

**Projet de loi constitutionnelle
relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse
(n° 1983)**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,

M. Guillaume Gouffier Valente

15 janvier 2024

**PRÉSENTATION
DU PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE**

**I. L'INTERRUPTION VOLONTAIRE DE GROSSESSE : UNE LIBERTÉ
GARANTIE AU NIVEAU LÉGISLATIF DONT LA PROTECTION
CONSTITUTIONNELLE EST INCERTAINE**

**A. UNE LIBERTÉ PROGRESSIVEMENT CONSACRÉE PAR LE
LÉGISLATEUR**

La dépénalisation de l'avortement en 1975, dans le prolongement du droit à la contraception en 1967, a été une étape fondatrice dans la longue lutte en faveur de la liberté des femmes à disposer de leur corps. Les conditions dans lesquelles les femmes peuvent recourir à l'IVG ont ensuite été progressivement étendues.

**1. La loi Veil de 1975 a dépénalisé l'avortement dans le prolongement de
la légalisation de la contraception**

La loi du 28 décembre 1967, dite « loi Neuwirth » du nom de l'auteur et rapporteur à l'Assemblée nationale de la proposition de loi dont elle est issue, a légalisé les méthodes de contraception hormonale ⁽¹⁾ en abrogeant les dispositions réprimant la fabrication et la vente de produits anticonceptionnels ⁽²⁾. Cette loi abrogeait également le délit de propagande anticonceptionnelle qui avait été introduit par une loi du 31 juillet 1920 dans le but de soutenir la natalité.

Cet accès à la contraception est réservé aux majeures ainsi qu'aux mineures à condition qu'elles recueillent le consentement d'un parent ou d'un représentant légal.

(1) La pilule contraceptive est inventée en 1956.

(2) La contraception est aujourd'hui régie par l'article L. 5134-1 du code de la santé publique selon lequel « Toute personne a le droit d'être informée sur l'ensemble des méthodes contraceptives et d'en choisir une librement ».

L'autorisation de la contraception hormonale n'a pas suffi à mettre un terme au problème de santé publique causé par la pénalisation de l'avortement. Les femmes souhaitant avorter le faisaient clandestinement, dans des conditions sanitaires catastrophiques, parfois au péril de leur vie, tandis que les soignants qui les accompagnaient s'exposaient à de lourdes sanctions.

L'article 317 du code pénal définissait trois infractions :

– « *Quiconque, par aliments, breuvages, médicaments, manœuvres, violences ou par tout autre moyen aura procuré ou tenté de procurer l'avortement d'une femme enceinte ou supposée enceinte, qu'elle y ait consenti ou non, sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, et d'une amende de 1 800 F à 100 000 F* » ;

– « *Sera punie d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 360 F à 20 000 F la femme qui se sera procuré l'avortement à elle-même ou aura tenté de se le procurer, ou qui aura consenti à faire usage des moyens à elle indiqués ou administrés à cet effet* » ;

– « *Les médecins, officiers de santé, sages-femmes, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, ainsi que les étudiants en médecine, les étudiants ou employés en pharmacie, herboristes, bandagistes, marchands d'instruments de chirurgie, infirmiers, infirmières, masseurs, masseuses, qui auront indiqué, favorisé ou pratiqué les moyens de procurer l'avortement seront condamnés aux peines prévues aux paragraphes premier et second du présent article. La suspension pendant cinq ans au moins ou l'incapacité absolue de l'exercice de leur profession seront, en outre, prononcées contre les coupables* ».

La loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse (IVG), défendue par la ministre de la santé Simone Veil, a dépénalisé l'avortement en suspendant, d'abord pour cinq ans ⁽¹⁾, l'application de l'article 317 du code pénal.

À son article premier, la loi de 1975 rappelait que « *la loi garantit le respect de tout être humain dès le commencement de la vie* » et qu'il « *ne saurait être porté atteinte à ce principe qu'en cas de nécessité et selon les conditions définies par la présente loi* ». Ce principe persiste encore aujourd'hui à l'article 16 du code civil, qui prévoit que « *la loi assure la primauté de la personne, interdit toute atteinte à la dignité de celle-ci et garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie* ».

Cette loi maintenait les sanctions pénales encourues par les professionnels réalisant une IVG hors du cadre légal. Elles sont encore en vigueur aujourd'hui et s'élèvent à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende lorsque le délai

(1) Au terme de l'expérimentation, l'article 3 de la loi n°79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de grossesse a complété l'article 317 du code pénal par un alinéa excluant définitivement son application aux personnes recourant à l'interruption volontaire de grossesse dans le respect des conditions fixées par la loi et pérennisant ainsi les apports de la loi Veil.

pendant lequel elle est autorisée par la loi n'est pas respecté ⁽¹⁾ et à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende en cas de réalisation d'une IVG sans le consentement de la personne concernée ⁽²⁾. Le délit consistant à « *fournir à la femme les moyens matériels de pratiquer une interruption de grossesse sur elle-même* » persiste également et est puni de trois à cinq ans d'emprisonnement ⁽³⁾.

La loi Veil sanctionnait également la provocation ou la publicité en faveur de l'IVG ou des établissements les réalisant. Cette infraction a depuis été supprimée et a, au contraire, été créé un délit d'entrave à l'encontre des personnes voulant empêcher le recours à l'avortement.

