


# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.881/AV
van 24 februari 2020

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen’ (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/009)

# CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.881/AG
du 24 février 2020

sur

une proposition de loi ‘modifiant diverses dispositions législatives en vue d’assouplir les conditions pour recourir à l’interruption volontaire de grossesse’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/009)

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

Op 30 december 2019 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 een wetsvoorstel 'tot wijziging van diverse wetsbepalingen teneinde tot versoepeling van de voorwaarden om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan te versoepelen' (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/009).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 4 en 18 februari 2020. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Chantal BAMPS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, 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 uitgebracht 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Christine HOREVOETS, staatsraden.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 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-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

Le 30 décembre 2019, 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 une proposition de loi 'modifiant diverses dispositions législatives en vue d'assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/009).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 4 et 18 février 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT et Martine BAGUET, présidents de chambre, Chantal BAMPS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, 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 présentés 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Christine HOREVOETS, conseillers d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 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-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

## CONTEXT EN STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het wetsvoorstel dat om advies wordt voorgelegd, is in tweede lezing aangenomen in de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers.[1]

De meeste bepalingen van het voorstel strekken tot de 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'.[2-3]

### A. Regeling zoals die voortkomt uit de wet van 15 oktober 2018

2. De wet van 15 oktober 2018 vormt de strafuitsluitingsgrond van vrijwillige zwangerschapsafbreking onder bepaalde voorwaarden om tot een recht voor de vrouw om te vragen aan een arts om die zwangerschapsafbreking onder die voorwaarden uit te voeren.[4]

De artikelen 2 en 3 van de wet van 15 oktober 2018 zijn in de plaats gekomen van de artikelen 350 en 351 van het Strafwetboek, die de voorwaarden regelden waaronder een vrijwillige zwangerschapsafbreking niet strafbaar was.

Artikel 2 van de wet van 15 oktober 2018 formuleert de voorwaarden waaronder een zwangere vrouw een arts mag verzoeken om haar zwangerschap af te breken, die inhoudelijk grotendeels overeenstemmen met de strafuitsluitingsgronden in het vroegere artikel 350, tweede lid, van het Strafwetboek.

Artikel 3, eerste lid, bevat de strafbepaling, gericht tot eenieder die een vruchtafdrijving veroorzaakt bij een vrouw die daarmee heeft toegestemd buiten de voorwaarden bepaald in artikel 2, die voorheen was opgenomen in artikel 350, eerste lid, van het Strafwetboek.

---

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

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

[3] Deze wet vormt de eerste inhoudelijke wijziging van de voorwaarden waaronder vrijwillige zwangerschapsafbreking mogelijk is sinds 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'. De wet van 26 juni 2000 'betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet' en de wet van 23 januari 2003 'houdende harmonisatie van de geldende wetsbepalingen met de wet van 10 juli 1996 tot afschaffing van de doodstraf en tot wijziging van de criminele straffen' hebben de voorwaarden inhoudelijk niet gewijzigd.

[4] In dat verband schrijft Michel PÂQUES : "Contrairement à la formule négative et exceptionnelle choisie en 1990, le nouveau texte établit positivement le droit de la femme à avorter ("La femme enceinte peut demander à un médecin d'interrompre sa grossesse dans les conditions suivantes: (…)". Le législateur abandonne aussi la condition d'état de détresse et en modifie d'autres" (M. PAQUES, *Avortement, euthanasie et Cour constitutionnelle*, 15-16, https://orbi.uliege.be/handle/2268/237393). *Adde* TH. VANSWEEVELT, F. DE MEYER en K. VAN ASSCHE, "De Abortuswet 2018: over symbolische verbeteringen en openstaande knelpunten", *Tijdschrift voor gezondheidsrecht/Revue du droit de la santé*, 2018-19, 220-232, inz. 225.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

Artikel 3, tweede lid, bevat een nieuwe strafbepaling, gericht tot eenieder die probeert te verhinderen dat een vrouw vrije toegang heeft tot een instelling voor gezondheidszorg die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoert.

Artikel 3, derde lid, bevat de strafbepaling, gericht tot de vrouw die opzettelijk een vruchtafdrijving laat verrichten buiten de voorwaarden bepaald in artikel 2, die voorheen was opgenomen in artikel 351 van het Strafwetboek.

Artikel 3, vierde lid, herneemt een deel van de strafverzwaring wanneer de middelen, gebruikt met het oogmerk om vruchtafdrijving te verwekken, de dood tot gevolg hebben, en die reeds vervat was in artikel 352 van het Strafwetboek.

Artikel 3, vijfde lid, regelt de toepasselijkheid van bepalingen van boek I van het Strafwetboek (naar aanleiding van de overheveling van het Strafwetboek naar een autonome wet).

De artikelen 348 en 349 van het Strafwetboek, die strafbepalingen bevatten inzake vruchtafdrijving zonder de toestemming van de vrouw en inzake vruchtafdrijving veroorzaakt door opzettelijk geweld maar zonder oogmerk van vruchtafdrijving, worden behouden. Artikel 352 van het Strafwetboek, dat betrekking heeft op de strafverzwaring wanneer de middelen, gebruikt met het oogmerk om vruchtafdrijving te verwekken, de dood tot gevolg hebben, wordt beperkt tot de hypothese waarin de vrouw niet heeft toegestemd met de vruchtafdrijving.

B. Strekking van het voorstel dat om advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd

3.1. De tekst die in tweede lezing is aangenomen in de Commissie voor Justitie van de Kamer en die thans om advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, strekt ertoe de wet van 15 oktober 2018 ingrijpend te wijzigen.

Artikel 2 van het om advies voorgelegde wetsvoorstel vervangt artikel 2 van de wet van 15 oktober 2018 door een nieuwe regeling, maar handhaaft de formulering ervan. Voorts blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat het wel degelijk de bedoeling van de indieners van het voorstel is om het recht van de vrouw op vrijwillige zwangerschapsafbreking te handhaven en zelfs te versterken. Zo begint de verantwoording van het amendement dat ertoe strekt artikel 2 van de wet van 15 december 2018 te vervangen, met de volgende woorden: "Het recht op abortus is een fundamenteel vrouwenrecht dat uitgaat van het zelfbeschikkingsrecht van vrouwen en moet als dusdanig worden beschermd."[5]

[5] Verantwoording van amendement nr. 2, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 4.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

Artikel 2 van het om advies voorgelegde wetsvoorstel houdt de volgende aanpassingen in:

- de zwangerschapsafbreking moet in beginsel[6] worden uitgevoerd voor het einde van de achttiende week na de bevruchting in plaats van voor het einde van de twaalfde week na de bevruchting (voorgesteld artikel 2, 1°, a), van de wet van 15 oktober 2018), desgevallend verlengd met (een deel van) de verplichte wachttermijn van achtenveertig uur (voorgesteld artikel 2, 5°);

- er wordt niet langer bepaald waarover de voorlichtingsdienst - die verbonden moet zijn aan de instelling voor gezondheidszorg waar de zwangerschapsafbreking door een arts wordt verricht - de vrouw moet inlichten en welke hulp en raad haar moet worden gegeven (voorgesteld artikel 2, 1°, b));[7]

- er wordt niet langer bepaald dat de arts de verschillende opvangmogelijkheden voor het kind dat geboren zal worden in herinnering moet brengen en, in voorkomend geval, een beroep moet doen op het personeel van de voorlichtingsdienst om de voormelde hulp en raad te geven (voorgesteld artikel 2, 2°, a));

- de arts kan de zwangerschapsafbreking niet eerder dan achtenveertig uur (in plaats van zes dagen) na de eerste raadpleging verrichten, behoudens indien een dringende medische reden voorhanden is (voorgesteld artikel 2, 3°);

- na de termijn van achttien weken kan de zwangerschap worden afgebroken indien een groot risico bestaat (in plaats van: vaststaat) dat het kind dat geboren zal worden, zal lijden aan een bijzonder zware aandoening die als ongeneeslijk wordt erkend op het ogenblik van de diagnose (naast de hypothese waarin het voltooien van de zwangerschap een ernstig gevaar inhoudt voor de gezondheid van de vrouw, die ongewijzigd blijft) (voorgesteld artikel 2, 5°);

- het vereiste dat de arts of een andere bevoegde persoon van de instelling voor gezondheidszorg waar de ingreep is verricht, aan de vrouw de nodige voorlichting moet verstrekken inzake contraceptie, wordt vervangen door het vereiste dat de arts of de andere bevoegde persoon de vrouw moet voorstellen zich medisch-psychosociaal te laten begeleiden (voorgesteld artikel 2, 6°).

[6] Zie de beperkte termijnverlengingen die zijn geregeld in artikel 2, 3° en 5°, die in een aangepaste vorm worden behouden.

[7] Thans bepaalt artikel 2 van de wet van 15 oktober 2018 dat de vrouw inzonderheid moet worden ingelicht "over de rechten, de bijstand en de voordelen, bij wet en decreet gewaarborgd aan de gezinnen, aan de al dan niet gehuwde moeders en hun kinderen, alsook over de mogelijkheden om het kind dat geboren zal worden te laten adopteren" en dat op haar verzoek of op dat van de arts, haar "hulp en raad [moet worden gegeven] over de middelen waarop zij een beroep zal kunnen doen voor de oplossing van de psychologische en maatschappelijke problemen welke door haar toestand zijn ontstaan".

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

3.2. Artikel 3 van het wetsvoorstel[8] brengt het huidige artikel 2, 7°, van de wet van 15 oktober 2018, dat handelt over de gewetensvrijheid van een aantal gezondheidszorgbeoefenaars, onder in een nieuw artikel 2/1, eerste lid. De bepaling wordt uitgebreid tot alle gezondheidszorgbeoefenaars. De verplichtingen voor de arts om de vrouw bij haar eerste bezoek in kennis te stellen van zijn eventuele weigering om de zwangerschap af te breken, om haar door te verwijzen en om het medisch dossier te bezorgen aan de nieuwe arts, worden behouden.

Het voorgestelde artikel 2/1, tweede lid,[9] is nieuw en schrijft voor dat geen enkele arts op grond van een overeenkomst kan worden belet een vrijwillige zwangerschapsafbreking te verrichten en dat in voorkomend geval een dergelijke verbodsclausule als niet-geschreven wordt beschouwd.

3.3. Artikel 4 van het wetsvoorstel[10] vervangt artikel 3 van de wet van 15 oktober 2018 zodat enkel het huidige tweede lid ervan behouden blijft. Die strafbepaling is voortaan gericht tot eenieder die *fysiek of op enigerlei wijze* probeert te verhinderen dat een vrouw vrije toegang heeft tot een instelling voor gezondheidszorg die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoert.

De huidige strafbepalingen, gericht tot eenieder die een vruchtafdrijving veroorzaakt bij een vrouw die daarmee heeft toegestemd buiten de voorwaarden bepaald in artikel 2, en tot de vrouw die opzettelijk een vruchtafdrijving laat verrichten buiten de voorwaarden bepaald in artikel 2, worden weggelaten.

