

**RAADGEVENDE  
INTERPARLEMENTAIRE  
BENELUXRAAD**

---

6 maart 2009

«COMMERCIEEL DRAAGMOEDERSCHAP DE  
EN BESTRAFFING ERVAN»

*met inbegrip van  
een voorstel van aanbeveling*

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN  
OPENBARE ORDE

UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER **W. BEKE** <sup>(1)</sup>

---

(1) Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Weekers

Leden: de heren Beke, Bettel, Bosma, Braz, Collard, Giet, mevrouw Haudrich-Gooskens, de heer Leunissen, mevrouw Quik-Schuijt, de heren Verougstraete en Verwilghen.

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE  
CONSULTATIF  
DE BENELUX**

---

6 mars 2009

«LA MATERNITÉ DE SUBSTITUTION À DES  
FINS COMMERCIALES ET LA RÉPRESSION  
DE CETTE PRATIQUE»

*comprenant une proposition de  
recommandation*

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE  
LA JUSTICE ET DE L'ORDRE PUBLIC

PAR  
M. **W. BEKE** <sup>(1)</sup>

---

(1) Composition de la commission:

Président: M. Weekers

Membres: MM. Beke, Bettel, Bosma, Braz, Collard, Giet, Mme Haubrich-Gooskens, M. Leunissen, Mme Quik-Schuijt, MM. Verougstraete et Verwilghen.

---

VAST SECRETARIAAT  
VAN DE INTERPARLEMENTAIRE BENELUXRAAD  
PALEIS DER NATIE — BRUSSEL

---

SECRETARIAT PERMANENT  
DU CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE DE BENELUX  
PALAIS DE LA NATION — BRUXELLES

---

Op 20 februari 2009 hield de commissie voor Justitie en Openbare Orde een hoorzitting over de problematiek van de commercialisering van het draagmoederschap.

De uiteenzetting van *mevrouw De Schamphelaere*, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers van België en auteur van een wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek voor wat betreft het draagmoederschap<sup>1</sup>, en de daaropvolgende gedachtewisseling mondde uit in een eerste voorstel van aanbeveling van de commissie.

Tijdens de daaropvolgende schriftelijke procedure, werd een amendement voorgesteld door *uw rapporteur*.

### **1. Hoorzitting over het draagmoederschap met mevrouw De Schamphelaere, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers van België**

*Mevrouw De Schamphelaere* herinnert aan twee dramatische gevallen van draagmoederschap waarbij Vlaanderen en Nederland betrokken waren; baby D en recenter baby J. De overdracht van baby J vond plaats op het parkeerterrein van een ziekenhuis in Gent, waarbij ook van de overdracht van geld sprake was. In de visie van spreekster was in de twee genoemde gevallen sprake van kinderhandel. Er bestaat in België geen regeling inzake het draagmoederschap. Het debat over het draagmoederschap loopt in België al geruime tijd en de verwarring is groot. Er is behoefte aan een politieke oplossing. Inzake het draagmoederschap doet zich een conflict voor tussen familie-/personenrecht en zaken-/verbintenissenrecht. Contracten zijn niet aanvaardbaar, een kind kan niet het voorwerp van een contract zijn. De materie moet derhalve in het kader van het familierecht worden geregeld. Spreekster verwijst naar Nederland, waar regels in 1993 zijn ingevoerd. Ook Frankrijk kent regels en die gaan verder dan die in Nederland. In Frankrijk kunnen adopties achteraf nietig worden verklaard.

Het wetsvoorstel van spreekster en zeven andere leden van de Kamer strekt ertoe bemiddeling en commercialisatie strafrechtelijk te verbieden. Zij heeft begrip voor de kinderwens van ouders, maar dat wil niet zeggen dat een kind al bij de geboorte

<sup>1</sup> Kamer van volksvertegenwoordigers, Doc 822/1 van 14.02.2008.

Le 20 février 2009, la commission de la Justice et de l'Ordre public a tenu une audition sur le problème de la commercialisation de la maternité de substitution.

L'exposé de *Mme De Schamphelaere*, membre de la Chambre des représentants de Belgique et auteur d'une proposition de loi modifiant le code pénal concernant la maternité de substitution<sup>1</sup> et l'échange de vue qui a suivi ont débouché sur une première proposition de recommandation de la commission.