Elle encadrait dans le code de la santé publique le recours à l'IVG en précisant les établissements médico-sociaux compétents, les professionnels habilités et leur droit de faire valoir une clause de conscience, l'exigence que la femme soit dans une « situation de détresse » ⁽⁴⁾, les différentes étapes de la démarche (information de la personne, entretien avec le médecin, délai de réflexion, recueil du consentement des parents pour les mineures) et les modalités de sa prise en charge financière par la sécurité sociale.

Enfin, la loi Veil, reconnaissait le cas spécifique de l'interruption volontaire de grossesse pour motif thérapeutique – dite aussi interruption médicalisée de grossesse (IMG) – qui peut être réalisée à tout moment mais dans des conditions plus strictes. L'article L. 2213-1 du code de la santé publique prévoit ainsi que « *l'interruption volontaire d'une grossesse peut, à tout moment, être pratiquée si deux médecins membres d'une équipe pluridisciplinaire attestent, après que cette équipe a rendu son avis consultatif, soit que la poursuite de la grossesse met en péril grave la santé de la femme, soit qu'il existe une forte probabilité que l'enfant à naître soit atteint d'une affection d'une particulière gravité reconnue comme incurable au moment du diagnostic* ».

2. Les avancées législatives en faveur d'un meilleur accès à l'IVG

L'accès à l'interruption volontaire de grossesse, plus qu'une dérogation, est devenu une composante des droits des femmes, indissociable de celui de disposer librement de son corps. Au fur et à mesure des réformes, plusieurs obstacles au recours à l'IVG ont été levés :

- **La prise en charge financière.** Dès la loi du 17 janvier 1975, les frais de soins et d'hospitalisation dus pour réaliser une IVG étaient pris en charge partiellement par la sécurité sociale. La prise en charge est désormais intégrale et s'étend à tous les actes précédant et suivant l'IVG (consultation et analyse préalable, réalisation de l'IVG, suivi de contrôle) ⁽⁵⁾.

(1) Article L. 2222-2 du code de la santé publique.

(2) Article L. 2222-1 du code de la santé publique et article 223-10 du code pénal.

(3) Article L. 2222-4 du code de la santé publique.

(4) Dès 1980, le Conseil d'État a estimé que l'appréciation de la situation de détresse était réservée à la femme enceinte (CE, 31 octobre 1980, n° 13028, Lahache).

(5) Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

● **La pénalisation des entraves à l'IVG.** La loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social a introduit dans le code de la santé publique un délit d'entrave sanctionnant « *le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse [...], notamment par la diffusion ou la transmission d'allégations ou d'indications de nature à induire intentionnellement en erreur* » ⁽¹⁾. Depuis 2017, les discours hostiles en ligne ⁽²⁾ entrent également dans le champ de l'infraction. À l'inverse, le délit de « *publicité* » pour faciliter la connaissance des conditions de recours à l'IVG a été supprimé ⁽³⁾.

La définition du délit d'entrave par l'article L. 2223-2 du code de la santé publique

« 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. »

● **L'assouplissement des restrictions à l'accès à l'IVG.** L'IVG fait toujours l'objet d'un encadrement, notamment en ce qui concerne le délai dans lequel elle peut être réalisée. Ce délai a été porté à douze semaines en 2001 ⁽⁴⁾ puis à quatorze semaines en 2022 ⁽⁵⁾. D'autres exigences comme le consentement des parents pour les mineurs ⁽⁶⁾, la « *situation de détresse* » ⁽⁷⁾ ou le délai de réflexion ⁽⁸⁾ ont été supprimées.

● **Le libre choix de la méthode abortive.** Depuis la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé 2016, l'article L. 2212-1 du code de la santé publique précise que « *Toute personne a le droit d'être informée sur les méthodes abortives et d'en choisir une librement* ».

(1) Article L. 2223-2 du code de la santé publique.

(2) Loi n° 2017-347 du 20 mars 2017 relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.

(3) Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception

(4) Ibidem.

(5) Loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement.

(6) Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

(7) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

(8) Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

● **La restriction du délit de réalisation illégale d'une IVG.** Une sanction pénale persiste depuis 1975 pour sanctionner les personnes qui pratiquent l'IVG en dehors du cadre légal. Depuis 2001, cette infraction ne peut plus s'appliquer qu'à l'auteur de l'acte et non à la femme concernée. La loi prévoit depuis 2001 qu' « *en aucun cas, la femme ne peut être considérée comme complice* » de la réalisation illégale d'une IVG ⁽¹⁾.

Statistiques du recours à l'IVG en France

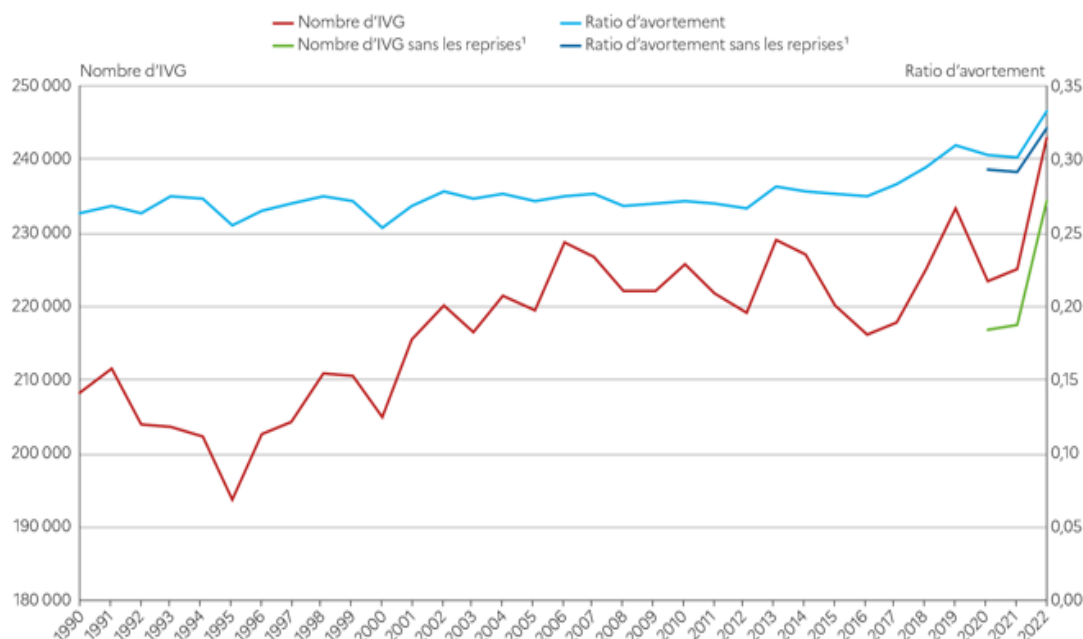
En France, le nombre d'IVG est globalement stable depuis le milieu des années 2000 – fluctuant entre 220 000 et 230 000 par an – et reste proportionné à l'évolution de la population générale. Le ratio d'avortement (nombre d'avortements pour 100 naissances) reste également stable – entre 27 et 32 avortements pour 100 naissances.

55% des IVG interviennent à moins de huit semaines d'aménorrhée et 76 % à moins de dix. La part d'IVG tardives concernées par l'allongement du délai légal de recours de douze à quatorze semaine en 2022 est inférieure à 1,5 % de l'ensemble des IVG réalisées en France.

78 % des IVG se font par voie médicamenteuse. 62 % sont réalisées en établissement de santé et 38 % en ville ou en centre de santé et centre de santé sexuelle.

Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

NOMBRE D'IVG EN FRANCE



1. Les reprises correspondent à des IVG faisant suite, neuf semaines ou moins après, à une première IVG, en raison d'un échec ou d'une complication de cette dernière.
Note > Le ratio d'avortement correspond au rapport entre le nombre d'IVG au numérateur et le nombre de naissances vivantes au dénominateur.
Lecture > En 2022, le rapport est de 32 IVG pour 100 naissances vivantes (ratio de 0,32).
Champ > Ensemble des IVG réalisées en métropole et dans les DROM (y compris pour les femmes d'âge inconnu). Chiffres mis à jour en juillet 2023.
Sources > DREES (SAE, PMSI) ; CNAM (Erasmus puis DCIR : nombre de forfaits médicaments remboursés selon la date de liquidation et pour le régime général jusqu'en 2009, selon la date des soins et pour tous les régimes depuis 2010), calculs DREES.

> Études et Résultats n° 1281 © DREES

(1) Article L. 2222-4 du code de la santé publique.

UNE PROTECTION ACCRUE DU DROIT À L'IVG

Loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse	• Suspension pour 5 ans de la pénalisation de l'IVG • Sanction de l'incitation à réaliser un IVG et de la publicité en faveur de l'IVG ou des établissements les réalisant • Définition des établissements médico-sociaux et des professionnels de santé compétents • Reconnaissance de la clause de conscience • Exigence que la femme soit dans une « <i>situation de détresse</i> » • Définition de la procédure (information de la personne, entretien avec le médecin, délai de réflexion, recueil du consentement des parents pour les mineures) • Prise en charge financière partielle par la sécurité sociale
Loi n°79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de grossesse	• Dépénalisation définitive de l'interruption volontaire de grossesse dans le respect des conditions fixées par la loi
Loi du n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social	• Reconnaissance du délit d'entrave à l'IVG, c'est-à-dire « <i>le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse [...], notamment par la diffusion ou la transmission d'allégations ou d'indications de nature à induire intentionnellement en erreur</i> » (1).
Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception	• Allongement du délai dans lequel l'IVG peut être réalisée de dix à douze semaines de grossesse ; • Autorisation des femmes mineures à y recourir sans le consentement d'un adulte ; • Suppression du délit de publicité ou de propagande en faveur l'IVG ; • Précision qu' « <i>en aucun cas, la femme ne peut être considérée comme complice</i> » (2) de la réalisation illégale d'une IVG.
Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013	• Remboursement de l'IVG à 100 %.
Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes	• Suppression de l'exigence d'être dans une « situation de détresse » pour recourir à l'IVG.
Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé	• Suppression du délai obligatoire de réflexion avant le recours à l'IVG ; • Libre choix de la méthode abortive ; • Possibilité pour les sages-femmes de procéder aux IVG par voie médicamenteuse.
Loi n° 2017-347 du 20 mars 2017 relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse	• Reconnaissance des discours hostiles sur internet dans la définition du délit d'entrave.
Loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement	• Allongement de douze à quatorze semaines du délai pour recourir à l'IVG. • Possibilité pour les sages-femmes de réaliser des IVG instrumentales

(1) Article L. 2223-2 du code de la santé publique.

