

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 septembre 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code civil en vue d’instaurer
une protection juridique prénatale**

**AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR NATIONAL
DES PERSONNES HANDICAPÉES
N° 2020/20**

Voir:

Doc 55 **1029/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de Mme Van Peel et M. Crombez.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 september 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek
met het oog op prenatale rechtsbescherming**

**ADVIES VAN NATIONALE HOGE RAAD
VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP
NR. 2020/20**

Zie:

Doc 55 **1029/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Van Peel en de heer Crombez.

03166

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Avis n° 2020/20 du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) relatif à la proposition de loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer une protection juridique prénatale, rendu en séance plénière du 21/09/2020.

Avis rendu d'initiative par le CSNPH.

1. OBJET

Une proposition de loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer une protection juridique prénatale a été déposée à la Chambre le 13 février 2020 (DOC 55 1029/001).

2. ANALYSE

Pour les auteurs de la proposition de loi, le développement de l'enfant à naître peut être gravement mis en péril si la mère souffre par exemple d'alcoolisme ou de toxicomanie aiguë. Afin d'éviter les dommages sévères après la naissance, des mesures de protection proactives devraient pouvoir être prises dès la grossesse. Aussi est-il nécessaire de créer une base légale dans le Code civil afin d'assurer une protection juridique prénatale.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, les parents ont le droit d'élever leurs enfants et d'en prendre soin comme ils l'entendent, mais ils sont aussi responsables de leur procurer les soins dont ils ont besoin pour se développer correctement. Les auteurs de la proposition émettent le constat que tous les parents ne sont pas en mesure de procurer à leurs enfants les soins nécessaires à leur développement. Ils constatent qu'un petit nombre de femmes n'arrivent pas à protéger suffisamment les enfants qu'elles portent contre les risques pour leur développement. Par exemple, l'alcoolisme et/ ou la toxicomanie de la femme peut nuire gravement à l'enfant à naître.

Une autre problématique a trait aux violences intrafamiliales. S'il est connu que les enfants déjà nés ont déjà été victimes de mauvais traitements physiques et/ ou psychologiques, de négligences, ou d'abus sexuels, les

services d'aide ne doivent-ils pas agir de façon préventive à l'égard de l'enfant à naître ?

Aux Pays-Bas, le Code civil contient une règle générale offrant une protection juridique à l'enfant à naître si son intérêt l'exige et à condition qu'il naisse vivant. En Belgique, il n'existe pas de règle générale similaire. Cependant, le droit belge consacre déjà l'adage romain selon lequel un enfant est considéré comme déjà né dès sa conception chaque fois que son intérêt l'exige. Il s'agit d'une fiction juridique: l'enfant conçu n'est pas un sujet de droit mais est seulement considéré comme tel. Pour permettre la mise en place de certaines mesures de protection à l'égard d'un enfant à naître, l'adage doit donc être doté d'une base légale. Les auteurs proposent de reprendre dans le Code civil la même règle générale qu'aux Pays-Bas, mais en la formulant quelque peu différemment: "L'enfant dont une femme est enceinte est présumé déjà né chaque fois que son intérêt l'exige. Cette présomption s'éteint si l'enfant ne naît pas vivant".

Pour les auteurs de la proposition, la crainte que cette règle n'induisse une limitation du droit à l'interruption de grossesse est totalement infondée. Il ne s'agit pas de protéger le fœtus, mais le futur enfant. En intervenant de manière proactive, les auteurs imaginent éviter un impact négatif sur le développement et, partant, sur l'enfant à venir.

Les auteurs de la proposition invoquent la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux, qui cite notamment la menace grave pour la vie ou l'intégrité d'autrui pour justifier une décision d'hospitalisation forcée prise par le juge de paix. Dans certains cas extrêmes, dans l'intérêt de l'enfant à naître, il pourrait être nécessaire de placer de force la femme enceinte dans une institution fermée. Il est donc nécessaire d'établir la base légale nécessaire pour prévoir une protection juridique prénatale. La jurisprudence devra interpréter conjointement les deux lois de façon à ce que l'hospitalisation forcée puisse également être imposée, de manière spécifique, à des femmes enceintes souffrant d'un trouble psychique, comme une assuétude, représentant une menace pour le développement de leur futur enfant.