*Votre rapporteur* a présenté un amendement au cours de la procédure écrite qui a suivi.

### **1. Audition sur la maternité de substitution avec Mme De Schamphelaere, membre de la Chambre des représentants de Belgique**

*Mme De Schamphelaere* rappelle deux cas dramatiques de maternité de substitution dont il a été question en Flandre et aux Pays-Bas et qui concernaient le bébé D et, plus récemment, le bébé J. Le bébé J a été remis sur l'aire de stationnement d'un hôpital de Gand et il a également été question à cette occasion d'une somme d'argent. Aux yeux de l'oratrice, on peut parler dans les deux cas de traite d'enfants. En Belgique, la maternité de substitution n'est pas réglementée. Le débat sur le sujet y est mené depuis un certain temps déjà et la confusion est grande. Il faut une solution politique. En matière de maternité de substitution, le droit de la famille/droit des personnes s'oppose au droit réel/des conventions. Les contrats sont inacceptables car un enfant ne peut être l'objet d'un contrat. La matière doit dès lors être réglée dans le cadre du droit de la famille. L'oratrice se réfère aux Pays-Bas, où des règles ont été instaurées en 1993. Il existe également des règles en France et elles vont plus loin que les règles néerlandaises. En France, des adoptions peuvent être annulées *a posteriori*.

La proposition de loi déposée par l'oratrice et sept autres membres de la Chambre tend à interdire en droit pénal la médiation et la commercialisation. L'oratrice dit comprendre le désir d'enfant des parents demandeurs mais cela ne veut pas dire

<sup>1</sup> Chambre des représentants, Doc 822/1 du 14.02.2008.

rechtsgeldig tot de wensouders behoort. Ook is een bedenktijd nodig. In de Nederlandse richtlijn worden uitzonderlijke gevallen genoemd, zoals vrouwen waarvan de baarmoeder is weggenomen, en er worden eisen gesteld aan wensouders en aan draagmoeders. De draagmoeder moet gezocht worden in familie- en vriendenkring. Er moet genetisch materiaal van de wensouders worden gebruikt.

*De heer Braz* zegt dat i.v.m. het draagmoederschap kan worden verwezen naar twee artikelen in de Luxemburgse strafwet: een artikel is geënt op de situatie in Frankrijk en een ander op de situatie in België. Ook staat er een artikel in het burgerlijk wetboek. Het van Frankrijk overgenomen artikel straft de natuurlijke en de wensouders. Het door België geïnspireerde artikel maakt bestraffing met 5 tot 10 jaar gevangenis mogelijk.

*Uw rapporteur* is van oordeel dat er in België consensus bestaat over het verbieden van commercieel draagmoederschap. De vraag is of de adoptieprocedure voldoet. Er is geen zicht op wat er onder de waterlijn gebeurt in België.

De voorzitter – *de heer Weekers* heeft informatie verkregen van mevrouw Quik. Zij had zich op dit gesprek voorbereid, maar is verhinderd. Het grensoverschrijdende probleem is ontstaan door het uiteenlopen van wetgeving.

*De heer Verwilghen* stelt vast dat Nederland op een juridisch vacuüm heeft gereageerd. België heeft geen ervaring met dit fenomeen. Buiten de twee genoemde gevallen die bekend zijn geworden, zijn er waarschijnlijk meer die niet bekend zijn. Algemeen bestaat het gevoel dat het verkopen van kinderen niet toelaatbaar is. Om verdere verspreiding van dit fenomeen tegen te gaan is wetgeving nodig. Het antwoord moet via de adoptieregeling worden gegeven. Commercialisering moet worden verboden. Wat de strafbaarheid betreft vraagt hij mevrouw De Schamphelaere wie zij wil straffen, de koper, de verkoper of beiden? Een aanbeveling zou moeten vermelden wie strafbaar moet worden gesteld.

qu'un enfant appartient valablement en droit aux parents dès sa naissance. Il faut aussi un temps de réflexion. La directive néerlandaise énumère des situations exceptionnelles, comme celle de la femme qui a subi l'ablation de l'utérus, et les parents demandeurs et les mères porteuses doivent observer des règles. La mère porteuse doit être cherchée dans le cercle de la famille et des amis. Il faut utiliser du matériel générique provenant des parents demandeurs.

*M. Braz* indique que, concernant la maternité de substitution, il peut être fait référence à deux articles de la loi pénale luxembourgeoise, le premier étant greffé sur la situation en France et le second sur la situation en Belgique. Il y a également un article dans le code civil. L'article emprunté au droit français punit les parents naturels et les parents demandeurs. L'article inspiré par la situation belge permet d'infliger des peines d'emprisonnement de 5 à 10 ans.

*Votre rapporteur* est d'avis qu'il existe en Belgique un consensus sur l'interdiction de la maternité de substitution à des fins commerciales. La question est de savoir si la procédure d'adoption suffit. On ignore ce qui se passe sous la «ligne de flottaison» en Belgique.

Le président, *M. Weekers*, a reçu des informations de Mme Quik qui s'était préparée en vue de l'audition mais qui est empêchée. Le problème transfrontalier est né de la disparité des législations.

*M. Verwilghen* constate que les Pays-Bas ont réagi à une situation de vide juridique. La Belgique n'a aucune expérience de ce phénomène. En dehors des deux cas qui ont défrayé la chronique, il y en a sans doute d'autres qu'on ignore. D'une manière générale, le sentiment prévaut que la vente d'enfants est inadmissible. Pour prévenir toute extension du phénomène, il faut légiférer. La réponse au problème doit être fournie dans le cadre de la loi sur l'adoption. La commercialisation doit être prohibée. En ce qui concerne le caractère punissable, il demande à Mme De Schamphelaere qui du vendeur ou de l'acheteur elle veut punir, à moins que ce soient les deux. Une recommandation devrait préciser qui doit être sanctionné.

Volgens de spreker mening zou dat de verkoper moeten zijn omdat die sterker staat. De koper staat zwak vanwege zijn kinderwens.

*Mevrouw De Schamphelaere* is tegen instrumentalisering van het lichaam van de vrouw. Het belang van het kind moet voorop staan. Om die reden wijst zij een algemene regeling van het draagmoederschap af. De situatie in Frankrijk is een bijzondere. Daar bestaat een mogelijkheid om anoniem te bevallen, maar het oogmerk daarvan is vooral om late abortussen te voorkomen. Een ander probleem is de noodzaak voor het kind zijn biologische ouders te kennen. Daarom moet een anonieme bron traceerbaar zijn.

*Uw rapporteur* meent dat er consensus is over de uitgangspunten van een aanbeveling. Het gaat niet alleen om een verbod van het draagmoederschap, ook van publiciteit daarvoor. Er is eigen wetgeving in België nodig. Het belang van het kind moet vooropstaan, niet de kinderwens van ouders. De vraag is hoe dat kan worden gegarandeerd.

*De heer Verwilghen* zegt dat het niet voldoende is een artikel in de wet te wijzigen of in te voegen. Door iets strafbaar te stellen is niet gezegd dat het niet gebeurt.

*Uw rapporteur* stelt vast dat sommigen een duidelijk kader voor het draagmoederschap wensen. Daarover bestaat geen consensus, wel over verbod van commercieel draagmoederschap.

In antwoord op een vraag van *mevrouw Haubrich*, zegt *mevrouw De Schamphelaere* dat de materie in Nederland in bepaalde gevallen vrij is. Er worden wel eisen aan de wensouders gesteld; zo mag de wensmoeder niet minder dan 40 jaar oud zijn. Na de geboorte is de natuurlijke moeder de wettelijke moeder. Eerst dan begint de adoptieprocedure.

*Uw rapporteur* oordeelt dat van het draagmoederschap geen zakelijke verbintenis mag worden gemaakt. Verbintenissen leiden tot vergoedingen. Waar begint de vergoeding? Behoort gemist loon voor de natuurlijke moeder daartoe, hoeveel kosten

Pour l'orateur, ce devrait être le vendeur car il occupe une position de force. L'acheteur, de par son désir d'enfant, est plus faible.

*Mme De Schamphelaere* se dit opposée à l'instrumentalisation du corps de la femme. L'intérêt de l'enfant doit primer. C'est pourquoi elle rejette le principe d'une réglementation générale de la maternité de substitution. La situation en France est particulière. Il est possible d'y accoucher dans l'anonymat, mais l'objectif est principalement la prévention d'avortements à des stades avancés. La nécessité pour l'enfant de connaître ses parents biologiques constitue un autre problème. C'est pourquoi une source anonyme doit être traçable.

*Votre rapporteur* pense qu'il existe un consensus sur les principes de la recommandation. Il ne s'agit pas seulement de l'interdiction de la maternité de substitution mais aussi de la publicité en faveur de celle-ci. La Belgique doit se doter d'une législation spécifique. C'est l'intérêt de l'enfant qui doit primer, pas le désir d'enfant des parents. La question est de savoir comment donner les garanties nécessaires.

*M. Verwilghen* considère qu'il ne suffit pas de modifier ou d'insérer un article dans la loi. Ce n'est pas parce qu'on rend un fait punissable qu'il n'existe pas.

*Votre rapporteur* constate que certains sont partisans de la définition d'un cadre précis pour la maternité de substitution. S'il n'existe pas de consensus à ce sujet, il en existe un pour l'interdiction de la maternité de substitution à des fins commerciales.

En réponse à une question de *Mme Haubrich*, *Mme De Schamphelaere* indique que dans certains cas, la matière est libre aux Pays-Bas. Les parents demandeurs doivent toutefois satisfaire à certains critères. Ainsi, la mère demandeuse ne doit pas avoir moins de 40 ans. Après la naissance, la mère naturelle est la mère légale. La procédure d'adoption ne commence qu'ensuite.

*Votre rapporteur* estime qu'on ne peut faire de la maternité de substitution une convention à caractère commercial. Les conventions débouchent sur des rémunérations. Où commence la rémunération? La notion s'étend-elle aux rémunérations

worden vergoed, ...? Wellicht is het aangewezen een Nederlandse deskundige te horen om het verschil tussen de situatie in België en in Nederland te verduidelijken.

Ook de *heer Verwilghen* wil focussen op het verschil tussen Nederland en België, waar België wél en Nederland geen verbod kent.

De *heer Weekers* meent dat een keuze moet worden gemaakt tussen twee wegen:

– meteen een aanbeveling opstellen, die erop is gericht de verschillen in het strafrecht inzake het draagmoederschap weg te werken. Deze aanbeveling zou op de agenda van de plenaire zitting in maart 2009 moeten worden gezet. Vervolgens kan in het voorjaar samen met de commissie voor Volksgezondheid nader op de materie worden ingegaan;

– op korte termijn een deskundige uit Nederland horen.

Nadat ook de *heer Verwilghen* zich heeft uitgesproken voor de eerste weg, besluiten de aanwezige leden van de **Commissie** om het onderzoek van een eerste aanbeveling via een schriftelijke procedure zonder verwijl voort te zetten.

Bij het hierna volgende voorstel is aldus een amendement voorgesteld door *uw rapporteur*.

## 2. Voorstel van aanbeveling

«De Raad,

*Gelet op* een aantal recente gevallen van commercialisering van draagmoederschap<sup>2</sup>, waarbij Nederlandse wensouders op zoek gingen naar een draagmoeder in België,

*Overwegend dat*, in tegenstelling tot Nederland, het commercieel draagmoederschap niet is verbo-

<sup>2</sup> Draagmoederschap is de situatie waarbij een vrouw (*de draagmoeder*) zwanger wordt en haar kind baart ten behoeve van wensouders.

dont la mère naturelle a été privée, quels frais y a-t-il lieu d'indemniser, ...? Sans doute s'indiquerait-il d'entendre un expert néerlandais pour préciser les différences entre les situations belge et néerlandaise.

*M. Verwilghen* aussi souhaite mettre en évidence les différences entre les Pays-Bas et la Belgique, l'interdiction existant dans le premier pays et pas dans le second.

*M. Weekers* estime qu'il faut opérer un choix entre deux voies:

– rédiger d'emblée une recommandation tendant à gommer les différences dans le droit pénal en ce qui concerne la maternité de substitution. Cette recommandation devrait être inscrite à l'ordre du jour de la session plénière du mois de mars 2009. Ensuite, au printemps, l'examen de la matière pourrait être poursuivi avec la commission de la Santé publique;

– entendre rapidement un expert néerlandais.

Après que *M. Verwilghen* s'est prononcé également en faveur de la première voie, les **commissaires** présents décident de poursuivre sans délai l'examen d'une première proposition de recommandation par la voie d'une procédure écrite.

A la proposition de recommandation ci-après un amendement est présenté par *votre rapporteur*.

## 2. Proposition de recommandation

«Le Conseil,

«*Vu* un certain nombre de cas récents de commercialisation de la maternité de substitution<sup>2</sup> où des Néerlandais animés du désir d'enfant ont cherché une mère porteuse en Belgique,

*Considérant que*, contrairement aux Pays-Bas, la Belgique n'interdit pas la maternité de substitution

<sup>2</sup> La maternité de substitution se dit d'une situation où une femme enceinte (la mère porteuse) met son enfant au monde pour des parents désireux d'avoir un enfant.

den in België en er wel kan worden bestraft als er oplichting aan te pas komt,

*Bovenal overwegend dat*

1. het belang van het kind primeert, ook op de ultieme wens van echtparen om een eigen genetisch kind te hebben

2. rechten m.b.t. het menselijk lichaam (*persoonlijkheidsrechten*) en de rechten en plichten van de ouders (*familiale rechten*) in principe niet als *vermogensrechten* mogen worden behandeld:

*Vraagt*

1. *enerzijds*, dat de Belgische federale wetgever zo spoedig als mogelijk, naar analogie met de Nederlandse wetgeving, zowel commercieel draagmoederschap als het aanbieden ervan en het maken van reclame ervoor verbiedt en strafbaar stelt;

2. *anderzijds*, aan zijn eigen Commissie voor Justitie en Openbare Orde dat zij in overleg met de Commissie voor Volksgezondheid het onderzoek van de problematiek van de medisch begeleide voortplanting als oplossing voor fertiliteitsproblemen voortzet».

### 3. Amendement

Het amendement van uw *rappporteur* strekt ertoe punt nr. 2 van de aanbeveling als volgt te wijzigen:

«2. *anderzijds*, aan zijn eigen Commissie voor Justitie en Openbare Orde dat zij in overleg met de Commissie voor de Volksgezondheid het onderzoek van de problematiek van de medisch begeleide voortplanting voortzet».

à des fins commerciales mais qu'il peut y avoir de sanctions en cas d'escroquerie,

*Considérant essentiellement que*

1. l'intérêt de l'enfant prime, même le souhait ultime de couples d'avoir un enfant qui leur soit génétiquement propre

2. les droits relatifs au corps humain (*droits de la personnalité*) et les droits et devoirs des parents (*droits familiaux*) ne peuvent en principe pas être traités comme des *droits patrimoniaux*:

*Demande*

1. *d'une part*, que le législateur fédéral belge, comme dans le cadre de la législation néerlandaise, interdise et rende punissable le plus rapidement possible la maternité de substitution à des fins commerciales ainsi que le fait de la proposer et de faire de la publicité à cet effet;

2. *d'autre part*, que sa propre Commission de la Justice et de l'Ordre public poursuive, en concertation avec la Commission de la Santé publique, la question de la procréation médicalement assistée en tant que solution aux problèmes de fertilité».

### 3. Amendement

L' amendement de votre *rappporteur* tend à modifier comme suit le point n° 2 de la recommandation:

«2. *d'autre part*, que sa propre Commission de la Justice et de l'Ordre public poursuive, en concertation avec la Commission de la Santé publique, la question de la procréation médicalement assistée».



*Uw rapporteur*, wijst er op dat de vraag naar draagmoederschap meestal komt van vrouwen die geen functionerende baarmoeder meer hebben. Het lijkt dus beter om op die manier bij niet-commercieel draagmoederschap niet te spreken van een oplossing voor een fertiliteitsprobleem bij die vrouwen. Het is eerder een alternatief naast de adoptie, of naast de keuze moederloos te blijven.

*De Rapporteur,*

W. BEKE

*De Voorzitter,*

F. WEEKERS

*Votre rapporteur* souligne que la demande de maternité de substitution émane le plus souvent de femmes dont l'utérus ne fonctionne plus. Il semble dès lors préférable de ne pas parler, à propos de la maternité de substitution à des fins non commerciales d'une solution aux problèmes de fertilité chez elles. Il s'agit plutôt d'une possibilité en plus de l'adoption ou du choix de ne pas avoir d'enfant.

*Le Rapporteur,*

W. BEKE

*Le Président,*

F. WEEKERS