(2) Article L. 2222-4 du code de la santé publique.

B. UNE RECONNAISSANCE FRAGILE DE LA LIBERTÉ DE RECOURIR À UNE IVG PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la loi de 1975 et les différentes évolutions législatives qui s'en sont suivies selon une jurisprudence qu'il a progressivement affinée. Le Conseil n'a toutefois jamais défini de limites, ni dans le sens d'une libéralisation excessive de ce droit, ni dans le sens d'une trop grande restriction.

En 1975 ⁽¹⁾, le Conseil a considéré que la loi était conforme à la Constitution dès lors qu'elle « *ne porte pas atteinte au principe de liberté posé à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC)* » ; qu'elle « *n'admet qu'il soit porté atteinte au principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie, rappelé dans son article 1^{er}, qu'en cas de nécessité et selon les conditions et limitations qu'elle définit* » ; et « *qu'aucune des dérogations prévues par cette loi n'est, en l'état, contraire à l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ni ne méconnaît le principe énoncé dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, selon lequel la nation garantit à l'enfant la protection de la santé, non plus qu'aucune des autres dispositions ayant valeur constitutionnelle édictées par le même texte* ».

Tout comme le législateur, son approche revient alors à accepter l'IVG non pas comme un droit des femmes mais comme une dérogation exceptionnelle au droit pénal commun.

En 2001 ⁽²⁾, il a précisé sa position en définissant explicitement les termes de l'équilibre qui doit s'opérer entre deux principes. Il a considéré qu'« *en portant de dix à douze semaines le délai pendant lequel peut être pratiquée une interruption volontaire de grossesse lorsque la femme enceinte se trouve, du fait de son état, dans une situation de détresse, la loi n'a pas, en l'état des connaissances et des techniques, rompu l'équilibre que le respect de la Constitution impose entre, d'une part, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation et, d'autre part, la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ».

Concernant l'exigence d'une « *situation de détresse* » pour autoriser le recours à l'IVG, le Conseil a estimé en 2014 que sa suppression ne méconnaissait aucune exigence constitutionnelle – bien qu'il en avait fait une condition de sa constitutionnalité en 1975 et qu'il s'était appuyé dessus en 2001 ⁽³⁾ – dès lors qu'il revient « *à la femme le soin d'apprécier seule si elle se trouve dans cette situation* » ⁽⁴⁾.

(1) Conseil constitutionnel, 15 janvier 1975, n° 74-54 DC, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

(2) Conseil constitutionnel, 27 juin 2001, n° 2001-446 DC, Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

(3) Le Conseil a considéré dans sa décision du 27 juin 2001 que l'IVG n'était pas une pratique eugénique et qu'en fixant l'exigence d'une situation de détresse « le législateur a entendu exclure toute fraude à la loi et, plus généralement, toute dénaturation des principes qu'il a posés, principes au nombre desquels figure, à l'article L. 2211-1 du code de la santé publique, le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie ».

(4) Conseil constitutionnel, 31 juillet 2014, n° 2014-700 DC, Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Néanmoins, si le Conseil constitutionnel a toujours considéré comme conforme à la Constitution ces avancées législatives successives, il n'a jamais reconnu le droit à l'IVG comme un principe de nature constitutionnelle, ni n'a eu à se prononcer sur des reculs.

D'où la nécessité d'aller plus loin en inscrivant dans la Constitution la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse pour lui donner un fondement textuel, et non jurisprudentiel.

II. CONSTITUTIONNALISER L'IVG POUR CONSOLIDER LES DROITS DES FEMMES EN FRANCE ET DANS LE MONDE

A. À L'ÉTRANGER, UNE PRESSION ACCRUE CONTRE L'ACCÈS À L'IVG

1. Aux États-Unis, un revirement brutal de la protection du droit à l'IVG

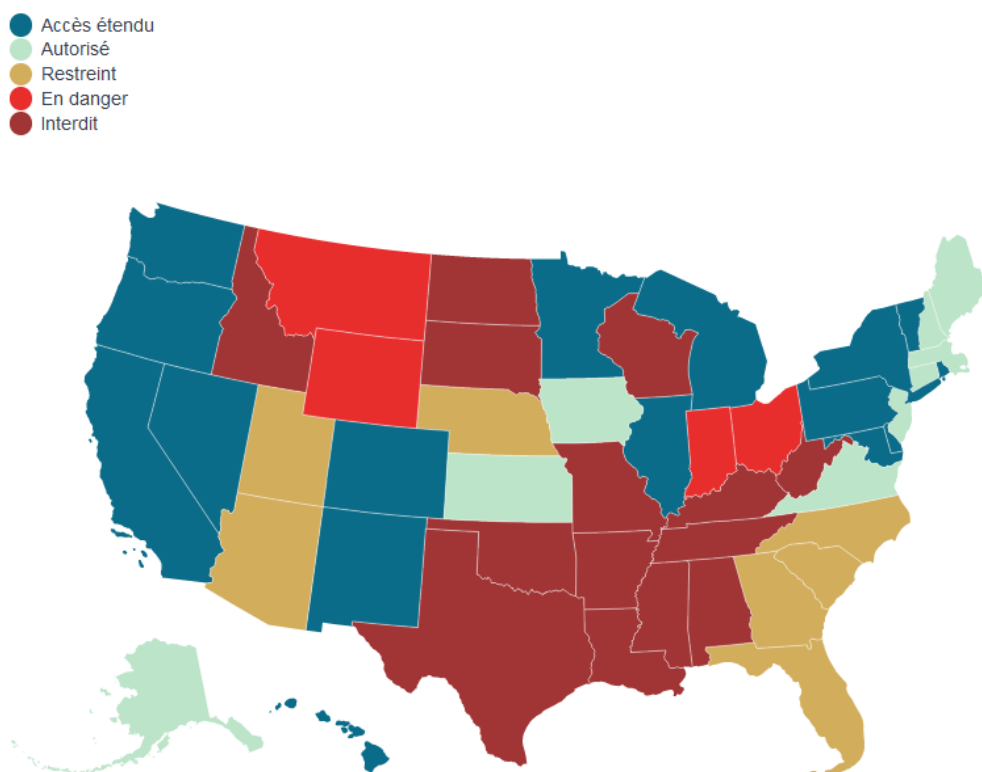
Plusieurs états des États-Unis sont revenus sur la légalité de l'IVG à la suite d'un revirement de jurisprudence de la Cour suprême. Tandis que l'arrêt *Roe v. Wade* du 22 janvier 1973 considérait l'IVG comme un droit garanti au niveau fédéral, l'arrêt *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* du 24 juin 2022 a estimé que le pouvoir d'autoriser l'avortement revenait aux États fédérés. Ce changement repose sur une interprétation « *originaliste* » de la Constitution américaine selon laquelle un droit qui n'est pas « *profondément enraciné* » dans l'histoire constitutionnelle américaine ou qui ne découle pas directement des principes inscrits dans la Constitution ne peut être protégé au niveau fédéral ⁽¹⁾.

En quelques semaines, l'avortement est devenu interdit – même en cas de viol ou d'inceste – dans sept États (Alabama, Arkansas, Dakota du Sud, Kentucky, Louisiane, Missouri, Tennessee) et fortement limité dans six autres (Arizona, Idaho, Indiana, Oklahoma, Mississippi, Wisconsin). Par réaction, treize autres États ont renforcé l'accès à l'IVG, dont la Californie et celui de New (voir carte).

Sans être directement transposable dans le cadre juridique française pour des raisons relatives aux différences d'organisation administrative et juridique, l'expérience américaine démontre la fragilité de la protection d'un droit pouvant apparaître comme intangible mais qui a fini par céder sous l'effet de plusieurs dizaines d'années d'activisme juridique.

(1) Yvonne-Marie Rogez, « La fin du droit constitutionnel à l'avortement aux USA », RDSS, 2022, p. 858.

L'ACCÈS À L'IVG AUX ÉTATS-UNIS EN JUIN 2023



Source : *Le Monde*

2. L'Europe entre régressions et progrès fragiles

Depuis sa légalisation par l'Irlande en 2018, l'IVG est un droit reconnu par l'ensemble des États membres de l'Union européenne (UE), à l'exception de Malte.

Toutefois, ce droit régresse davantage qu'il ne progresse sous l'effet de la montée en puissance de courants conservateurs souhaitant remettre en question certains droits fondamentaux et qui profitent de la faible protection de l'IVG par la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE et de la Cour européenne des droits de l'Homme ⁽¹⁾.

Sans revenir sur la dépénalisation de l'IVG, plusieurs pays en ont restreint les conditions d'accès. Les avortements pour malformation grave du fœtus ont été interdits en **Pologne** après une décision du tribunal constitutionnel du 22 octobre 2020. Seuls les IVG en cas de viol ou de danger pour la vie de la mère sont désormais autorisés – soit 2 % des cas. La **Hongrie** a inscrit dans sa Constitution le principe selon lequel « *la vie humaine est protégée depuis la conception* » et oblige désormais les femmes souhaitant avorter à écouter battre le cœur du fœtus.

(1) Voir II. B. 1..

Le droit à l'IVG fait l'objet d'attaques répétés dans les pays de tradition catholique. En 2015, **l'Espagne** avait rétabli l'obligation de recueillir le consentement pour les mineures souhaitant avorter, qui a été à nouveau supprimé en 2018. En 2021, le **Portugal**, où l'avortement n'est légal que depuis 2007, est revenu sur la gratuité des frais de santé relatifs à l'IVG et impose désormais aux femmes un examen psychologique préalable. En **Italie**, malgré une législation très protectrice, une grande majorité des professionnels habilités à procéder aux IVG font valoir leur clause de conscience.

3. Dans le reste du monde, une lutte encore en cours

L'avortement reste complètement interdit dans quelques États d'Amérique latine : Suriname, Nicaragua, Honduras, Salvador et dans deux micro États : Andorre et le Vatican. Il n'est accessible qu'en cas de danger pour la vie de la femme dans les pays suivants : Côte d'Ivoire, Libye, Ouganda, Soudan du Sud, Irak, Liban, Syrie, Afghanistan, Yémen, Bangladesh, Birmanie, Sri Lanka, Guatemala, Paraguay, Venezuela.

