

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 juni 2017

WETSVOORSTEL
betreffende de genitale verminking

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 61.556/3 VAN 20 JUNI 2017

Zie:

Doc 54 **1799/ (2015/2016):**

001: Wetsvoorstel van de dames Van Hoof en Lanjri.
002 tot 005: Toevoeging indieners.
006: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 juin 2017

PROPOSITION DE LOI
relative aux mutilations génitales

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 61.556/3 DU 20 JUIN 2017

Voir:

Doc 54 **1799/ (2015/2016):**

001: Proposition de loi de Mmes Van Hoof et Lanjri.
002 à 005: Ajout auteurs.
006: Amendements.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 19 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over de amendementen op het wetsvoorstel “betreffende de genitale verminking” (*Parl. St.* Kamer 2016-17, nr. 54-1799/006).

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 13 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Jo Baert, kamervoorzitter, Jan Smets en Jeroen Van Nieuwenhove, staatsraden, Johan Put, assessor, en Annemie Goossens, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric Vanneste, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan Smets, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2017.

*

1. Het om advies voorgelegd amendement nr. 1 bij het wetsvoorstel “betreffende de genitale verminking”¹ strekt ertoe om de aanvankelijk in het wetsvoorstel voorgestelde weglating van de verwijzing naar artikel 409 van het Strafwetboek in artikel 458*bis* ervan ongedaan te maken. Amendement nr. 2 bij dat wetsvoorstel strekt ertoe niet langer te voorzien in een nieuw artikel 458*ter* van dat wetboek waarin een specifieke regeling zou worden opgenomen inzake de melding aan de procureur des Konings van het misdrijf van genitale verminking door personen die zijn gehouden tot het beroepsgeheim. In de plaats daarvan worden in artikel 458*bis* van het Strafwetboek de woorden “eengerelateerde gewelddadige gebruiken” ingevoegd.

Mocht het aldus geamendeerde wetsvoorstel doorgang vinden, dan zou artikel 458*bis* van het Strafwetboek luiden als volgt:

“Eenieder, die uit hoofde van zijn staat of beroep houder is van geheimen en hierdoor kennis heeft van een misdrijf zoals omschreven in de artikelen 371/1 tot 377, 377*quater*, 379, 380, 383*bis*, §§ 1 en 2, 392 tot 394, 396 tot 405*ter*, 409, 423, 425, 426 en 433*quinquies*, gepleegd op een minderjarige of op een persoon die kwetsbaar is ten gevolge van zijn leeftijd, zwangerschap, partnergeweld, eengerelateerde gewelddadige gebruiken, een ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid kan, onverminderd de verplichtingen hem opgelegd door artikel 422*bis*, het misdrijf ter kennis brengen van de procureur des Konings, hetzij wanneer er een ernstig en dreigend gevaar bestaat voor de fysieke of psychische integriteit van de minderjarige of de bedoelde kwetsbare persoon en hij deze integriteit niet zelf of met hulp van anderen kan beschermen, hetzij wanneer er aanwijzingen zijn van een gewichtig en reëel gevaar dat andere minderjarigen of bedoelde kwetsbare personen het

¹ *Parl. St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1799/001.

Le 19 mai 2017, 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, sur des amendements à la proposition de loi “relative aux mutilations génitales I” (*Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-1799/006).

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 13 juin 2017. La chambre était composée de Jo Baert, président de chambre, Jan Smets et Jeroen Van Nieuwenhove, conseillers d'État, Johan Put, assesseur, et Annemie Goossens, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric Vanneste, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan Smets, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2017.

*

1. L'amendement n° 1 à la proposition de loi “relative aux mutilations génitales”¹, soumis pour avis, a pour objet d'annuler la suppression, initialement envisagée dans la proposition de loi, du renvoi à l'article 409 du Code pénal dans l'article 458*bis* de ce dernier. L'amendement n° 2 à cette proposition de loi vise à ne plus insérer dans ce code un nouvel article 458*ter* qui contiendrait un régime spécifique concernant le signalement au procureur du Roi de l'infraction en matière de mutilations génitales par des personnes tenues au secret professionnel. En lieu et place, les mots “de pratiques violentes liées à l'honneur” sont insérés à l'article 458*bis* du Code pénal.