3.4. De artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel passen twee verwijzingen aan naar de wet van 15 oktober 2018 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'.

3.5. De artikelen 7, 8 en 10 van het wetsvoorstel voegen in de definitie van "gezondheidszorg" in de wet van 22 augustus 2002 'betreffende de rechten van de patiënt', in de wet 'betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen', gecoördineerd op 10 mei 2015 (hierna: gezondheidszorgberoepenwet) en in de wet van 22 april 2019 'inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg'[11] het verrichten van een vrijwillige zwangerschapsafbreking toe. Deze handeling wordt bijgevolg als een medische handeling beschouwd.

[8] Versie die voortvloeit uit amendement nr. 10 dat ingediend is in tweede lezing (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/007, 4-5).

[9] Versie die voortvloeit uit hetzelfde amendement.

[10] Versie die voortvloeit uit amendement nr. 5 (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 11), zoals gewijzigd bij amendement nr. 7 dat ingediend is in tweede lezing (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/006, 2-4).

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

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

Artikel 9 van het wetsvoorstel[12] voegt in de gezondheidszorgberoepenwet een nieuwe bepaling in die inhoudt dat eveneens als onwettige uitoefening van de geneeskunde wordt beschouwd, het gewoonlijk verrichten van een vrijwillige zwangerschapsafbreking door een persoon die niet beantwoordt aan alle wettelijke voorwaarden om de geneeskunde te mogen uitoefenen.

3.6. Zoals de tekst van het wetsvoorstel in tweede lezing werd goedgekeurd door de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers, blijven de twee volgende bepalingen van de wet van 15 oktober 2018 inhoudelijk ongewijzigd:

- de bepaling die inhoudt dat de aangezochte arts ertoe gehouden is de vrouw bij haar eerste bezoek in kennis te stellen van zijn weigering (om een zwangerschapsafbreking uit te voeren), die reeds vervat was in artikel 350 van het Strafwetboek, zoals gewijzigd door de wet van 3 april 1990, en die door de wet van 15 oktober 2018 werd hernomen (artikel 2, 7°, tweede zin, van de wet van 15 oktober 2018);

- de doorverwijsplicht en de verplichting om het medisch dossier door te geven aan de nieuwe arts die de vrouw raadpleegt, die door de wet van 15 oktober 2018 werden ingevoerd (artikel 2, 7°, derde en vierde zin, van de wet van 15 oktober 2018).

4. Aanvankelijk waren bij het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers verscheidene wetsvoorstellen tot hervorming van de wet van 15 oktober 2018 ingediend.

Uit de toelichting bij het voorstel dat als basis gediend heeft voor de besprekingen in de Commissie voor Justitie blijkt dat de indieners ervan daadwerkelijk voornemens waren de specifieke strafrechtelijke sancties op te heffen in het geval van een vrijwillige zwangerschapsafbreking waarbij niet aan de bij wet vastgestelde voorwaarden wordt voldaan.[13] Zij waren van oordeel dat de wet van 15 oktober 2018 de vrijwillige zwangerschapsafbreking niet echt uit het strafrecht haalde, de voorwaarden voor de uitvoering ervan niet verruimde en niet tegemoetkwam aan de wensen van de vrouwen, de artsen en de deskundigen. Volgens de indieners van het voorstel moet de vrijwillige zwangerschapsafbreking in de toekomst louter als een medische handeling worden opgevat, waarbij de wet van 22 augustus 2002 'betreffende de rechten van de patiënt' in acht moet worden genomen. Voorts moet de termijn om de vrijwillige zwangerschapsafbreking te mogen uitvoeren, worden verlengd tot achttien weken zwangerschap teneinde de wetgeving af te stemmen op de realiteit in de centra buiten de ziekenhuizen en een

[12] Versie die voortvloeit uit amendement nr. 13 dat ingediend is in tweede lezing (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/007, 8).

[13] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/001. Andere voorstellen gingen ook in de richting van een depenalisering van de vrijwillige zwangerschapsafbreking, daar de indieners van oordeel waren dat specifieke strafrechtelijke sancties jegens artsen volstrekt nutteloos waren wanneer het burgerlijk en het strafrechtelijk gemeen recht, alsook het medisch recht, volstaan voor de aansprakelijkheidsstelling van de arts die een zwangerschapsafbreking zou hebben uitgevoerd en die daarbij de wet zou hebben overtreden. (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0385/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0740/001). Zie ook *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0458/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0676/001.
In verband met de afschaffing van de strafrechtelijke sancties voor vrouwen die een zwangerschapsafbreking zouden laten uitvoeren buiten het wettelijke kader: *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0614/001.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

einde te maken aan het 'medische verkeer' naar Nederland.[14] De stellers van het voorstel wilden de bedenktijd tussen de eerste raadpleging en de effectieve vrijwillige zwangerschapsafbreking ook verkorten tot 48 uur.[15]

Zoals reeds werd verduidelijkt, hebben de indieners van het oorspronkelijke voorstel ook verscheidene amendementen ingediend die zijn aangenomen door de Commissie voor Justitie van de Kamer, zowel in eerste als in tweede lezing. Het is nuttig om er in dat verband op te wijzen dat:

- uit de verantwoording van amendement nr. 2 blijkt dat de indieners ervan het recht op zwangerschapsafbreking hebben willen verankeren als een fundamenteel vrouwenrecht dat uitgaat van het zelfbeschikkingsrecht van vrouwen, dat als dusdanig moet worden beschermd;[16]

- amendement nr. 3 ertoe strekt de specifieke strafrechtelijke sancties op te heffen waarin de wet ten aanzien van de artsen voorziet, aangezien de vrijwillige zwangerschapsafbreking als een louter medische handeling moet worden beschouwd. Er werd evenwel op gewezen dat indien een arts bij het uitvoeren van een zwangerschapsafbreking de wettelijke voorwaarden zou schenden, het gemeenrechtelijk strafrecht van toepassing zou zijn, wanneer in het kader van een medische handeling de therapeutische doelstellingen niet in acht worden genomen;[17]

- amendement nr. 4 "strekt tot opheffing van alle strafrechtelijke sancties jegens vrouwen die een zwangerschapsafbreking ondergaan waarbij de wettelijke voorwaarden niet worden nageleefd."[18]

Naar aanleiding van de aanneming in tweede lezing van het voorliggende wetsvoorstel in de Commissie voor Justitie, zoals het op bepaalde punten geamendeerd is, heeft de Commissie de andere wetsvoorstellen, die grotendeels overeenkwamen met het uiteindelijk aangenomen wetsvoorstel, vervallen verklaard.[19]

[14] Zie in dezelfde zin de voorstellen die opgenomen worden in de volgende Kamerstukken: *Parl.St.* Kamer, 2019, nr. 55-0385/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0614/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0652/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0740/001. Voor voorstellen die ertoe strekken de termijn tot 20 weken te verlengen: *Parl.St.* Kamer, 2019, nr. 55-0458/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0676/001.

[15] Zie in dezelfde zin de voorstellen die opgenomen worden in de volgende Kamerstukken: *Parl.St.* Kamer, 2019, nr. 55-0385/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0614/001, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0652/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0676/001; *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0740/001.

[16] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 4.

[17] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 9.

[18] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 10.

[19] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/008, 41.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

## ONDERZOEK VAN HET WETSVOORSTEL

### C. Juridisch kader dat gehanteerd moet worden bij het onderzoek van het wetsvoorstel: beoordelingsmarge die ter zake aan de wetgever wordt gelaten

5.1. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vloeit voort dat het recht op eerbiediging van het privéleven zoals het is verankerd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: het EVRM) impliceert dat elke vrouw het recht heeft op eerbiediging van haar beslissing om al dan niet moeder te worden en dat haar beslissing om al dan niet haar zwangerschap af te breken behoort tot de sfeer van het privéleven en de persoonlijke autonomie.[20]

Artikel 8 van het EVRM kan voor de staten positieve verplichtingen meebrengen die inherent zijn aan een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven, met name het scheppen van een regelgevend kader waarbij een juridische en afdwingbare regeling wordt ingevoerd teneinde de rechten van de individuele personen te beschermen, en indien nodig het uitwerken van specifieke maatregelen inzake vrijwillige zwangerschapsafbreking. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in dat verband kunnen vaststellen dat er in de overgrote meerderheid van de lidstaten van de Raad van Europa een tendens bestaat ten gunste van het toelaten van vrijwillige zwangerschapsafbreking.[21]

Wat betreft het ongeboren kind heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eraan herinnerd dat "dans les circonstances examinées par les organes de la Convention à ce jour, à savoir les législations régissant l'avortement, l'enfant à naître n'est pas considéré comme une 'personne' directement bénéficiaire de l'article 2 de la Convention et que son 'droit' à la 'vie', s'il existe, se trouve implicitement limité par les droits et les intérêts de sa mère".[22]

---

[20] EHRM 26 mei 2011, *R.R. t. Polen*, §§ 180 en 181.

[21] *Ibid*., §§ 185-186.

[22] EHRM 8 juli 2004, *VO t. Frankrijk*, § 80:
"Il ressort de ce rappel jurisprudentiel que dans les circonstances examinées par les organes de la Convention à ce jour, à savoir les législations régissant l'avortement, l'enfant à naître n'est pas considéré comme une 'personne' directement bénéficiaire de l'article 2 de la Convention et que son 'droit' à la 'vie', s'il existe, se trouve implicitement limité par les droits et les intérêts de sa mère. Les organes de la Convention n'excluent toutefois pas que, dans certaines circonstances, des garanties puissent être admises au bénéfice de l'enfant non encore né; c'est ce que paraît avoir envisagé la Commission lorsqu'elle a considéré que 'l'article 8 § 1 ne peut s'interpréter comme signifiant que la grossesse et son interruption relèvent, par principe, exclusivement de la vie privée de la mère' (*Brüggemann et Scheuten* précité, pp. 138-139, § 61), ainsi que la Cour dans la décision *Boso* précitée. Il résulte, par ailleurs, de l'examen de ces affaires que la solution donnée procède toujours de la confrontation de différents droits ou libertés, parfois contradictoires, revendiqués par une femme, une mère ou un père, entre eux, ou vis-à-vis de l'enfant à naître."
In het Belgisch grondwettelijk recht heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 39/91 van 19 december 1991 uit het oogpunt van het toezicht op de eerbiediging van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, het volgende geoordeeld:
"6.B.3. Die bepalingen stellen niet uit zichzelf vast dat de mens al vanaf zijn verwekking de bescherming geniet die zij waarborgen.
Uit de bepalingen van het internationaal verdragsrecht waarop de verzoekende partijen zich beroepen kan niet worden afgeleid dat de instemming die de Belgische Staat ermee heeft betuigd de grondwettelijke waarborg van identieke rechten voor levende personen en ongeboren kinderen inhoudt. Weliswaar houden sommige bepalingen, die voorkomen in verscheidene verdragen waarop de verzoekende partijen zich beroepen, voor de verdragsluitende staten de verplichting in om maatregelen te nemen waardoor een zwangerschap in optimale omstandigheden normaal tot een eind kan worden gebracht. Bovendien bestaan, meer bepaald in het Belgisch burgerlijk en sociaal recht,

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

Datzelfde Hof heeft er ook op gewezen dat de staten weliswaar een ruime beoordelingsmarge hebben om te bepalen in welke omstandigheden ze vrijwillige zwangerschapsafbreking toestaan, maar dat, eenmaal de beslissing genomen, het daarmee overeenstemmende 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.[23]

5.2. Aangezien diezelfde strekking ook moet worden verleend aan de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, gelet op het feit dat het Grondwettelijk Hof die beide artikelen in combinatie met de voornoemde internationaalrechtelijke bepalingen leest,[24] nopen die grondwettelijke bepalingen niet tot bijkomende overwegingen in het licht van de hierboven vermelde principes.