Au **Brésil** comme au **Chili**, les conditions restent très restrictives, uniquement en cas de viol ou de malformation fœtale. Le Chili a échoué à inscrire l'IVG dans la Constitution en 2021. Quant au Brésil, il est obligatoire depuis 2020 de porter plainte pour viol pour bénéficier du droit de réaliser une IVG.

Plusieurs États ont reconnu récemment le droit à l'IVG. **L'Argentine** et la **Thaïlande** ont voté des lois légalisant l'avortement en 2020 et 2021. Le **Mexique**, la **Colombie** et la **Corée du Sud** ont également engagé un mouvement en ce sens sous l'effet de la jurisprudence de leurs cours constitutionnelles. Ils doivent désormais en assurer l'effectivité par des mesures financières, procédurales et médicales.

B. EN FRANCE, LA NÉCESSITÉ DE DÉPASSER LES RÉTICENCES À LA CONSTITUTIONNALISATION DE LA LIBERTÉ DE RECOURIR À UNE INTERRUPTION VOLONTAIRE DE GROSSESSE

Si le contexte international invite le législateur à se prononcer sur l'opportunité de constitutionnaliser la liberté de recourir à l'avortement, il s'agit également de réaffirmer la protection des droits des femmes en France. Comme le rappelait Simone de Beauvoir : *« N'oubliez jamais qu'il suffira d'une crise politique, économique ou religieuse pour que les droits des femmes soient remis en question. Ces droits ne sont jamais acquis. Vous devrez rester vigilantes votre vie durant »*.

La constitutionnalisation de l'IVG répond à quatre objectifs.

1. Garantir une protection juridique qui est aujourd'hui faible aux niveaux constitutionnel et européen

L'affirmation selon laquelle le Conseil constitutionnel garantit d'ores et déjà le droit à l'IVG et censurerait toute tentative de régression est plausible mais incertaine. Le Conseil constitutionnel accorde au législateur un large pouvoir d'appréciation sur les questions de société ⁽¹⁾ et rien n'indique qu'il ne pourrait pas déclarer constitutionnelle un retour à l'état du droit préexistant, par exemple en matière de remboursement ou de délais.

Il n'a en effet jamais accordé à l'accès à l'IVG le rang de principe fondamental, notamment parce qu'il ne répond pas aux critères des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) ⁽²⁾.

La protection prétorienne accordée par le Conseil constitutionnel, au titre de l'équilibre entre la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation et la liberté de la femme ⁽³⁾, est essentielle mais fragile. Comme l'a rappelé Mme Pauline Türk lors de son audition, « *force est de constater que la garantie de pouvoir recourir à l'avortement dépend de l'interprétation extensive que fait le Conseil constitutionnel d'une disposition on ne peut plus générale de la DDHC visant les droits de l'homme* ».

Or, d'autres pays occidentaux ont su s'appuyer sur leur tribunal constitutionnel ou leur cour suprême pour faire reculer la liberté des femmes de recourir à une l'IVG. En ce sens, le projet de loi constitutionnelle sécurise davantage le recours à l'IVG en modifiant la lettre même de la Constitution.

En l'absence de consensus sur la question, la protection de l'IVG en droit européen et international est limitée. Il n'est pas reconnu dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). Dans un arrêt *A, B et C contre Irlande*, la CEDH a explicitement précisé que « *l'article 8 [de la Convention] ne peut s'interpréter comme consacrant un droit à l'avortement* » ⁽⁴⁾.

En ce qui concerne les traités et le droit dérivé de l'Union européenne, la Cour de justice se borne pour sa part à rappeler la compétence des États membres et renvoie à l'appréciation du législateur national ⁽⁵⁾.

(1) C'est d'ailleurs à l'occasion de sa décision du 15 janvier 1975 qu'il a indiqué que « l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement » (Conseil constitutionnel, 15 janvier 1975, n° 74-54 DC, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse).

(2) Le Conseil exige, pour reconnaître un PFRLR, que ce principe ait été inscrit dans le droit par le législateur avant 1946 dans le cadre d'un régime républicain et qu'il ait été d'application constante depuis.

(3) Conseil constitutionnel, 27 juin 2001, n° 2001-446 DC, Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

(4) CEDH, *A, B et C contre Irlande*, 16 décembre 2010, n° 25579/05

(5) CJCE, 4 octobre 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*, aff. C-159/90.

Dans l'exercice de son contrôle de conventionnalité, le Conseil d'État a néanmoins conclu à l'absence d'incompatibilité entre les dispositions des lois du 17 janvier 1975 et du 31 décembre 1979 et les stipulations de l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel énonce que « *le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi* » ⁽¹⁾.

Comme l'ont écrit les rapporteurs de la mission d'information de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale sur la constitutionnalisation de l'IVG, « *la constitutionnalisation de l'IVG ne constituerait pas un rempart intangible et infranchissable contre toute régression, mais elle rendrait son interdiction ou sa forte restriction bien plus difficiles : en France, cela impliquerait un accord entre l'Assemblée nationale, le Sénat et le peuple constituant, ou entre l'Assemblée nationale, le Sénat et le Président de la République, une majorité des trois cinquièmes du Congrès étant en outre requise dans ce dernier cas* » ⁽²⁾.