Si la proposition de loi ainsi amendée devait être adoptée, l'article 458*bis* du Code pénal s'énoncerait comme suit:

“Toute personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets et a de ce fait connaissance d'une infraction prévue aux articles 371/1 à 377, 377*quater*, 379, 380, 383*bis*, §§ 1^{er} et 2, 392 à 394, 396 à 405*ter*, 409, 423, 425, 426 et 433*quinquies*, qui a été commise sur un mineur ou sur une personne qui est vulnérable en raison de son âge, d'un état de grossesse, de la violence entre partenaires, de pratiques violentes liées à l'honneur, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale peut, sans préjudice des obligations que lui impose l'article 422*bis*, en informer le procureur du Roi, soit lorsqu'il existe un danger grave et imminent pour l'intégrité physique ou mentale du mineur ou de la personne vulnérable visée, et qu'elle n'est pas en mesure, seule ou avec l'aide de tiers, de protéger cette intégrité, soit lorsqu'il y a des indices d'un danger sérieux et réel que d'autres mineurs ou personnes vulnérables visées soient victimes des infractions prévues aux articles précités

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1799/001.

slachtoffer worden van de in voormelde artikelen bedoelde misdrijven en hij deze integriteit niet zelf of met hulp van anderen kan beschermen.”

2. In de toelichting bij amendement nr. 2 wordt omtrent de term “eengerelateerde gewelddadige gebruiken” het volgende vooropgesteld:

“Wij kiezen ervoor om het begrip genitale verminking onder te brengen onder de term “eengerelateerde gewelddadige gebruiken”. Genitale verminking is een specifiek misdrijf dat in artikel 409 van het strafwetboek wordt omschreven als een vorm van eengerelateerd geweld. Door het op deze manier te vermelden valt het leeftijdscriterium weg in het huidige artikel 458*bis* als kwetsbaarheidsgrond voor genitale verminking en wordt het van toepassing op elke vrouw.

(...)

Dit amendement bepaalt dat het beroepsgeheim niet enkel kan worden doorbroken voor minderjarigen maar voor alle vrouwen die kwetsbaar zijn voor het specifieke eengerelateerde gewelddadige gebruik: genitale verminking.

Aangezien de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal werk maken van een omzendbrief inzake eengerelateerd geweld, met inbegrip van vrouwelijke genitale verminkingen, lijkt het gebruik van hetzelfde begrippenkader aangewezen.”

De vraag rijst of de bij de voorgestelde amendementen aan te brengen wijzigingen de bedoeling van de indieners ervan op een adequate wijze vertolken. Uit de toelichting bij amendement nr. 2 blijkt dat met de toevoeging “eengerelateerde gewelddadige gebruiken” wordt beoogd artikel 458*bis* van het Strafwetboek van toepassing te maken op misdrijven van genitale verminking gepleegd op gelijk welke vrouw.

In artikel 409 van het Strafwetboek, waarin de strafbaarstelling van genitale verminking is opgenomen, komt evenwel geen verwijzing voor naar “eengerelateerde gewelddadige gebruiken” of “eengerelateerd geweld”.² Bovendien blijkt uit de toelichting bij amendement nr. 2 zelf dat een genitale verminking niet enkel eengerelateerd kan zijn, maar ook kan zijn ingegeven door cultuur, gewoonte, religie of traditie. Het is allicht niet de bedoeling om geen meldingsrecht in te voeren met betrekking tot personen die het slachtoffer zijn van geni-

² Het is dan ook niet correct voorop te stellen dat genitale verminking een specifiek misdrijf is “dat in artikel 409 van het Strafwetboek wordt omschreven als een vorm van eengerelateerd geweld”, zoals in de toelichting bij amendement nr. 2 wordt vermeld.

et qu’elle n’est pas en mesure, seule ou avec l’aide de tiers, de protéger cette intégrité”.