5.3. Het voorliggende wetsvoorstel past in die context. Zoals uit onderdeel B van dit advies blijkt, willen de indieners van het voorstel de voorwaarden versoepelen om tot een vrijwillige zwangerschapsafbreking over te gaan. De afdeling Wetgeving van de Raad van State dient na te gaan of de wetgever aldus handelt binnen de beoordelingsmarge waarover hij beschikt, rekening houdend met het zojuist beschreven kader.

## D. Onderzoek van het wetsvoorstel

### 1. Verlenging van de termijn voor vrijwillige zwangerschapsafbreking van twaalf weken (termijn verlengd met de bedenktijd van zes dagen) tot achttien weken (termijn verlengd met 48 uur)

6.1. Zoals blijkt uit de parlementaire stukken betreffende het oorspronkelijke wetsvoorstel en amendement nr. 2,[25] die aan de basis liggen van het voorstel dat de Commissie voor de Justitie van de Kamer in tweede lezing heeft aangenomen en dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd,[26] willen de indieners de termijn om een vrijwillige zwangerschapsafbreking te verrichten verlengen omdat elk jaar honderden vrouwen naar een ander land moeten trekken om er hun zwangerschap af te breken wanneer de in België geldende termijn van twaalf weken verstreken is, wat voor hen aanzienlijke kosten met zich meebrengt waardoor ze het soms erg moeilijk krijgen. Meestal gaat het om arme of kwetsbare vrouwen. Op grond van de verzuchtingen van de artsen die vrijwillige zwangerschapsafbrekingen uitvoeren in centra buiten de ziekenhuizen, vinden de indieners van het voorliggende wetsvoorstel het nodig de termijn te verlengen tot achttien weken zwangerschap teneinde de wetgeving af te stemmen op

---

wetsbepalingen die de belangen en de gezondheid van het ongeboren kind beschermen vanaf zijn verwekking. Hoewel de verplichting het menselijk leven te eerbiedigen de wetgever verplicht maatregelen te treffen om ook het ongeboren leven te beschermen, kan hieruit nochtans niet worden afgeleid dat de wetgever, op straffe van miskenning van de artikelen 6 en 6*bis* van de Grondwet, zou verplicht zijn om het geboren en het ongeboren kind op dezelfde wijze te behandelen."

[23] EHRM 8 juli 2004, *VO t. Frankrijk*, §§ 84 en 86; EHRM 26 mei 2011, *R.R. t. Polen*, §§ 186 tot 189; alsook de arresten die daar worden geciteerd.

[24] Vergelijk met GwH 29 oktober 2015, nr. 153/2015, B.10.1 en volgende.

[25] *Parl.St*. Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/001, 4; *Parl.St*. Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 7.

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

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

de realiteit in de centra buiten de ziekenhuizen en een einde te maken aan het "medisch verkeer" naar Nederland.

Er is ook op gewezen dat hoewel de overgrote meerderheid van de vrouwen (79 %) die hun zwangerschap willen afbreken, daarom verzoekt binnen de eerste weken van de zwangerschap (met name vóór de zevende week), sommige vrouwen er zich dan nog niet bewust van zijn dat zij zwanger zijn; nog anderen hebben niet rechtstreeks toegang tot informatie of de vereiste begeleiding om hun ongewenste zwangerschap te beëindigen.

6.2. Gelet op de aldus beschreven doelstelling en op de grote beoordelingsruimte waarover de wetgever beschikt voor het regelen van vrijwillige zwangerschapsafbreking, zoals uiteengezet in onderdeel C van dit advies, geeft het voorliggende wetsvoorstel geen aanleiding tot opmerkingen over de verlenging van de termijn waarbinnen een vrijwillige zwangerschapsafbreking mag plaatsvinden.

2. Verkorting van de bedenktijd van 6 dagen tot 48 uur

7.1. Wat betreft de bedenktijd tussen de eerste raadpleging en de datum waarop de vrijwillige zwangerschapsafbreking kan worden verricht, blijkt uit de toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel en uit de verantwoording van amendement nr. 2, die allebei aan de basis liggen van de tekst die voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd,[27] dat die eerste raadpleging het volgens de indieners van het voorstel "mogelijk [maakt] de aanvraag van de vrouw te verduidelijken, het verloop van de zwangerschapsafbreking toe te lichten, het over anticonceptie te hebben en een vertrouwensband op te bouwen". Die werkwijze wordt als bijzonder positief omschreven aangezien de betrokken vrouwen na dat gesprek naar eigen zeggen minder angstig zijn en minder stress hebben wegens de ernst van de te nemen beslissing dan daarvoor. In dat verband bevestigen de beroepsbeoefenaars die werkzaam zijn op het gebied van de vrijwillige zwangerschapsafbreking dat de vrouwen in verreweg de meeste gevallen hun beslissing al hebben genomen zodra ze het positieve resultaat van hun zwangerschapstest kennen. Slechts enkele vrouwen veranderen tijdens die gedwongen termijn van mening. De termijn van zes dagen zou derhalve voor vele vrouwen een moeilijk te verdragen beproeving zijn, die zelfs neerbuigend en paternalistisch overkomt. Het zou dus wenselijk zijn die termijn in te korten, met behoud van de mogelijkheid dat vrouwen een langere bedenktijd vragen als ze dat wensen.

7.2. Gelet op de beoordelingsruimte waarover de wetgever beschikt voor het regelen van vrijwillige zwangerschapsafbreking, zoals uiteengezet in onderdeel C van dit advies, hoeft ook over deze geplande maatregel geen opmerking te worden gemaakt.

[27] *Parl.St*. Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/001, 4-5; *Parl.St*. Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 7-8.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

3. Opheffing van specifieke strafrechtelijke sancties ("depenaliseren" van de vrijwillige zwangerschapsafbreking)

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,[28] 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 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."[29]

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."[30]

[28] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/001, 3; Amendement nr. 3, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 9; Amendement nr. 4, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 10.

[29] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 10.

[30] *Ibid*., 9.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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.

4. De gewetensclausule en de bescherming ervan

9.1. Zoals in punt 3.2 van onderdeel B van dit advies uiteengezet wordt, beoogt het voorliggende voorstel, dat ertoe strekt een artikel 2/1 in te voegen in hoofdstuk 2 van de wet van 15 oktober 2018, het toepassingsgebied van de gewetensclausule, die reeds in artikel 2, 7°, van de wet van 15 oktober 2018 opgenomen was, uit te breiden tot alle gezondheidszorgbeoefenaars.

Volgens de verantwoording van amendement nr. 2 dat aan de basis ligt van de voorgestelde tekst[31] hebben de indieners willen bevestigen dat de gewetensclausule de arts een specifiek recht verleent, namelijk het recht geen handeling te stellen die ingaat tegen zijn geweten. Volgens de indieners mag die clausule echter niet ruimer worden opgevat door die uit te breiden tot een instelling die een dergelijk verbod aan haar zorgverleners zou opleggen, want anders zouden ze aldus het recht op het eigen geweten verliezen.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn arrest *R.R. t. Polen* van 26 mei 2011 het volgende geoordeeld:

> "206. Pour autant que le Gouvernement invoque dans ses observations le droit reconnu aux médecins de refuser de pratiquer certains actes pour des motifs de conscience et qu'il s'appuie à cet égard sur l'article 9 de la Convention, la Cour rappelle que le terme 'pratiques' au sens de l'article 9 § 1 ne désigne pas n'importe quel acte ou comportement public motivé ou inspiré par une religion ou une conviction (*Pichon et Sajous c. France* (déc.), n° 49853/99, CEDH 2001-X). La Cour estime que les États sont tenus d'organiser leur système de santé de manière à garantir que l'exercice effectif de la liberté de conscience des professionnels de la santé dans le contexte de leurs fonctions n'empêche

[31] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 8.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

pas les patients d'accéder aux services auxquels ils ont droit en vertu de la législation applicable."

9.2. In het licht van die rechtspraak en gelet op wat in punt 5 onderaan gezegd zal worden, geeft die maatregel, die overduidelijk tegemoetkomt aan het streven van de wetgever om de autonomie en de eigen therapeutische vrijheid van de gezondheidszorgbeoefenaars te waarborgen, geen aanleiding tot opmerkingen.

5. De doorverwijsplicht voor de arts die weigert een vrijwillige zwangerschapsafbreking uit te voeren

10.1. Het voorgestelde artikel 2/1, eerste lid, tweede tot vierde zin, van de wet van 15 oktober 2018 (artikel 3 van het wetsvoorstel) vormt de inhoudelijk ongewijzigde overname van artikel 2, 7°, tweede tot vierde zin, van dezelfde wet. Deze bepalingen houden in dat de aangezochte arts die weigert om een zwangerschapsafbreking te verrichten, ertoe gehouden is om de vrouw bij haar eerste bezoek in kennis te stellen van zijn weigering, om haar de contactgegevens te bezorgen van een andere arts, een ander centrum voor zwangerschapsafbreking of een andere gespecialiseerde ziekenhuisdienst waartoe zij zich kan wenden voor een nieuwe aanvraag voor een zwangerschapsafbreking, en om het medisch dossier te bezorgen aan de nieuwe arts die door de vrouw wordt geraadpleegd.