2. Créer un bouclier contre une régression de la liberté de recourir à l'IVG

Il est reproché au dispositif proposé d'importer un débat, venu des États-Unis, qui ne concernerait pas la France compte tenu de son organisation territoriale. Certes, aux États-Unis, le revirement de la jurisprudence de la Cour suprême repose principalement sur une question de répartition des compétences entre État fédéral et États fédérés. Il est également vrai que la France, compte tenu de son organisation décentralisée, ne confie pas à d'autres pouvoirs que le Parlement le soin d'encadrer le recours à l'interruption volontaire de grossesse.

Néanmoins, le débat américain, qui touche également plusieurs pays européens (voir *supra*), est une alerte : la remise en cause de l'IVG concerne des pays parmi les plus démocratiques et les plus développés économiquement. Cette législation pourrait également être instrumentalisée en France à des fins politiques et ne sera, à ce titre, jamais pleinement garantie.

Les entraves à l'IVG prennent des formes de plus en plus pernicieuses. Comme l'a rappelé le Planning familial lors de son audition, plusieurs de ses centres ont fait l'objet d'agressions de la part des mouvements « anti-choix ». D'autres mettent en place des plateformes téléphoniques qui, sous couvert de bienveillance, incitent les femmes à poursuivre leur grossesse. Ces sites sont bien référencés sur les moteurs de recherche et essaient de donner l'illusion d'être officiels en proposant, comme le Gouvernement, des « numéros verts » ou des « chats ». Ces pratiques, qui ont pour conséquence de tromper les femmes qui sont peu ou mal informées, sont dangereuses et difficiles à poursuivre au titre du délit d'entrave.

(1) Conseil d'État, 21 décembre 1990, Confédération nationale des associations familiales catholiques et autres, n° 105743.

(2) Assemblée nationale, Rapport d'information sur la constitutionnalisation de l'IVG, Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Guillaume Gouffier Valente, 17 novembre 2022, n° 498, XVI^{ème} législature, p. 6.

Le rapport de la mission d'information de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale sur la constitutionnalisation de l'IVG soulignait, en outre, que « *l'absence actuelle de remise en cause du droit à l'IVG [par les principaux partis politiques] en France constitue précisément la raison pour laquelle ce droit peut et doit être inscrit dans la Constitution dès maintenant : le large consensus prévalant entre les formations politiques et parmi les citoyens sur ce sujet est la preuve que l'IVG fait partie intégrante des valeurs fondamentales de notre pays et de son pacte social et républicain tel que nous le concevons désormais* » ⁽¹⁾.

Les débats législatifs sur la question prouvent d'ailleurs la difficulté à faire émerger un consensus autour des questions relatives à l'IVG. En 2022, ce sont 629 amendements et sous-amendements qui avaient été déposés sur l'article unique de la proposition de loi examinée par l'Assemblée nationale ⁽²⁾, n'empêchant pas son adoption, à une large majorité (337 voix contre 32).

L'adoption par le Sénat d'une rédaction alternative en janvier 2023 ⁽³⁾ montre qu'il existe une convergence, récente, entre les deux chambres pour que la liberté de recourir à l'IVG puisse être reconnue dans la Constitution.

Votre Rapporteur rappelle l'importance de ne pas se tromper de débat. Il ne s'agit aucunement d'ouvrir un débat sur l'élargissement des modalités actuelles de recours à l'IVG, ni d'échanger sur le cadre législatif actuellement applicable, mais de se prémunir pour l'avenir contre toute tentative de porter atteinte, par tout moyen, à cette liberté. C'est sur cet objectif que les deux chambres doivent pouvoir s'accorder, en veillant à retenir une rédaction ne laissant pas d'ambiguïté quant à son interprétation.

3. Enrichir et faire rayonner la Constitution de la V^{ème} République

a. Poursuivre la reconnaissance des droits fondamentaux

L'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen indique que « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». La Constitution a ainsi vocation à définir, outre l'organisation des relations entre les pouvoirs, les droits et libertés fondamentaux qu'elle estime intangible.

La portée constitutionnelle du préambule de la Constitution – qui renvoie explicitement à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, au Préambule de 1946 et à la Charte de l'environnement de 2005 – ne fait plus débat. Le Conseil constitutionnel a même défini le contenu des « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » (PFRLR) mentionnés au premier alinéa du Préambule de 1946.

(1) Assemblée nationale, Rapport d'information sur la constitutionnalisation de l'IVG, *op. cit.*, p. 6.

(2) Proposition de loi constitutionnelle n° 293 visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (TA n° 34), 24 novembre 2022 (XVI^{ème} législature)

(3) Voir le commentaire de l'article unique.

Par sa jurisprudence, le Conseil a considéré comme des PFRLR les droits de la défense ⁽¹⁾, la liberté de l'enseignement ⁽²⁾, la recherche du relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées ⁽³⁾ ou encore l'indépendance de la juridiction administrative ⁽⁴⁾.

Plusieurs articles de la Constitution de 1958 protègent des droits et libertés fondamentales. Dès 1958, l'article 2 – devenu depuis l'article 1^{er} – garantissait le caractère « *indivisible, laïque, démocratique et sociale* » de la République, « *l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* » et le respect de « *toutes les croyances* ». La loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 a ajouté un nouvel alinéa à l'article 3 de la Constitution précisant que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». Cette formule a été déplacée à l'article 1^{er} en 2008 et complétée afin de faire référence à l'égal accès « *aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

La Constitution fait également référence à la libre administration des collectivités territoriales (article 34), au droit d'asile (article 53-1), à l'interdiction de la peine de mort (article 66-1) ou encore à la garantie de la liberté individuelle par la justice (article 66).