Par ailleurs, les auteurs renvoient vers les Communautés pour ce qui concerne les mesures de protection de l'enfance. Par exemple, en Flandre, l'accord de gouvernement prévoit que "L'aide médico-sociale développe en outre une politique de santé proactive à l'égard des femmes enceintes et des mères confrontées à des problèmes d'assuétude. Cela peut se faire en mettant en œuvre un système de mise sous tutelle, avec des tuteurs familiaux qui accompagnent les (futurs) mères et tentent d'influencer positivement leur style de vie. Des démarches seront par ailleurs entreprises à l'égard du pouvoir fédéral afin de rendre l'hospitalisation forcée possible." Si, dans le cadre de la mise sous tutelle, le tuteur familial juge qu'il serait préférable que l'enfant et le(s) parent(s) n'habitent pas sous le même toit, le juge devrait pouvoir émettre une autorisation de placement.

L'article 2 de la proposition de loi insère dans le Code civil la disposition suivante : « l'enfant dont une femme est enceinte est présumé déjà né

chaque fois que son intérêt l'exige et sans préjudice de la loi du 15 octobre 2008 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. Cette présomption s'éteint si l'enfant ne naît pas vivant. »

3. AVIS

Tout d'abord, le CSNPH constate que deux droits entrent en concurrence : le droit de l'enfant à la qualité de vie et le droit de la femme à la parentalité.

Le CSNPH marque son opposition à la proposition de loi. En effet, si l'exposé des motifs cite à plusieurs reprises l'exemple des mères alcooliques ou toxicomanes, ou des enfants qui pourraient naître dans un milieu violent, il ne reprend ces cas qu'à titre d'exemples. De plus, l'article 2 de la proposition de loi est rédigé de manière telle à ce que plus aucune limite n'est mise à l'intérêt supérieur de l'enfant, à l'exception du droit à l'interruption volontaire de grossesse. Le texte proposé confirme que pourront être concernés toutes les futures mères et tous les enfants à naître. Sous prétexte de pouvoir prendre des mesures à l'égard de l'enfant à naître d'une femme alcoolique ou toxicomane, ou à l'égard d'un enfant à naître qui pourrait être victime de violences, n'importe quel enfant dont il serait constaté par les autorités qu'il vit dans un milieu « dangereux pour son avenir » peut être visé.

En l'état, le texte pourrait donc être appliqué à des futures mères dont l'état physique ou psychique est jugé par les autorités judiciaires comme dangereux pour l'enfant à naître. Cette proposition de loi, qui est basée sur des situations exceptionnelles, pourra avoir des conséquences négatives pour un groupe plus large de personnes : les personnes handicapées ou les personnes vivant dans la pauvreté.

Pour le CSNPH, cette proposition de loi est contraire à l'article 22 de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, qui dispose qu'*aucune personne handicapée, quel que soit son lieu de résidence ou son milieu de vie, ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance ou autres types de communication ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. Les personnes handicapées ont droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes*. Cette proposition de loi est également incompatible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui dispose que *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui*¹.

¹ Voir notamment Journal du droit des jeunes, mars 2020, pages 13 et suivantes : <http://www.jeunesseetdroit.be/jdj/archives/JDJ-B393.pdf>

Le CSNPH constate également que les auteurs de la proposition de loi ne prévoient aucune mesure d'accompagnement de la mère face à son nouveau rôle. Le CSNPH déplore que pour certaines personnes il est plus facile d'interdire l'accès à la maternité que de les accompagner. Pour le CSNPH, le rôle de l'Etat par rapport aux personnes plus faibles n'est jamais de les priver de leurs droits fondamentaux. La marginalité de certaines personnes n'est pas un crime !

Le CSNPH se demande aussi quelle est la plus-value de la loi, sachant que des mesures de protection sont déjà prévues par les entités fédérées compétentes.

La question de la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif poursuivi doit également être avancée. Il s'agit ici de prévoir la mise sous tutelle d'un enfant qui n'est même pas encore né. A cet égard, le CSNPH relève que le rôle du père du futur enfant n'est même pas abordé dans la proposition de loi. Le caractère général de la proposition envisagée, qui consiste indirectement à donner la possibilité de placer un enfant avant sa naissance sur la base des critères prévus par les entités fédérées compétentes, est un moyen disproportionné pour atteindre l'objectif que les auteurs de la proposition de loi ont fixé.

4. AVIS TRANSMIS

- ❑ Pour suite utile à Monsieur Patrick Dewael, Président de la Chambre
- ❑ Pour suite utile à Madame Nathalie Muylle, Ministre de l'Emploi, chargée des Personnes handicapées
- ❑ Pour information à Madame Sophie Wilmès, Première Ministre
- ❑ Pour information à Unia
- ❑ Pour information au Mécanisme de Coordination de l'UNCRPD

Pour le CSNPH,



Gisèle Marlière
Présidente



Advies nr. 2020/20 van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH) over het wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek met het oog op prenatale rechtsbescherming, uitgebracht tijdens de plenaire vergadering van 21/09/2020.

Advies op initiatief van de NHRPH.