Ook indien de betrokken arts niet verplicht is om zelf een vrijwillige zwangerschapsafbreking te verrichten of om eraan mee te werken (voorgesteld artikel 2/1, eerste lid, eerste zin, van de wet van 15 oktober 2018), vormen de zo-even geschetste verplichtingen een beperking van het recht op gewetensvrijheid van de betrokken arts, dat onder meer voortvloeit uit artikel 9 van het EVRM. In een recent advies over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetgeving betreffende de euthanasie' en over amendementen op dat wetsvoorstel, kwam de algemene vergadering van de Raad van State tot de conclusie dat de in dat wetsvoorstel (weliswaar enigszins anders) uitgewerkte doorverwijsplicht afbreuk deed aan dat grondrecht.[32]

10.2. Het recht op gewetensvrijheid van de arts moet in dit geval evenwel worden afgewogen tegenover het eerder al aangehaalde recht van de vrouw op eerbiediging van het privéleven, vervat in artikel 8 van het EVRM, waaraan een positieve verplichting correspondeert van de staat om het voor de vrouw daadwerkelijk mogelijk te maken een zwangerschapsafbreking te laten uitvoeren binnen de voorwaarden vervat in het voorgestelde artikel 2 van de wet van 15 oktober 2018.[33]

[32] Adv.RvS 66.816/AV–66.817/AV van 29 januari 2020 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetgeving betreffende de euthanasie' en over amendementen op dat wetsvoorstel, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0523/011, 20-22.

[33] Wat de noodzaak betreft voor de Staat om in een kader te voorzien waardoor de concurrerende rechten ontleend aan het recht op eerbiediging van het privéleven en aan het recht op vrijheid van geweten in evenwicht kunnen zijn, waarop het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de nadruk legt in de reeds geciteerde § 206 van zijn arrest *R.R. t. Polen* van 26 mei 2011, zie ook, vanuit het oogpunt van het Europees Sociaal Handvest, Europees Comité voor Sociale Rechten, Collectieve klacht nr. 87/2012, Internationale federatie voor gezinsplanning - Europees netwerk (IPPF European Network), 10 september 2013, en, vanuit het oogpunt van het Internationaal Verdrag inzake

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

De doorverwijzingsplicht voor de arts die weigert om een zwangerschapsafbreking uit te voeren verschilt op twee belangrijke punten van de doorverwijzingsplicht voor de arts die weigert om euthanasie toe te passen.

In de eerste plaats wordt zwangerschapsafbreking binnen de wettelijk bepaalde voorwaarden uitdrukkelijk gekwalificeerd als een handeling van gezondheidszorg (zie de artikelen 7, 8 en 10 van het wetsvoorstel) en dus als een medische handeling, terwijl op zijn minst onduidelijk is in welke mate dat het geval kan zijn voor een actief levensbeëindigend handelen zoals euthanasie. De wetgever vermag dan ook ervan uit te gaan dat de gewetensbezwaren van een arts zwaarder wegen wat betreft de toepassing van euthanasie dan wat betreft de uitvoering van een zwangerschapsafbreking.

In de tweede plaats ligt er bij zwangerschapsafbreking een dwingend tijdskader voor.[34] Buiten de gevallen vermeld in het voorgestelde artikel 2, 5°, van de wet van 15 oktober 2018 moet de zwangerschap worden uitgevoerd vóór het einde van de achttiende week na de bevruchting,[35] terwijl dat tijdskader niet als dusdanig aanwezig is bij euthanasie.

In de hoorzittingen bij de parlementaire bespreking van de wet van 15 oktober 2018 werd er bovendien op gewezen dat een belangrijke groep van de betrokken vrouwen van allochtone origine zou zijn en moeilijkheden zou ondervinden om zich zelf te richten tot de doorgaans gespecialiseerde behandelcentra waar zwangerschapsafbreking wordt uitgevoerd.[36]

10.3. Op grond van die elementen kan worden aangenomen dat de voorgestelde bepalingen inzake de verwijsplicht van de arts die weigert om een vrijwillige zwangerschapsafbreking te verrichten, geen onevenredige beperking inhouden van zijn recht op gewetensvrijheid, ook al houdt die verwijsplicht in dat hij een andere arts of zorginstelling moet aanwijzen waar die zwangerschapsafbreking daadwerkelijk kan worden verricht.

---

burgerrechten en politieke rechten: Comité voor de rechten van de mens, algemene opmerking 36 - Artikel 6: recht op leven, 3 september 2019, pt. 8: "(…) Les États parties devraient supprimer les obstacles actuels (...) à l'accès effectif des femmes et des filles à un avortement légal et sécurisé (...), y compris les obstacles résultant de l'exercice de l'objection de conscience par des prestataires de soins médicaux (...), et ne devraient pas introduire de nouveaux obstacles (…)."

[34] Dit argument werd ook aangehaald tijdens de hoorzittingen bij de parlementaire bespreking van de wet van 15 oktober 2018 (*Parl.St.* Kamer, 2017-18, nr. 54-3216/003, 128).

[35] Onder voorbehoud van de beperkte termijnverlenging ingevolge het voorgestelde artikel 2, 3° en 5°, van de wet van 15 oktober 2018.

[36] *Parl.St.* Kamer, 2017-18, nr. 54-3216/003, 90 en 106.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

6. Misdrijf van belemmering van vrijwillige zwangerschapsafbreking

11.1. De beoogde wijziging van artikel 3, tweede lid, van de wet van 15 oktober 2018 vindt haar oorsprong in het in eerste lezing ingediende amendement nr. 5, waarvan de verantwoording als volgt luidde:

> "Dit amendement beoogt het als een misdrijf te kwalificeren wanneer de vrouw de toegang tot een zorginstelling waar zwangerschapsafbrekingen worden uitgevoerd, onmogelijk wordt gemaakt door bijvoorbeeld verkeerde informatie te verspreiden of informatie achter te houden. Al evenzeer wordt het als een misdrijf gekwalificeerd wanneer de vrouw fysiek wordt verhinderd tot een dergelijke instelling toegang te krijgen."[37]

11.2. Aan de basis van de formulering die uiteindelijk gebruikt wordt voor de strafbaarstelling ligt het in tweede lezing aangenomen amendement nr. 7, waarvan de verantwoording als volgt luidde:[38]

> "In eerste lezing waren er nogal wat vragen met betrekking tot amendement nummer 5, door een minder passende vertaling werd het woord 'anderszins', gebruikt in artikel 5. Dit amendement vervangt dit woord door de woorden 'op enigerlei wijze', welke letterlijk of in een variant hierop (bijvoorbeeld 'in enigerlei vorm') op meerdere plaatsen voorkomen in onder meer het Strafwetboek (onder andere in artikel 66, artikel 118bis, artikel 122, artikel 123sexies, artikel 135bis, artikel 140, artikel 141, artikel 315, artikel 380ter, artikel 433novies/6, artikel 494, artikel 527). Het gebruik van deze terminologie heeft als voordeel dat hij al bekend is bij de actoren van justitie, bij de magistraten. Deze laatsten hebben dus ervaring met het invullen van deze termen. De indieners zijn er dan ook van overtuigd dat de magistraten zeker capabel zijn om te beslissen of bepaalde gedragingen of activiteiten onder het toepassingsgebied van de bepaling zullen vallen.
>
> Een andere vraag ging over iets wat in de verantwoording van het amendement stond, met name 'bijvoorbeeld verkeerde informatie verspreiden of informatie achter te houden'.
>
> Allereerst valt op te merken dat deze voorbeelden niet in het artikel zelf maar enkel in de verantwoording staan. Ten tweede staat er duidelijk 'bijvoorbeeld', dus zijn nog andere gedragingen denkbaar die een belemmering van de toegang tot een zorginstelling waar zwangerschapsafbrekingen worden uitgevoerd, kunnen uitmaken. In de commissievergadering bij eerste lezing werden door diverse indieners al een aantal voorbeelden gegeven, we vullen ze hier nog aan met de bijgaande opmerkingen dat het niet gaat om een exhaustieve lijst en dat het in de praktijk dus aan de autonome beslissing van de magistraten wordt overgelaten om geval per geval te bekijken of het wetsartikel van toepassing is.
>
> Mogelijke voorbeelden van belemmering, andere dan fysieke, in de zin van dit artikel zijn:
>
> - folders met overdreven, groteske, niet-waarheidsgetrouwe afbeeldingen m.b.t. abortus afgeven aan de ingang van abortuscentra;
>
> - posters ophangen met foutieve (medische) informatie, zoals 'een foetus is levensvatbaar vanaf 10 weken';

[37] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/003, 11.

[38] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/006, 2-4.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

- publicaties verspreiden die beweren dat abortus maar toegelaten is tot bijvoorbeeld 10 weken omdat de foetus dan levensvatbaar is en men op een later tijdstip in de zwangerschap niet meer terechtkan bij een arts of abortuscentrum;

- achterhouden van adressen van instellingen van gezondheidszorg die abortus uitvoeren;

- blokkeren van websites met info over deze instellingen;

- verspreiden van verzonnen berichten die de artsen of instellingen die abortus uitvoeren in een slecht daglicht stellen;

- het zich voordoen als een site of informatiekanaal van de overheid, van een officiële instantie of van een instelling waar abortus wordt uitgevoerd om op die wijze onjuiste informatie te verspreiden over bijv. de voorwaarden waaronder abortus kan plaatsvinden;

- het weigeren door te verwijzen naar een andere arts of instelling;

- het op de lange baan schuiven van consultaties, zodat de vrouw niet langer een abortus kan laten uitvoeren omdat de maximale termijn overschreden is;

- het onder druk zetten of bedreigen van een vrouw die tot abortus wil overgaan;

- ...

Het gaat dus niet om het louter verspreiden van een mening. De auteurs willen geenszins raken aan de vrijheid van meningsuiting, zowel de voor- als tegenstanders van abortus hebben recht op hun mening en mogen deze vrijelijk verkondigen. Het gaat de indieners daarentegen wel om het strafbaar stellen van gedragingen, publicaties, het verspreiden van valse informatie of het achterhouden van correcte informatie, enzovoort waardoor een vrouw het recht op abortus niet kan benutten."[39]

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.[40] Met dat laatste moet rekening worden gehouden, niet om de beschermingssfeer te bepalen van de vrijheid die gewaarborgd wordt door artikel 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 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.[41]

[39] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/006, 2 en 3.

[40] Zie o.a. EHRM 25 juli 2019, *Brzeziński t. Polen.*

[41] Zie GwH 25 mei 2016, nr. 72/2016, B.17.1 : "In zoverre zij het recht op vrije meningsuiting erkennen, hebben de artikelen 9 en 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 18 en 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan die van

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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.[42]

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.[43] 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.[44]

---

artikel 19 van de Grondwet, dat de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten erkent. De bij die bepalingen geboden waarborgen vormen dan ook, in die mate, een onlosmakelijk geheel."

[42] Zie in verband met het legaliteitsbeginsel in strafzaken, EHRM (GK) 21 oktober 2013, *Del Rio Prada t. Spanje* §§ 78-93, alsook GwH 25 mei 2016, nr. 72/2016, B.5.1. en B. 5.2: "B.5.1. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen. B.5.2. Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtsonderhorige, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen. Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het wettigheidsbeginsel in strafzaken zouden schenden." Over de omzetting van die beginselen naar de gevallen van de beperking van de vrijheid van meningsuiting in strafzaken, zie EHRM 29 juni 2004, *Chauvy e.a. t. Frankrijk,* §§ 43-44, alsook GwH 25 mei 2016, nr. 72/2016, B.19.