2. Le commentaire de l’amendement n° 2 mentionne ce qui suit concernant la notion de “pratiques violentes liées à l’honneur”:

“Nous avons pris le parti de rattacher la notion de mutilation génitale aux “pratiques violentes liées à l’honneur”. La mutilation génitale est une infraction spécifique qui est décrite à l’article 409 comme une forme de violence liée à l’honneur. Le choix de cette formulation fait disparaître le critère de l’âge dans l’actuel article 458*bis* en tant que cause de vulnérabilité pour les mutilations génitales, ce qui rend celui-ci applicable à toutes les femmes.

(...)

Le présent amendement prévoit que le secret professionnel ne doit pas être levé uniquement lorsqu’il s’agit de mineures, mais pour toutes les femmes rendues vulnérables en raison de cette pratique violente liée à l’honneur qu’est spécifiquement la mutilation génitale.

Étant donné que le ministre de la Justice et le collège des procureurs généraux préparent une circulaire relative aux violences liées à l’honneur, en ce compris les mutilations génitales féminines, il paraît opportun d’adopter le même cadre conceptuel”.

La question se pose de savoir si les modifications que doivent apporter les amendements proposés traduisent adéquatement l’intention de leurs auteurs. Il ressort du commentaire de l’amendement n° 2 que l’ajout des mots “de pratiques violentes liées à l’honneur” vise à rendre l’article 458*bis* du Code pénal applicable aux infractions en matière de mutilations génitales commises sur toute femme sans distinction.

L’article 409 du Code pénal, qui prévoit l’incrimination des mutilations génitales, ne contient toutefois pas de référence aux “pratiques violentes liées à l’honneur” ou à la “violence liée à l’honneur”². Il ressort en outre du commentaire de l’amendement n° 2 même qu’une mutilation génitale peut non seulement être liée à l’honneur, mais qu’elle peut également être dictée par la culture, la coutume, la religion ou la tradition. L’intention n’est assurément pas d’omettre l’instauration d’un droit de dénonciation concernant les personnes victimes

² Il n’est dès lors pas correct d’indiquer que la mutilation génitale constitue une infraction spécifique “qui est décrite à l’article 409 comme une forme de violence liée à l’honneur”, ainsi qu’il est mentionné dans le commentaire de l’amendement n° 2.

tale verminking omwille van één van die laatste factoren. Die uitsluiting zou overigens bekritiseerbaar zijn ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.³

Tevens dient erop te worden gewezen dat de term “eengerelateerde gewelddadige gebruiken” op zich niet enkel betrekking heeft op genitale verminking, maar ook kan slaan op sommige andere misdrijven dan dat van genitale verminking opgesomd in artikel 458*bis* van het Strafwetboek. Uit de toelichting bij amendement nr. 2 blijkt evenwel niet dat het de bedoeling is dat de notie ook zou slaan op die andere misdrijven. Zo dit effectief niet het geval is, en het maken van een onderscheid kan worden verantwoord gelet op het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dient amendement nr. 2 te worden aangepast.

3. In de toelichting bij het amendement wordt verwezen naar het begrippenkader dat wordt gehanteerd in omzendbrief COL 06/2017 van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal “betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake eengerelateerd geweld, vrouwelijke genitale verminkingen, gedwongen huwelijken en wettelijke samenwoningen”. In die omzendbrief is inderdaad een definitie opgenomen van “fysiek en psychisch eengerelateerd geweld”. Wanneer die term, ondanks hetgeen is opgemerkt onder 2, op een of andere manier behouden zou blijven en er nood is aan definiëring, dient dit gelet op het rechtszekerheidsbeginsel en het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel in de wet zelf te gebeuren, en niet in de toelichting bij een amendement waarin naar een omzendbrief wordt verwezen.