1. ONDERWERP

Op 13 februari 2020 is bij de Kamer een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek met het oog op de invoering van prenatale rechtsbescherming (DOC 55 1029/001).

2. ANALYSE

Volgens de auteurs van het wetsvoorstel kan de ontwikkeling van het ongeboren kind ernstig in gevaar worden gebracht als de moeder bijvoorbeeld aan een zware alcohol- en/of drugsverslaving lijdt. Om ernstige schade na de geboorte te vermijden, zouden er al proactief beschermingsmaatregelen moeten kunnen genomen worden tijdens de zwangerschap. Daarom is er nood aan een wettelijke basis in het Burgerlijk Wetboek die voorziet in prenatale rechtsbescherming.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel hebben ouders het recht om hun kinderen naar eigen inzicht op te voeden en te verzorgen, maar daartegenover staat de verantwoordelijkheid van de ouders om hun kind de zorg te bieden die het nodig heeft om zich goed te ontwikkelen. De auteurs van het voorstel stellen dat niet alle ouders in staat zijn om hun kinderen de zorgen te geven die nodig zijn voor hun ontwikkeling. Ze stellen vast dat een klein aantal van de zwangere vrouwen er niet in slaagt het kind dat zij verwachten voldoende te beschermen tegen schade in de ontwikkeling. Het ongeboren kind kan bijvoorbeeld ernstige schade oplopen door de alcohol- en/of drugsverslaving van de moeder.

Een andere problematiek betreft het intrafamiliaal geweld. Indien geweten is dat eerder geboren kinderen in het gezin reeds het slachtoffer werden van fysieke en/of psychische mishandeling, verwaarlozing, of seksueel misbruik, moet er dan ten aanzien van het toekomstig kind al niet op geanticipeerd worden door de hulpverlening?

In Nederland bevat het Burgerlijk Wetboek een algemeen geldende regel die het ongeboren kind rechtsbescherming biedt wanneer dit in zijn of haar belang is en op voorwaarde dat het levend wordt geboren. In België kennen we die algemene regel niet.

Wel geldt in het Belgisch recht ook het Romeinse adagium dat een kind vanaf de verwekking als reeds geboren wordt beschouwd telkens als dat in zijn of haar belang is. Het gaat om een juridische fictie: het verwekte kind is géén rechtssubject maar wordt enkel als zodanig beschouwd. Om beschermingsmaatregelen voor ongeboren kinderen mogelijk te maken, moet het adagium een juridische basis krijgen. De auteurs stellen voor om dezelfde algemene regel als in Nederland in het Burgerlijk Wetboek op te nemen, maar dan enigszins anders geformuleerd: "Het kind waarvan een vrouw zwanger is wordt vermoed reeds geboren te zijn, zo dikwijls zijn belang dit vordert. Dit vermoeden geldt niet meer indien het dood ter wereld komt."

Volgens de auteurs van het voorstel is de vrees dat deze regel zou leiden tot een beperking van het recht op zwangerschapsafbreking absoluut onterecht. Het gaat hier niet om bescherming van de foetus, maar van het toekomstige kind. Door proactief op te treden hopen de auteurs schade bij de ontwikkeling en dus ook bij het toekomstig kind te voorkomen.

De auteurs van het voorstel beroepen zich op de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke, die onder meer de ernstige bedreiging van andermans leven of integriteit aanhaalt als mogelijke grond voor de vrederechter om gedwongen opname uit te spreken. In extreme gevallen kan het in het belang van het ongeboren kind noodzakelijk zijn de zwangere vrouw gedwongen op te nemen in een gesloten instelling. De rechtspraak zal de twee wetten zo moeten interpreteren en gecombineerd lezen dat dat de gedwongen opname ook kan opgelegd worden specifiek t.a.v. zwangere vrouwen die lijden aan een psychische stoornis, zoals een verslaving, en waardoor ze een bedreiging vormen voor de ontwikkeling van hun toekomstig kind.

Overigens verwijzen de auteurs naar de bevoegdheid van de Gemeenschappen met betrekking tot uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen. In Vlaanderen bijvoorbeeld bepaalt het regeerakkoord: "De hulpverlening ontwikkelt bovendien een aanklappend zorgbeleid ten aanzien van zwangere vrouwen en moeders met een verslavingsproblematiek. Dit kan door te werken met een systeem van ondertoezichtstelling met gezinsvoogden die de (aanstaande) moeders begeleiden en proberen hun levensstijl positief te beïnvloeden. Bovendien wordt er ook in samenwerking met het federale niveau getracht om de gedwongen opname mogelijk te maken." Indien de gezinsvoogd in het kader van de ondertoezichtstelling oordeelt dat het kind en de ouder(s)

beter apart zouden wonen, moet de rechter een machtiging tot uithuisplaatsing kunnen verlenen.