[43] Zie de vorige voetnoot.

[44] Het verslag van de tweede lezing bevat op dat punt standpunten uitgaande van bepaalde indieners van het voorstel. Het zou aanbeveling verdienen de samenhang van die standpunten duidelijk weer te geven. Zie ter vergelijking blz. 32 ("Aangaande de vraag van mevrouw Van Peel over de positie van de partner legt de spreekster uit dat de vrouw het alleenrecht heeft om te beslissen. Zij alleen en niet haar partner mag beslissen."), blz. 34 ("Mevrouw Karin Jiroflée (sp.a) beantwoordt de vraag omtrent de partner met een kinderwens. Zij geeft aan dat de partner uiteraard zijn recht op vrije meningsuiting mag uitoefenen, zelfs al doet hij dat, bij wijze van spreken, duizendmaal. Het mag er evenwel niet toe leiden dat de vrouw zich bedreigd of onder druk gezet voelt. Het komt de rechter toe om dat te beoordelen.") en blz. 35 ("Volgens de tegenstanders van de voorliggende tekst moet de vader het recht hebben zich over een zwangerschapsonderbreking in het raam van een ouderschapsproject uit te spreken.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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 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.[45] 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 d'incitation à la violence".[46] Het verdient aanbeveling dat in de parlementaire bespreking aangetoond wordt, wat tot heden niet gebeurd is, op welke

---

Volgens Mevrouw Rohonyi komt zulks neer op een volstrekte miskenning van het feit dat vrouwen om persoonlijke redenen een abortus laten uitvoeren, een dagelijkse realiteit in dit land. Persoonlijke redenen zijn onder meer het feit dat er geen partner is, of nog partnergeweld." Een aantal vragen over het zelfde onderwerp zijn overigens uiteindelijk onbeantwoord gebleven (zie blz. 36).

[45] EHRM 15 februari 2005, *Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*, § 87: "Dans sa pratique, la Cour distingue entre faits et jugements de valeur. Si la matérialité des premiers peut se prouver, les seconds ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude. Lorsqu'une déclaration s'analyse en un jugement de valeur, la proportionnalité de l'ingérence peut être fonction de l'existence d'une base factuelle suffisante car, faute d'une telle base, un jugement de valeur peut lui aussi se révéler excessif."

[46] EHRM (GK) 17 december 2004, *Cumpana en Mazare t. Roemenië*, § 115; EHRM. 3 april 2014, *Amorim Giestas en Jesus Costa Bordalo t. Portugal*, § 36.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

wijze 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.[47]

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 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."

De Franse *Conseil Constitutionnel* heeft bij beslissing 2017-747/DC van 16 maart 2017[48] 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.

[47] *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-0158/004, 71, en nr. 55-0158/008, 35.

[48] https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2017-747-dc-du-16 mars 2017-saisine-par-60-deputes

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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

7. Overige bepalingen van het wetsvoorstel

12. De andere bepalingen van het voorliggende wetsvoorstel geven geen aanleiding tot opmerkingen.

*

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

## CONTEXTE ET PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a été adoptée en deuxième lecture par la commission compétente de la Chambre des représentants [1].

Les dispositions de la proposition visent pour la plupart à 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' [2-3].

### A. Dispositif issu de la loi du 15 octobre 2018

2. La loi du 15 octobre 2018 transforme la cause d'exonération de peine pour interruption volontaire de grossesse sous certaines conditions en un droit pour la femme de demander à un médecin de procéder à cette interruption volontaire de grossesse sous ces conditions [4].

Les articles 2 et 3 de la loi du 15 octobre 2018 ont remplacé les articles 350 et 351 du Code pénal, qui réglaient les conditions auxquelles une interruption volontaire de grossesse n'était pas punissable.

L'article 2 de la loi du 15 octobre 2018 renferme les conditions auxquelles une femme enceinte peut demander à un médecin d'interrompre sa grossesse, conditions qui, sur le fond, correspondent en grande partie aux causes d'exonération de peine énoncées dans l'ancien article 350, alinéa 2, du Code pénal.

L'article 3, alinéa 1er, contient la disposition pénale, inscrite auparavant à l'article 350, alinéa 1er, du Code pénal, visant celui qui aura fait avorter une femme qui y a consenti en dehors des conditions prévues à l'article 2.

---

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

[2] La proposition de loi qui est devenue cette loi n'a pas été soumise à l'avis du Conseil d'État. Un recours en annulation de cette loi a été introduit devant la Cour constitutionnelle (numéro de rôle 7168).

[3] Cette loi constitue la première modification matérielle des conditions permettant l'interruption volontaire de grossesse depuis 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'. La loi du 26 juin 2000 'relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution' et la loi du 23 janvier 2003 'relative à la mise en concordance des dispositions légales en vigueur avec la loi du 10 juillet 1996 portant abolition de la peine de mort et modifiant les peines criminelles' n'ont pas modifié les conditions sur le fond.

[4] En ce sens, Michel PAQUES écrit : « Contrairement à la formule négative et exceptionnelle choisie en 1990, le nouveau texte établit positivement le droit de la femme à avorter ('La femme enceinte peut demander à un médecin d'interrompre sa grossesse dans les conditions suivantes : […]'. Le législateur abandonne aussi la condition d'état de détresse et en modifie d'autres » (M. PAQUES, « Avortement, euthanasie et Cour constitutionnelle », pp. 15-16, https://orbi.uliege.be/handle/2268/237393). Adde Th. VANSWEEVELT, F. DE MEYER et K. VAN ASSCHE, "De Abortuswet 2018: over symbolische verbeteringen en openstaande knelpunten", *Tijdschrift voor gezondheidsrecht/Revue du droit de la santé*, 2018-19, pp. 220-232, notamment p. 225.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

L'article 3, alinéa 2, contient une nouvelle disposition pénale applicable à celui qui tente d'empêcher une femme d'accéder librement à un établissement de soins pratiquant des interruptions volontaires de grossesse.

L'article 3, alinéa 3, contient la disposition pénale visant la femme qui, volontairement, aura fait pratiquer une interruption de grossesse en dehors des conditions prévues à l'article 2, disposition qui figurait précédemment à l'article 351 du Code pénal.

L'article 3, alinéa 4, reproduit une partie de l'aggravation de la peine lorsque les moyens employés en vue de l'interruption de grossesse auront causé la mort, aggravation qui était déjà prévue à l'article 352 du Code pénal.

L'article 3, alinéa 5, règle l'applicabilité de dispositions du livre I$^{er}$ du Code pénal (consécutivement au transfert de ces dispositions du Code pénal dans une loi autonome).

Les articles 348 et 349 du Code pénal, qui contiennent des dispositions pénales en cas d'interruption de grossesse pratiquée sans le consentement de la femme et d'interruption de grossesse causée par des violences exercées volontairement, mais sans intention de la produire, sont maintenus. L'article 352 du Code pénal, qui concerne l'aggravation de la peine lorsque les moyens employés en vue de l'interruption de grossesse auront causé la mort, est limité à l'hypothèse dans laquelle la femme n'a pas consenti à cette interruption.

B. Portée de la proposition soumise à l'avis de la Section de législation

3.1. Le texte adopté en deuxième lecture par la Commission de la Justice de la Chambre, qui est présentement soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État, entend modifier de manière substantielle la loi du 15 octobre 2018.

L'article 2 de la proposition de loi soumise pour avis remplace l'article 2 de la loi du 15 octobre 2018 par un nouveau dispositif, mais il en conserve la formulation. Il ressort par ailleurs de la lecture des travaux préparatoires que la volonté des auteurs de la proposition est bien de maintenir et même de renforcer le droit de la femme à interrompre volontairement sa grossesse. Ainsi la justification de l'amendement tendant à remplacer l'article 2 de la loi du 15 décembre 2018 débute par ces mots : « le droit à l'avortement est un droit fondamental des femmes qui est fondé sur le droit à l'autodétermination des femmes qui, en tant que tel, doit être protégé » [5].

[5] Justification de l'amendement n° 2, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 4

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

L'article 2 de la proposition de loi soumise pour avis contient les adaptations suivantes :

- l'interruption volontaire de grossesse doit en principe [6] être pratiquée avant la fin de la dix-huitième semaine de la conception au lieu de la fin de la douzième semaine de la conception (article 2, 1°, a), proposé, de la loi du 15 octobre 2018), ce délai étant prolongé le cas échéant (d'une partie) du délai d'attente obligatoire de quarante-huit heures (article 2, 5°, proposé) ;

- il n'est plus précisé que le service d'information lié à l'établissement de soins dans lequel l'interruption volontaire de grossesse est pratiquée par un médecin doit informer la femme ni quelle assistance et quels conseils doivent lui être donnés (article 2, 1°, b), proposé) [7] ;

- il n'est plus prévu que le médecin doit rappeler les diverses possibilités d'accueil de l'enfant à naître et faire appel, le cas échéant, au personnel du service d'information pour accorder l'assistance et donner les conseils précités (article 2, 2°, a), proposé) ;

- le médecin ne peut pratiquer l'interruption volontaire de grossesse qu'au plus tôt quarante-huit heures (au lieu de six jours) après la première consultation, sauf s'il existe une raison médicale urgente (article 2, 3°, proposé) ;

- au-delà du délai de dix-huit semaines, la grossesse peut être interrompue lorsqu'il existe un risque élevé (au lieu de : lorsqu'il est certain) que l'enfant à naître sera atteint d'une affection d'une particulière gravité et reconnue comme incurable au moment du diagnostic (outre l'hypothèse dans laquelle la poursuite de la grossesse met en péril grave la santé de la femme, qui reste inchangée) (article 2, 5°, proposé) ;

- la condition selon laquelle le médecin ou toute autre personne qualifiée de l'établissement de soins où l'intervention a été pratiquée, doit assurer l'information de la femme en matière de contraception, est remplacée par l'exigence que le médecin ou toute autre personne qualifiée de l'établissement de soins où l'intervention a été pratiquée, propose un accompagnement médico-psycho-social à la femme (article 2, 6°, proposé).

3.2. L'article 3 de la proposition de loi [8] inscrit l'actuel article 2, 7°, de la loi du 15 octobre 2018, qui traite de la liberté de conscience d'un certain nombre de professionnels des soins de santé, dans un nouvel article 2/1, alinéa 1er. La disposition est étendue à tous les professionnels des soins de santé. Les obligations faites au médecin d'informer dès la première visite l'intéressée de son refus éventuel d'interrompre la grossesse, de la réorienter et de transmettre le dossier médical au nouveau médecin sont maintenues.

---

[6] Voir les prolongations limitées des délais prévues à l'article 2, 3° et 5°, qui sont maintenues sous une forme adaptée.

[7] L'article 2 de la loi du 15 octobre 2018 dispose actuellement que la femme doit notamment recevoir des informations « sur les droits, aides et avantages garantis par la loi et les décrets aux familles, aux mères célibataires ou non, et à leurs enfants, ainsi que sur les possibilités offertes par l'adoption de l'enfant à naître » et qu'à sa demande ou à celle du médecin la femme doit se voir accorder « une assistance et des conseils sur les moyens auxquels elle peut avoir recours pour résoudre les problèmes psychologiques et sociaux posés par sa situation ».

[8] Issu de l'amendement n° 10 déposé en deuxième lecture (*Doc. Parl.* Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/007, pp. 4-5).

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

L'article 2/1, alinéa 2 proposé[9], est nouveau et dispose 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.

3.3. L'article 4 de la proposition de loi [10] remplace l'article 3 de la loi du 15 octobre 2018 en ne maintenant que son deuxième alinéa actuel. Cette disposition pénale vise désormais quiconque tente 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 sanctions pénales actuellement prévues, qui visent quiconque aura fait avorter une femme qui y a consenti en dehors des conditions prévues à l'article 2, et la femme qui, volontairement, aura fait pratiquer un avortement en dehors des conditions prévues à l'article 2, sont omises.

3.4. Les articles 5 et 6 de la proposition de loi adaptent deux références à la loi du 15 octobre 2018 figurant dans la loi du 13 août 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'.

3.5. Les articles 7, 8 et 10 de la proposition de loi ajoutent dans la définition des « soins de santé », inscrite dans la loi du 22 août 2002 'relative aux droits du patient', dans la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015 (ci-après : la loi sur les professions des soins de santé) et dans la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé' [11] l'accomplissement d'une interruption volontaire de grossesse. Cet acte est dès lors considéré comme un acte médical.

L'article 9 de la proposition de loi [12] insère dans la loi sur les professions des soins de santé une nouvelle disposition aux termes de laquelle relève également de l'exercice illégal de l'art médical, l'accomplissement habituel d'une interruption volontaire de grossesse par une personne ne réunissant pas l'ensemble des conditions légales permettant d'exercer la médecine.

3.6. Tel que le texte de la proposition de loi a été adopté en deuxième lecture par la commission compétente de la Chambre des représentants, les deux dispositions suivantes de la loi du 15 octobre 2018 demeurent, en substance, inchangées :

- la disposition qui prévoit que le médecin sollicité est tenu d'informer l'intéressée, dès la première visite, de son refus (de pratiquer une interruption de grossesse), qui figurait déjà à l'article 350 du Code pénal, modifié par la loi du 3 avril 1990, et qui avait été reproduite dans la loi du 15 octobre 2018 (article 2, 7°, deuxième phrase, de cette loi).

[9] Issu du même amendement.

[10] Issu de l'amendement n° 5 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, DOC 55-0158/003, p. 11), tel qu'adapté par l'amendement n° 7 déposé en deuxième lecture (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/006, pp. 2 à 4).

[11] Cette loi entre en vigueur le 1er juillet 2021, à l'exception de certains articles pour lesquels le Roi fixe une 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).

[12] Issu de l'amendement n° 13 déposé en deuxième lecture (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/007, p. 8).

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

- l'obligation de réorientation et celle de transmettre le dossier au nouveau médecin que l'intéressée consultera, qui avaient été instaurées par la loi du 15 octobre 2018 (article 2, 7°, troisième et quatrièmes phrases, de la loi du 15 octobre 2018).

4. Initialement, plusieurs propositions de loi visant à réformer la loi du 15 octobre 2018 avaient été déposées sur le bureau de la Chambre.

Il ressort des développements de la proposition qui a servi de base aux discussions en Commission de la Justice que ses auteurs entendaient supprimer les sanctions pénales spécifiques en cas de pratique d'une interruption volontaire de grossesse en dehors des conditions fixées par la loi [13]. Ils estimaient que la loi du 15 octobre 2018 ne dépénalisait pas réellement l'interruption volontaire de grossesse, n'élargissait pas les conditions de pratique et ne rencontrait ni la demande des femmes, ni celle des médecins, ni celle des experts. Pour les auteurs de la proposition, l'interruption volontaire de grossesse devait être considérée à l'avenir uniquement comme un acte médical devant répondre à la loi du 22 août 2002 'relative aux droits du patient'. Ensuite, le délai pour pratiquer l'interruption volontaire de grossesse devait être allongé et porté à dix-huit semaines d'aménorrhée afin de correspondre à la réalité de la pratique en centre hospitalier et de mettre fin aux voyages médicaux vers les Pays-Bas [14]. Les auteurs de la proposition entendaient encore réduire le délai de réflexion entre la première consultation et l'acte d'interruption volontaire de grossesse à 48 heures [15].

Ainsi que cela a déjà été précisé, plusieurs amendements ont également été introduits par les auteurs de la proposition initiale et adoptés par la Commission de la Justice de la Chambre, tant en première qu'en deuxième lecture. Il est à cet égard utile de rappeler :

- qu'il ressort de la justification à l'amendement n° 2 que ses auteurs ont entendu consacrer le droit à l'interruption volontaire de grossesse comme un droit fondamental fondé sur le droit à l'autodétermination des femmes, qui doit être protégé en tant que tel [16] ;

---

[13] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/001. D'autres propositions allaient également dans le sens d'une dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse, leurs auteurs estimant que des sanctions pénales spécifiques à l'encontre des médecins étaient parfaitement inutiles à partir du moment où le droit civil et le droit pénal communs, ainsi que le droit médical, suffisent à engager la responsabilité du médecin qui aurait pratiqué une interruption volontaire de grossesse en méconnaissance de la loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0385/001 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0740/001). Voir encore *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0458/001 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0676/001.
Dans le sens de la suppression des sanctions pénales pour les femmes qui interrompraient volontairement leur grossesse en dehors du cadre légal : *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0614/001.

[14] Voir, dans le même sens, les propositions reprises dans les documents parlementaires suivants : *Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 0385/001 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0614/001 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0652/001 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0740/001. Pour des propositions visant à porter le délai à 20 semaines : *Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0458/001 *; Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0676/001.

[15] Voir, dans le même sens, les propositions reprises dans les documents parlementaires suivants : *Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 0385/001 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0614/001, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0652/001 ; *Doc. parl.* Chambre, 2019-2020, n° 55-0676/001 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0740/001.

[16] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 4.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

- que l'amendement n° 3 a pour but de supprimer les sanctions pénales spécifiques prévues par la loi à l'égard des médecins dès lors que l'interruption volontaire de grossesse doit être considérée comme « un acte médical à part entière ». Il a toutefois été rappelé que le droit pénal commun devait s'appliquer pour toute violation du respect des buts thérapeutiques commis dans le cadre d'un acte médical, si un médecin devait pratiquer une interruption volontaire de grossesse en dehors des conditions légales [17] ;

- que l'amendement n° 4 a entendu supprimer toutes les sanctions pénales à l'encontre des femmes qui avortent en dehors des conditions légales [18].

C'est à la suite de l'adoption en deuxième lecture par la Commission de la Justice de la proposition de loi examinée, telle qu'amendée sur certains points, que les autres propositions de loi, qui allaient largement dans le même sens que celui de la proposition de loi finalement adoptée, ont été déclarées 'sans objet' par la Commission de la Justice [19].

## EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

### C. Cadre juridique à la lumière duquel doit être examinée la proposition de loi : marge d'appréciation laissée au législateur en la matière

5.1. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que le droit au respect de la vie privée tel qu'il est consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) implique que chaque femme a le droit au respect des décisions de devenir ou de ne pas devenir mère et que sa décision d'interrompre ou non sa grossesse ressortit à la sphère de la vie privée et de l'autonomie personnelle [20].

L'article 8 de la CEDH peut engendrer des obligations positives pour les États qui sont inhérentes à un respect effectif de la vie privée, notamment la création d'un cadre règlementaire instaurant un mécanisme judiciaire et exécutoire destiné à protéger les droits des individus et la mise en œuvre, le cas échéant, de mesures spécifiques en matière d'interruption volontaire de grossesse. La Cour européenne des droits de l'homme a pu constater, à cet égard, qu'il existe dans une majorité substantielle des États membres du Conseil de l'Europe, une tendance en faveur de l'autorisation de l'interruption volontaire de grossesse [21].

En ce qui concerne l'enfant à naître, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que « dans les circonstances examinées par les organes de la Convention à ce jour, à savoir les législations régissant l'avortement, l'enfant à naître n'est pas considéré comme une

[17] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 9.

[18] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 10.

[19] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/008, p. 41.

[20] Cour eur. D.H., arrêt du 26 mai 2011, *R.R. c. Pologne*, §§ 180 et 181.

[21] *Ibid*., §§ 185-186.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

'personne' directement bénéficiaire de l'article 2 de la Convention et que son 'droit' à la 'vie', s'il existe, se trouve implicitement limité par les droits et les intérêts de sa mère » [22].

La même Cour a également souligné que, 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 [23].

5.2. Dès lors que la même portée doit être conférée aux articles 22 et 23 de la Constitution, compte tenu de la lecture combinée qu'en fait la Cour constitutionnelle avec les dispositions de droit international précitées [24], ces dispositions constitutionnelles n'appellent pas de considérations complémentaires au regard des principes énoncés ci-avant.

5.3. La proposition de loi examinée s'inscrit dans ce contexte. Comme il ressort du point B du présent avis, les auteurs de la proposition entendent assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse. Il s'agit, pour la section de législation du Conseil d'État de vérifier si, ce faisant, le législateur s'est inscrit dans la marge d'appréciation dont il dispose, compte tenu du cadre qui vient d'être décrit.

---

[22] Cour eur. D.H., arrêt du 8 juillet 2004, *VO c. France*, § 80 :
« Il ressort de ce rappel jurisprudentiel que dans les circonstances examinées par les organes de la Convention à ce jour, à savoir les législations régissant l'avortement, l'enfant à naître n'est pas considéré comme une 'personne' directement bénéficiaire de l'article 2 de la Convention et que son 'droit' à la 'vie', s'il existe, se trouve implicitement limité par les droits et les intérêts de sa mère. Les organes de la Convention n'excluent toutefois pas que, dans certaines circonstances, des garanties puissent être admises au bénéfice de l'enfant non encore né ; c'est ce que paraît avoir envisagé la Commission lorsqu'elle a considéré que 'l'article 8 § 1 ne peut s'interpréter comme signifiant que la grossesse et son interruption relèvent, par principe, exclusivement de la vie privée de la mère' (*Brüggemann et Scheuten* précité, pp. 138-139, § 61), ainsi que la Cour dans la décision *Boso* précitée. Il résulte, par ailleurs, de l'examen de ces affaires que la solution donnée procède toujours de la confrontation de différents droits ou libertés, parfois contradictoires, revendiqués par une femme, une mère ou un père, entre eux, ou vis-à-vis de l'enfant à naître ».
En droit constitutionnel belge, la Cour constitutionnelle a jugé, par son arrêt n° 39/91, du 19 décembre 1991, sous l'angle du contrôle du respect du principe de l'égalité et de la non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, que :
« 6.B.3. Ces dispositions n'établissent pas par elles-mêmes que l'être humain bénéficierait, dès sa conception, de la protection qu'elles garantissent.
Il ne peut être inféré des dispositions internationales conventionnelles invoquées par les parties requérantes que l'adhésion que l'État belge y a donnée emporte la garantie constitutionnelle de droits identiques aux personnes vivantes et aux enfants à naître. Sans doute certaines dispositions qui figurent dans plusieurs conventions invoquées par les parties requérantes imposent-elles aux États signataires de prendre des mesures propres à permettre qu'une grossesse puisse être normalement menée à son terme dans les meilleures conditions possibles. Il existe en outre, notamment dans le droit civil et dans le droit social belges, des dispositions législatives qui protègent les intérêts et la santé de l'enfant à naître dès sa conception.
Si l'obligation de respecter la vie impose au législateur de prendre des mesures pour protéger aussi la vie à naître, il ne peut cependant en être déduit que le législateur soit obligé, à peine de méconnaître les articles 6 et 6*bis* de la Constitution, de traiter de manière identique l'enfant né et l'enfant à naître ».

[23] Cour eur. D.H., arrêt du 8 juillet 2004, *VO c. France*, §§ 84 et 86; Cour eur. D.H., arrêt du 26 mai 2011, *R.R. c. Pologne*, §§ 186 à 189 ; de même que les arrêts qui y sont cités.

[24] Comparez avec C.C., arrêt n° 153/2015, du 29 octobre 2015, B.10.1 et suivants.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

D. Examen de la proposition de loi

1. L'allongement du délai de l'interruption volontaire de grossesse de douze semaines (délai augmenté du délai de réflexion de six jours) à dix-huit semaines (délai augmenté de 48 heures)

6.1. Tel que cela ressort des documents parlementaires relatifs à la proposition de loi initiale et à l'amendement n° 2 [25] à l'origine de la proposition adoptée en deuxième lecture par la Commission de la Justice de la Chambre et soumise pour avis au Conseil d'État [26], les auteurs entendent allonger le délai pour pratiquer une interruption volontaire de grossesse au motif que, chaque année, plusieurs centaines de femmes doivent se rendre à l'étranger pour une interruption volontaire de grossesse en dehors du délai de douze semaines en vigueur en Belgique, ce qui représente pour elles un coût considérable qui peut mettre certaines d'entre elles dans des situations très difficiles. Ce sont le plus souvent des femmes défavorisées ou précarisées qui sont concernées. Se fondant sur les demandes des médecins pratiquant des interruptions volontaires de grossesse en centre extrahospitalier, les auteurs de la présente proposition de loi estiment nécessaire d'allonger le délai jusqu'à dix-huit semaines d'aménorrhée afin de correspondre à la réalité de la pratique en centre extrahospitalier et mettre fin aux voyages médicaux vers les Pays-Bas.

Il a également été avancé que si l'énorme majorité des femmes (79%) qui souhaitent mettre fin à une grossesse, demandent à ce qu'une interruption volontaire de grossesse soit pratiquée dans les premières semaines de la grossesse (avant la 7ème semaine), certaines femmes ne sont pas conscientes aussi tôt de leur condition, et d'autres encore n'ont pas accès directement aux informations et à la prise en charge nécessaire pour mettre fin à une grossesse non désirée.

6.2. Compte tenu de l'objectif ainsi décrit et de la large marge d'appréciation dont dispose le législateur pour légiférer en matière d'interruption volontaire de grossesse, telle qu'elle a été retracée au C. du présent avis, la proposition de loi soumise à l'examen n'appelle pas d'observation en ce qui concerne l'allongement du délai admis pour pratiquer une interruption volontaire de grossesse.

2. Réduction du délai de réflexion de 6 jours à 48 heures

7.1. En ce qui concerne le délai de réflexion entre la première consultation prévue et la date à laquelle l'interruption volontaire de grossesse peut être pratiquée, il ressort des développements de la proposition de loi initiale et de la justification à l'amendement n° 2, tous deux à l'origine du texte soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État [27], que, d'après les auteurs de la proposition, cette première consultation « permet de clarifier la demande de la femme, d'expliquer le déroulement de l'IVG, de parler de contraception et de créer une relation de confiance », ce qui est présenté comme une mesure très positive dès lors que les

[25] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/001, p. 4 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 7.

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

[27] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/001, pp. 4-5 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, pp. 7-8.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

femmes se disent moins anxieuses et stressées par le poids de la décision à prendre à l'issue de cet entretien. À cet égard, les professionnels de l'interruption volontaire de grossesse attestent que les femmes ont, dans une très grande majorité des cas, déjà pris leur décision lorsqu'elles ont connaissance du résultat positif de leur test de grossesse. Seules quelques femmes changent en effet d'avis pendant le délai contraint. Le délai de six jours serait dès lors, pour nombre de ces femmes, vécu comme une épreuve difficilement supportable, voire infantilisante et paternaliste, de sorte qu'il conviendrait de le raccourcir, sans préjudice de la possibilité pour les femmes qui le souhaitent, de demander un délai de réflexion plus long.

7.2. Ici encore, compte tenu de la marge d'appréciation dont dispose le législateur pour légiférer en matière d'interruption volontaire de grossesse, telle qu'elle a été décrite au C. du présent avis, la mesure ainsi envisagée n'appelle pas d'observation.

3. La suppression de sanctions pénales spécifiques (la "dépénalisation" de l'interruption volontaire de grossesse)

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 [28] 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 » [29].

[28] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/001, p. 3 ; Amendement n° 3, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 9 ; Amendement n° 4, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 10.

[29] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 10.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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 » [30].

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.

4. La clause de conscience et sa protection

9.1. Comme il est exposé au point 3.2 du B. du présent avis, la proposition à l'examen, qui vise à insérer dans le chapitre 2 de la loi du 15 octobre 2018, un article 2/1, tend à élargir le champ d'application de la clause de conscience, qui était déjà inscrite à l'article 2, 7°, de la loi du 15 octobre 2018, à l'ensemble des professionnels des soins de santé.

[30] *Ibid*., p. 9.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

La justification à l'amendement n° 2 qui est à l'origine du texte proposé [31] indique que les auteurs ont entendu réaffirmer que la clause de conscience conférait un droit propre au médecin de ne pas pratiquer un acte contraire à sa conscience. D'après les auteurs, cette clause ne pourrait cependant pas être étendue à une institution qui l'impose aux soignants car cela aurait alors pour effet de priver ces derniers de leur droit subjectif de conscience.

Dans son arrêt du 26 mai 2011, *R.R. c. Pologne*, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé que :

> « 206. Pour autant que le Gouvernement invoque dans ses observations le droit reconnu aux médecins de refuser de pratiquer certains actes pour des motifs de conscience et qu'il s'appuie à cet égard sur l'article 9 de la Convention, la Cour rappelle que le terme 'pratiques' au sens de l'article 9 § 1 ne désigne pas n'importe quel acte ou comportement public motivé ou inspiré par une religion ou une conviction (Pichon et Sajous c. France (déc.), n° 49853/99, CEDH 2001-X). La Cour estime que les États sont tenus d'organiser leur système de santé de manière à garantir que l'exercice effectif de la liberté de conscience des professionnels de la santé dans le contexte de leurs fonctions n'empêche pas les patients d'accéder aux services auxquels ils ont droit en vertu de la législation applicable ».

9.2. Au regard de cette jurisprudence, un telle mesure, qui répond de toute évidence au souci du législateur de garantir l'autonomie et la liberté thérapeutique personnelle des professionnels des soins de santé, et compte tenu de ce qui sera dit au point 5 ci-après, n'appelle pas d'observation.

5. L'obligation de renvoi dans le chef du médecin qui refuse de pratiquer une interruption volontaire de grossesse

10.1. L'article 2/1, alinéa 1er, deuxième à quatrième phrases, proposé, de la loi du 15 octobre 2018 (article 3 de la proposition de loi) reproduit telle quelle la substance de l'article 2, 7°, deuxième à quatrième phrases, de la même loi. Ces dispositions impliquent que le médecin sollicité qui refuse de pratiquer une interruption volontaire de grossesse, est tenu d'informer la femme de son refus dès la première visite, de lui indiquer les coordonnées d'un autre médecin, d'un centre d'interruption de grossesse ou d'un service hospitalier spécialisé vers lequel la femme pourrait se tourner pour une nouvelle demande d'interruption de grossesse, et de transmettre le dossier médical au nouveau médecin consulté par la femme.

Bien que rien n'impose au médecin concerné de pratiquer lui-même une interruption volontaire de grossesse ou d'y concourir (article 2/1, alinéa 1er, première phrase, proposé, de la loi du 15 octobre 2018), les obligations précitées emportent une restriction du droit à sa liberté de conscience, qui découle notamment de l'article 9 de la CEDH. Dans un récent avis sur une proposition de loi 'visant à modifier la législation relative à l'euthanasie', et sur des amendements à cette proposition de loi, l'assemblée générale du Conseil d'État avait conclu que

[31] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 8.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

l'obligation de renvoi (il est vrai quelque peu différente) prévue dans cette proposition de loi portait atteinte à ce droit fondamental [32].

10.2. Toutefois, le droit du médecin à la liberté de conscience doit, dans le cas présent, être apprécié au regard du droit de la femme au respect de sa vie privée, déjà évoqué antérieurement et consacré par l'article 8 de la CEDH, auquel correspond une obligation positive de l'État de permettre effectivement à la femme de faire pratiquer une interruption volontaire de grossesse dans le respect des conditions prévues à l'article 2 proposé de la loi du 15 octobre 2018 [33].

L'obligation de renvoi imposée au médecin qui refuse d'accomplir une interruption volontaire de grossesse diffère sur deux points importants de l'obligation de renvoi imposée au médecin qui refuse de pratiquer l'euthanasie.

Tout d'abord, l'interruption de grossesse pratiquée dans les conditions fixées par la loi est expressément qualifiée d'acte de soins de santé (voir les articles 7, 8 et 10 de la proposition de loi) et donc d'acte médical, tandis qu'il est, à tout le moins, difficile d'apprécier dans quelle mesure tel peut être le cas d'un acte mettant activement fin à la vie, comme l'euthanasie. Le législateur peut dès lors considérer que les objections de conscience d'un médecin ont davantage de poids lorsqu'il s'agit de l'euthanasie que lorsqu'il s'agit d'une interruption volontaire de grossesse.

Ensuite, en ce qui concerne l'interruption volontaire de grossesse, il existe un cadre temporel contraignant [34]. En dehors des cas mentionnés à l'article 2, 5°, proposé, de la loi du 15 octobre 2018, l'interruption de grossesse doit en effet intervenir avant la fin de la dix-huitième semaine de conception [35] alors, qu'en tant que tel, ce cadre temporel est inexistant pour l'euthanasie.

---

[32] Avis C.E. 66.816/AG–66.817/AG du 29 janvier 2020 sur une proposition de loi 'visant à modifier la législation relative à l'euthanasie' et sur des amendements à cette proposition de loi, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0523/011, 20-22.

[33] En ce qui concerne la nécessité pour l'État d'aménager un cadre permettant l'équilibre des droits concurrents tirés du droit au respect de la vie privée et du droit à la liberté de conscience, soulignée par la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt R.R. c. Pologne, 26 mai 2011, au paragraphe 206 déjà cité, voir aussi, sous l'angle de la Charte sociale européenne, CEDS, Réclamation collective n° 87/2012, Fédération internationale pour le Planning familial – Réseau européen (IPPF EN), 10 septembre 2013, et, sous l'angle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques: Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 – Article 6 : droit à la vie, 3 septembre 2019, pt. 8: « (…) Les États parties devraient supprimer les obstacles actuels (...) à l'accès effectif des femmes et des filles à un avortement légal et sécurisé (...), y compris les obstacles résultant de l'exercice de l'objection de conscience par des prestataires de soins médicaux (...), et ne devraient pas introduire de nouveaux obstacles (…) ».

[34] Cet argument avait également été évoqué durant les auditions organisées dans le cadre des travaux parlementaires de la loi du 15 octobre 2018 (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3216/003, 128).

[35] Sous réserve de l'allongement limité du délai prévu à l'article 2, 3° et 5°, proposé, de la loi du 15 octobre 2018.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

Durant les auditions menées dans le cadre des travaux parlementaires de la loi du 15 octobre 2018, il avait en outre été souligné que parmi les femmes concernées, nombreuses seraient celles qui seraient d'origine allochtone et qui éprouveraient des difficultés à s'adresser elles-mêmes aux centres de traitement, généralement spécialisés, qui pratiquent l'interruption volontaire de grossesse [36].

10.3. Ces éléments permettent de considérer que les dispositions proposées relatives à l'obligation de renvoi du médecin qui refuse de pratiquer une interruption volontaire de grossesse n'emportent pas une restriction disproportionnée de son droit à la liberté de conscience, même si cette obligation implique qu'il doit désigner un autre médecin ou un autre établissement de soins qui peut effectivement pratiquer cette interruption de grossesse.

6. Le délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse

11.1. La modification de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 15 octobre 2018 envisagée trouve son origine dans l'amendement n° 5, déposé en première lecture, dont la justification était la suivante :

> « Le présent amendement précise que mettre les femmes dans l'impossibilité d'accéder à un établissement de soins qui pratique des interruptions de grossesse en diffusant des fausses informations ou en dissimulant des informations, par exemple, est érigé en infraction au même titre que d'empêcher physiquement d'accéder à ce genre d'établissements » [37].

11.2. La formulation finalement retenue pour l'incrimination est issue d'un amendement n° 7, adopté en seconde lecture, dont la justification était la suivante : [38]

> « En première lecture, l'amendement n° 5 a soulevé de nombreuses questions. En effet, à la suite d'une traduction moins appropriée, le mot 'anderszins' a été utilisé dans la version néerlandaise de l'article 5. Le présent amendement tend à remplacer ce mot, ainsi que son équivalent français, par les mots 'op enigerlei wijze /de quelque manière que ce soit', qui apparaissent littéralement ou dans une variante (par exemple, 'in enigerlei vorm' / 'sous quelque forme que ce soit') à plusieurs endroits du Code pénal (notamment dans l'article 66, l'article 118*bis*, l'article 122, l'article 123*sexies*, l'article 135*bis*, l'article 140, l'article 141, l'article 315, l'article 380*ter*, l'article 433*novies*/6, l'article 494 et l'article 597). L'utilisation de cette terminologie présente l'avantage que ces termes sont déjà connus des acteurs de la justice et des magistrats. Ces derniers ont donc l'expérience de l'interprétation de ces termes. Nous estimons dès lors que les magistrats sont certainement capables de décider si certains comportements ou certaines activités relèvent du champ d'application de la disposition.
>
> Une autre question concernait un passage de la justification de l'amendement, à savoir 'en diffusant des fausses informations ou en dissimulant des informations, par exemple,'.

[36] *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3216/003, pp. 90 et 106.

[37] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/003, p. 11.

[38] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/006, pp. 2-4.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

Premièrement, il y a lieu d'observer que ces exemples ne figurent pas dans l'article proprement dit, mais uniquement dans la justification. Deuxièmement, il est clairement précisé 'par exemple', ce qui signifie donc que d'autres comportements peuvent constituer une entrave à l'accès à un établissement de soins pratiquant des interruptions volontaires de grossesse. Au cours de la réunion de commission en première lecture, plusieurs auteurs ont déjà cité une série d'exemples. Nous complétons ces exemples en ajoutant qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et qu'en pratique, il appartient au juge, par une décision autonome, de déterminer au cas par cas si l'article est d'application.

Exemples possibles d'entrave, autre que physique, au sens de l'article proposé :

- la distribution, à l'entrée des centres d'avortement, de dépliants contenant des représentations exagérées, grotesques ou non conformes à la réalité en rapport avec l'avortement;

- l'apposition d'affiches mentionnant des informations (médicales) erronées, telles que 'un fœtus est viable à partir de dix semaines' ;

- la diffusion de publications affirmant que l'avortement n'est autorisé, par exemple, que jusqu'à dix semaines, parce que le fœtus est viable à ce stade et qu'il n'est plus possible de s'adresser à un médecin ou à un centre d'avortement à un stade ultérieur de la grossesse ;

- la rétention des adresses d'établissements de soins pratiquant l'avortement ;

- le blocage des sites internet diffusant des informations relatives à ces établissements ;

- la diffusion d'avis fictifs discréditant les médecins ou établissements pratiquant l'avortement ;

- le fait de se faire passer pour un site ou un canal d'information des pouvoirs publics, d'une instance officielle ou d'un établissement pratiquant l'avortement afin de diffuser par ce biais des informations erronées concernant, par exemple, les conditions auxquelles l'avortement peut être pratiqué ;

- le refus de renvoyer la femme vers une autre médecin ou établissement ;

- le report des consultations à une date lointaine, afin que la femme ne puisse plus faire pratiquer l'avortement, parce que le délai maximal est dépassé ;

- le fait de mettre une femme qui souhaite procéder à un avortement sous pression ou de la menacer ;

- ...

Il ne s'agit donc pas de la simple diffusion d'une opinion. Nous ne souhaitons nullement toucher à la liberté d'expression. Tant les défenseurs que les détracteurs de l'avortement ont le droit d'avoir leur opinion et peuvent l'exprimer librement. En revanche, il nous importe d'incriminer les comportements, les publications, la diffusion de fausses informations ou la rétention d'informations exactes, etc., qui empêchent une femme de faire usage de son droit à l'avortement » [39].

[39] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/006, pp. 2 et 3.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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, § 1er, 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 [40]. Cette dernière circonstance est à prendre en considération, non pour déterminer la sphère de protection de la liberté garantie par l'article 10, § 1er, 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 [41].

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 [42].

Sur ce terrain, la modification opérée appelle les observations suivantes.

[40] Voir e.a., Cour eur. D.H., arrêt *Brzeziński c. Pologne* du 25 juillet 2019.

[41] Voir C.C., n° 72/2016, 25 mai 2016, B.17.1 : «En ce qu'ils reconnaissent le droit à la liberté d'expression , les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de manifester ses opinions en toute matière. Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable ».

[42] Voir s'agissant du principe de la légalité en matière criminelle, Cour eur. D.H (GC), arrêt *Del Rio Prada c. Espagne* du 21 octobre 2013, §§ 78-93, ainsi que C.C., n° 72/2016, 25 mai 2016, B.5.1. et B.5.2 : « B.5.1. Le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir , au moment où il adopte un comportement , si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment . B.5.2. La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et , au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions , quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer , de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale. Sur la transposition de ces principes aux cas de limitation de la liberté d'expression en matière pénale, voir Cour eur. D.H., arrêt *Chauvy et autres c. France* du 29 juin 2004, § 43-44, ainsi que C.C., n° 72/2016, 25 mai 2016, B.19.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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 [43]. Il importe cependant que cette incertitude soit réduite au maximum envisageable par le législateur 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 [44].

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.

---

[43] Voir la note en bas de page précédente.

[44] Le rapport en seconde lecture comporte sur ce point des prises de position, émanant de certains des auteurs de la proposition, dont on gagnerait à expliciter la parfaite cohérence. Voir et comp. la page 32 (« En ce qui concerne la question de Mme Van Peel sur la position du partenaire, l'intervenante explique que la femme possède un droit de décision exclusif. Elle seule – et non son partenaire – peut décider »), la page 34 (« Mme Karin Jiroflée (sp.a) répond à la question relative au partenaire qui désire avoir un enfant. Elle affirme que le partenaire peut en effet exercer son droit à la liberté d'expression, même s'il le fait, pour ainsi dire, des milliers de fois. Il ne peut cependant pas en résulter que la femme se sente menacée ou sous pression. Il appartient au juge de se prononcer »), et la page 35 (« Les opposants au texte estiment qu'il faille donner le droit au père de se prononcer sur un avortement dans le cadre d'un projet parental. Pour Mme Rohonyi, cela revient à totalement méconnaître la réalité des femmes qui, chaque jour, avortent dans ce pays pour des raisons qui leur appartiennent parmi lesquelles l'absence de conjoint ou la survenance de violences conjugales ». Certains questions posées sur le même thème sont par ailleurs finalement demeurées sans réponse (voir la page 36)

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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 [45]. 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 entrainer 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 » [46]. 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 [47].

[45] Cour eur. D.H., arrêt du 15 février 2005, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, § 87: « Dans sa pratique, la Cour distingue entre faits et jugements de valeur. Si la matérialité des premiers peut se prouver, les seconds ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude. Lorsqu'une déclaration s'analyse en un jugement de valeur, la proportionnalité de l'ingérence peut être fonction de l'existence d'une base factuelle suffisante car, faute d'une telle base, un jugement de valeur peut lui aussi se révéler excessif ».

[46] Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Cumpana et Mazare c. Roumanie* du 17 décembre 2004, § 115 ; Cour eur. D.H., arrêt *Amorim Giestas et Jesus Costa Bordalo c. Portugal* du 3 avril 2014, § 36.

[47] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158/004, p. 71, et n° 55-0158/008, p. 35.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

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 [48], 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.
>
> 15. 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.

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡

[48] https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2017-747-dc-du-16-mars-2017-saisine-par-60-deputes.

7. Autres dispositions de la proposition de loi

12. Les autres dispositions de la proposition de loi examinée n'appellent pas d'observation.

DE HOOFDGRIFFIER – LE GREFFIER EN CHEF

Gregory DELANNAY

DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE – LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Jacques JAUMOTTE

‡LW-ACDUQDCCI-GGIIBQW‡