4. In artikel 458*bis* van het Strafwetboek worden eerst misdrijven opgesomd en vervolgens de personen (minderjarigen en groepen kwetsbare personen) waarop het meldingsrecht betrekking heeft. Het is verwarrend om in de lijst van personen ook een verwijzing naar bepaalde feiten op te nemen, die bovendien (deels) overlappen met de lijst van misdrijven. Indien het louter de bedoeling is het meldingsrecht uit te breiden tot alle gevallen van vrouwelijke genitale verminking, ongeacht de minderjarigheid of kwetsbaarheid van het slachtoffer, wordt beter een herformulering van artikel 458*bis* overwogen. Bovendien moet erop worden gewezen dat in de navolgende voorwaarden van artikel 458*bis* nogmaals een verwijzing volgt naar “minderjarige of kwetsbare persoon”, zodat de beoogde uitbreiding tot alle vrouwen met het amendement niet wordt bereikt.

de mutilations génitales en raison de l'un de ces derniers facteurs. Cette exclusion serait au demeurant critiquable au regard du principe d'égalité et de non-discrimination³.

On notera par ailleurs qu'en soi la notion de “pratiques violentes liées à l'honneur” ne concerne pas uniquement les mutilations génitales, mais peut également porter sur certaines autres infractions que celle-là énumérées à l'article 458*bis* du Code pénal. Il ne ressort toutefois pas du commentaire de l'amendement n° 2 que l'intention est que cette notion porte aussi sur ces autres infractions. Si tel n'est effectivement pas le cas et si une distinction peut se justifier au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, une adaptation de l'amendement n° 2 s'impose.

3. Le commentaire de l'amendement fait référence au cadre conceptuel utilisé dans la circulaire COL 06/2017 du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux “relative à la politique de recherche et de poursuites en matière de violences liées à l'honneur, mutilations génitales féminines et mariages et cohabitations légales forcés”. Cette circulaire contient en effet une définition des “violences physiques et psychiques liées à l'honneur”. Si, en dépit de l'observation formulée au point 2, cette notion devait être maintenue d'une manière ou d'une autre, et si une définition s'avérait nécessaire, le principe de sécurité juridique et le principe de légalité en matière pénale requièrent qu'elle soit inscrite dans la loi proprement dite et non dans le commentaire d'un amendement faisant référence à une circulaire.

4. L'article 458*bis* du Code pénal énumère tout d'abord des infractions et ensuite des personnes (mineurs et groupes de personnes vulnérables) concernées par le droit de dénonciation. Le fait d'également renvoyer, dans la liste de personnes, à certains faits qui, en outre, font (en partie) double emploi avec la liste d'infractions, prête à confusion. S'il s'agit simplement d'étendre le droit de dénonciation à l'ensemble des cas de mutilation génitale des femmes, indépendamment de la minorité ou de la vulnérabilité de la victime, il serait préférable d'envisager une reformulation de l'article 458*bis*. On notera en outre que les conditions subséquentes inscrites à l'article 458*bis* visent une nouvelle fois le “mineur ou (...) la personne vulnérable”, si bien que l'amendement ne permet pas l'extension envisagée à toutes les femmes.

³ Zie overigens artikel 42 van het Verdrag van de Raad van Europa “inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld”, gedaan te Istanbul op 11 mei 2011, waarin wordt bepaald dat “[d]e partijen (...) de wetgevende of andere maatregelen [nemen] die nodig zijn om te waarborgen dat bij strafprocedures ingesteld na het plegen van een van de daden van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag, cultuur, gewoonte, religie, traditie of de zogenaamde “eer” niet worden aangemerkt als rechtvaardiging voor deze daden”.

³ Voir par ailleurs l'article 42 de la Convention du Conseil de l'Europe “sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique”, faite à Istanbul le 11 mai 2011, qui dispose que “[l]es Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour s'assurer que, dans les procédures pénales diligentées à la suite de la commission de l'un des actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention, la culture, la coutume, la religion, la tradition ou le prétendu “honneur” ne soient pas considérés comme justifiant de tels actes”.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat de amendementen grondig dienen te worden herbekeken.

De griffier,

De voorzitter,

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

5. Il résulte de ce qui précède qu'un réexamen approfondi des amendements s'impose.

Le greffier,

Le président,

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT