectifs ». On notera cependant pour l'heure que l'incrimination proposée est conçue en des termes bien plus larges.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

« pression morale ou psychologique »? Il convient de préciser ces éléments au regard du principe de légalité.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### Amendement n° 19

13. Le texte néerlandais mentionne le mot « ontvangt », alors que le texte de la loi du 15 octobre 2018 fait état de « opvangt » [26]. Les deux termes sont possibles.

14. Il convient d'observer que la version néerlandaise de l'amendement ("al dan niet alleenstaande moeders") ne concorde pas avec la version française ("mères célibataires ou non").

### Amendement n° 24

15. Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire « koninklijk besluit » au lieu de « besluit ».

### Amendement n° 27

16. L'amendement n° 27 ne semble se concevoir que dans la suite des amendements n$^{os}$ 25 et 26 qui tendent à réintroduire un régime de sanction pénale spécifique pour la personne qui aurait pratiqué une interruption volontaire de grossesse en dehors des conditions légales. Son adoption est donc subordonnée à celle de ces deux amendements. À défaut, l'on demeure dans le droit pénal général et l'article 5 du Code pénal suffit pour permettre une éventuelle condamnation des personnes morales.

En ce qui concerne l'amendement lui-même, il semble disproportionné de sanctionner les établissements de soins visés par l'article 3, alinéa 2, proposé en raison d'une infraction commise par un membre de leur personnel ou par une personne y collaborant dès lors que l'autorité et le contrôle exercés par ces établissements sur ces personnes est insuffisant pour permettre de leur imputer les comportements infractionnels.

Si la disposition est maintenue, elle doit à tout le moins être revue pour ne prévoir l'incrimination qu'à l'égard des établissements dont le comportement des organes participe à l'infraction envisagée. Il conviendrait alors aussi d'écarter l'emprisonnement comme peine pouvant sanctionner le comportement des établissements concernés, le recours éventuel à l'article 41*bis*, § 1$^{er}$, premier tiret, du Code pénal paraissant en effet peu approprié à l'incrimination envisagée.

[26] Tout comme dans le texte de l'ancien article 350 du Code pénal, prévu par la loi du 3 avril 1990 'relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code'.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Amendement n° 31

17. D'après la justification de l'amendement, celui-ci tend à faire en sorte que le document d'enregistrement qui doit être complété par le médecin pratiquant l'interruption volontaire de grossesse contienne davantage de données concernant le profil des femmes qui demandent cette intervention.

Doivent figurer dans le rapport, notamment " la durée de la grossesse, le nombre de grossesses et d'interruption de grossesse, l'âge, le diplôme le plus élevé obtenu, la situation professionnelle, le revenu mensuel disponible, le logement, la nationalité à la naissance, l'état civil et le nombre d'enfants de la femme qui sollicite l'interruption de grossesse" (2°), ainsi que "les déclarations faites par la femme à propos des méthodes contraceptives qu'elle a utilisées et les raisons de leur inefficacité" (7°).

Dans son avis n° 19.826/10, donné le 18 avril 1990, la section de législation a observé ce qui suit, à propos d'une disposition similaire devenue l'article 2 de la loi du 13 août 1990 'visant à créer une commission d'évaluation de la loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code' [27] :

> « Il résulte de l'énumération de l'alinéa 1er que le médecin doit faire mention dans son rapport de faits et circonstances qu'il ne connait pas de science personnelle (voir notamment les points 2, 3 et 7) et qu'il ne peut avoir appris que de la patiente elle-même ou d'un de ses proches. Ces exigences ne sont pas conformes au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le manquement à ce respect est particulièrement flagrant dans le cas du point 7. Certes I l'article 8.2 permet que la loi règle l'exercice de cette liberté, mais seulement dans la mesure nécessaire, dans une société démocratique, notamment à la protection de la santé publique, seule ici en cause. En l'espèce, les atteintes à la vie privée paraissent hors de proportion avec cette protection ».

Au regard de cette critique formulée dans cet avis n° 19.826/10, la question se pose si la disposition proposée assure suffisamment l'anonymisation de toute femme ayant pratiqué une interruption volontaire de grossesse. Il y a en effet lieu de tenir compte du fait qu'un document d'enregistrement sera établi pour chaque interruption volontaire de grossesse et que la personne concernée peut éventuellement être identifiée à la suite d'une combinaison de différentes informations reprises dans le document d'enregistrement, comme par exemple la combinaison du numéro de code de l'établissement de soins, du code du médecin, de la date à laquelle l'interruption volontaire de grossesse a été pratiquée, de la date à laquelle la femme a été reçue par le service d'information de l'établissement de soins, du nombre d'interruptions de grossesse précédentes, de l'âge de la femme, ainsi que du nombre d'enfants [28].

Les auteurs de l'amendement sont en conséquence invités à réexaminer le contenu de ce dernier au regard des exigences liées au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la CEDH ainsi que des missions qui sont confiées à cet égard au Comité consultatif de bioéthique de

[27] *Doc. parl.*, Chambre, n° 1150/2-89/90.

[28] Il convient d'observer à cet égard que le nombre de renseignements à fournir par chaque établissement de santé concerné dans le rapport annuel qu'il doit établir en application de l'amendement n° 32 est sensiblement plus limité.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡

Belgique par l'amendement n° 30 ou, à tout le moins, à prévoir que le document d'enregistrement visé à l'amendement n° 32 ne puisse être traité au sein de ce Comité que par un médecin soumis au secret professionnel.

Ce réexamen sera par ailleurs l'occasion pour les auteurs de l'amendement de s'assurer également, toujours à la lumière de l'avis 19.826/10, de la réelle prise en compte du respect à la vie privée de la femme concernée, et ce en réexaminant, notamment, la réelle pertinence de chacune des données récoltées au regard de l'objectif poursuivi, tel qu'exposé dans la justification de l'amendement.

Amendement n° 33

18. Si les missions d'évaluation sont confiées (par un accord de coopération) au Comité consultatif de bioéthique, « la Commission » doit être remplacée par « le Comité consultatif de bioéthique ».

Amendement n° 41

19. Le terme « établissement de soins » a un caractère général. Si l'on vise un hôpital, il y a lieu de faire référence à l'article 2 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 'sur les hôpitaux et autres établissements de soins'.

Amendement n° 43

20. La disposition proposée mentionne « avant la fin de la 20e semaine d'aménorrhée, date limite pour la pratique des interruptions volontaires de grossesse ». Du point de vue de la sécurité juridique, il serait préférable de viser directement cette « date limite », soit la « dix-huitième semaine » [29], soit la « douzième » semaine [30].

DE HOOFDGRIFFIER – LE GREFFIER EN CHEF — DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE – LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Gregory DELANNAY — Jacques JAUMOTTE

[29] Proposition de loi adoptée en deuxième lecture, article 2.

[30] Amendement n° 17.

‡LW-BJGUQEBCH-GHBCCXV‡