Artikel 2 van het wetsvoorstel voegt de volgende bepaling toe aan het Burgerlijk Wetboek: "Het kind waarvan een vrouw zwanger is wordt vermoed reeds geboren te zijn, zo dikwijls zijn belang dit vordert en onverminderd 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. Dit vermoeden geldt niet meer indien het dood ter wereld komt."

3. **ADVIES**

Ten eerste merkt de NHRPH op dat twee rechten hier met elkaar in conflict kunnen komen: het recht van het kind op levenskwaliteit en het recht van de vrouw op ouderschap.

De NHRPH is gekant tegen het wetsvoorstel. Hoewel in de toelichting herhaaldelijk het voorbeeld wordt genoemd van alcohol- of drugsverslaafde moeders of kinderen die in een gewelddadige omgeving zouden worden geboren, worden deze gevallen slechts als voorbeeld genoemd. Bovendien is artikel 2 van het wetsvoorstel zo geformuleerd dat er geen grenzen worden gesteld aan het belang van het kind, met uitzondering van het recht op vrijwillige zwangerschapsonderbreking. De voorgestelde tekst bevestigt van toepassing te kunnen zijn op alle aanstaande moeders en ongeboren kinderen. Onder het voorwendsel om maatregelen te kunnen nemen ten aanzien van het ongeboren kind van een alcohol- of drugsverslaafde vrouw, of ten aanzien van een ongeboren kind dat het slachtoffer zou kunnen worden van geweld, komt elk kind waarvan de autoriteiten menen dat zijn of haar omgeving "gevaarlijk is voor zijn of haar toekomst" in het vizier.

In zijn huidige vorm zou de tekst dus kunnen worden toegepast op aanstaande moeders van wie de lichamelijke of geestelijke toestand door de gerechtelijke autoriteiten als gevaarlijk voor het ongeboren kind wordt beschouwd. Dit wetsvoorstel, dat gebaseerd is op uitzonderlijke situaties, kan negatieve gevolgen hebben voor een bredere groep mensen: mensen met een handicap of mensen die in armoede leven.

Naar het oordeel van het NHRPH is dit wetsvoorstel in strijd met artikel 22 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: *"Geen enkele persoon met een handicap zal, ongeacht zijn of haar woonplaats of woonsituatie, worden blootgesteld aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven, gezinsleven, woning of correspondentie, of andere vormen van communicatie, of aan onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en reputatie. Personen met een handicap hebben recht op wettelijke bescherming tegen dergelijke vormen van inmenging of aantasting."*

Dit wetsvoorstel is ook onverenigbaar met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, waarin staat dat *eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn*

huis en zijn briefwisseling. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen¹.

De NHRPH merkt ook op dat de auteurs van het wetsvoorstel niet voorzien in maatregelen om de moeders in hun nieuwe rol te ondersteunen. De NHRPH betreurt het dat het voor sommige mensen gemakkelijker is om de toegang tot het moederschap te verbieden dan om begeleiding te bieden. Voor de NHRPH is de rol van de staat ten opzichte van de zwakkeren nooit het ontnemen van hun fundamentele rechten. Het feit dat sommige mensen in de marge van de maatschappij leven is geen misdaad!

De NHRPH vraagt zich ook af wat de toegevoegde waarde van de wet is, aangezien de bevoegde deelgebieden reeds in beschermende maatregelen voorzien.

Ook moet de vraag worden gesteld of de maatregel in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Het gaat hier om de voogdij over een kind dat nog niet eens geboren is. In dit verband merkt de NHRPH op dat de rol van de vader van het toekomstige kind niet eens aan bod komt in het wetsvoorstel. Het algemene karakter van het beoogde voorstel, dat er indirect in bestaat de mogelijkheid te bieden om een kind nog voor zijn geboorte te plaatsen op grond van criteria van de bevoegde deelstaten, is een onevenredig middel om het door de opstellers van het wetsontwerp gestelde doel te bereiken.

¹ Zie *Journal du droit des jeunes*, maart 2020, blz. 13 en volgende:
<http://www.jeunesseetdroit.be/jdj/archives/JDJ-B393.pdf>.

4. **BEZORGD**

- ❑ Voor opvolging aan de heer Patrick Dewael, Kamervoorzitter
- ❑ Voor opvolging aan mevrouw Nathalie Muylle, Minister van Werk, belast met Personen met een beperking
- ❑ Ter info aan mevrouw Sophie Wilmès, Eerste Minister
- ❑ Ter info aan Unia
- ❑ Ter info het UNCRPD-coördinatiemechanisme

Voor de NHRPH,



Gisèle Marlière
Voorzitter