Elle remplit donc déjà ce rôle de garante de certains droits, libertés et principes fondamentaux. Or, ces derniers vivent et évoluent avec le temps. Rien ne s'oppose donc à une révision de la Constitution allant dans le sens de la reconnaissance de nouvelles libertés.

Certes, la Constitution ne doit pas être le réceptacle de règles trop précises ou de principes qui ne seraient pas stabilisés. Le comité de réflexion présidé par Simone Veil recommandait en 2008 de ne pas inscrire dans la Constitution « *des principes qui peuvent apparaître intangibles, mais qui pourraient fort bien ne plus se révéler l'être demain* » ⁽⁵⁾. Au contraire, l'IVG est un principe intangible et doit le rester, au même titre que l'interdiction de la peine de mort, par exemple.

Enfin, la portée symbolique de cette reconnaissance est essentielle. Selon Mme Stéphanie Hennette-Vauchez, auditionnée par votre Rapporteur, « *le silence des textes constitutionnels sur les questions reproductives [est], bien paradoxal : alors même que le texte constitutionnel fait figure, à bien des égards, de formalisation juridique du contrat social qui donne naissance à la communauté politique, il néglige et reste muet sur les questions de reproduction et de perpétuation de ladite communauté* » ⁽⁶⁾.

(1) Conseil constitutionnel, 2 décembre 1976, n° 76-70 DC, Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail.

(2) Conseil constitutionnel, 23 novembre 1977, n° 77-87 DC, Loi relative à la liberté de l'enseignement.

(3) Conseil constitutionnel, 29 août 2002, n° 2002-461 DC, Loi d'orientation et de programmation pour la justice.

(4) Conseil constitutionnel, 22 juillet 1980, n° 80-119 DC, Loi portant validation d'actes administratifs.

(5) « Redécouvrir le Préambule de la Constitution », rapport du comité présidé par Simone Veil, 2008, p. 85.

(6) Stéphanie Hennette-Vauchez, Diane Roman and Serge Slama, « Pourquoi et comment constitutionnaliser le droit à l'avortement », La Revue des droits de l'homme, juillet 2022.

b. Soutenir celles et ceux qui luttent pour les droits des femmes à travers le monde

Le droit à l'IVG fait encore l'objet de lutte dans de nombreux pays, y compris au sein de l'Union européenne où il tend à reculer faute de consensus pour en faire un principe international. À rebours de cette tendance, il est de la responsabilité de la France de réaffirmer ce principe et son attachement à la protection des droits des femmes et à une diplomatie féministe.

En adoptant cette révision, la France deviendrait le premier pays au monde à reconnaître la liberté de recourir à l'IVG dans sa Constitution. Cela perpétuerait l'inspiration qu'a été l'histoire constitutionnelle française pour de nombreux pays, en particulier en matière de protection des droits fondamentaux.

Il s'agirait d'un message à l'attention des gouvernements qui menacent le droit à l'IVG et un soutien manifeste aux personnes qui se battent à travers le monde pour que ce droit fondamental soit respecté.

En somme, la reconnaissance de l'IVG dans la Constitution n'est ni inutile ni contre-productive. Elle répond à des attentes élevées et assurera une protection supplémentaire de ce principe fondamental.

*

* *

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. 34 de la Constitution)

Garantir la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à reconnaître dans la Constitution la compétence du législateur pour déterminer les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse.

Comme de nombreuses autres libertés reconnues par la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette révision permettrait de prévenir d'éventuelles régressions de la liberté de recourir à l'IVG, sans porter atteinte aux pouvoirs d'appréciation du législateur quant aux modalités pratiques de son exercice, ni imposer une modification du cadre législatif en vigueur.

➤ **Dernières modifications législatives et constitutionnelles intervenues**

Les règles relatives à l'interruption volontaire de grossesse ont évolué à plusieurs reprises au cours des dernières années dans le domaine législatif (voir *supra*).

1. L'état du droit

Le droit de recourir à l'IVG, reconnu et encadré par la loi depuis 1975, a évolué progressivement pour renforcer son effectivité et faciliter son accès à toutes les femmes ⁽¹⁾, sans toutefois bénéficier d'une protection constitutionnelle.

a. Une reconnaissance limitée aux niveaux constitutionnel et européen

D'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la conformité de l'IVG à la Constitution dépend aujourd'hui de « *l'équilibre que le respect de la Constitution impose entre, d'une part, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation et, d'autre part, la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* » ⁽²⁾.

(1) Voir le I. A. de la présentation du projet de loi constitutionnelle.

(2) Conseil constitutionnel, 27 juin 2001, n° 2001-446 DC, Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

Les limites de cet équilibre ont été définies de manière prétorienne ⁽¹⁾, laissant planer un doute sur la position qu’adopterait le juge constitutionnel en cas de restriction des conditions d’accès à l’IVG. Le Conseil souligne par ailleurs depuis 1975 que *« l’article 61 de la Constitution ne [lui] confère pas un pouvoir général d’appréciation et de décision identique à celui du Parlement »* ⁽²⁾.

Le Conseil d’État rappelle dans son avis sur le présent projet de loi constitutionnelle que *« la liberté de recourir à l’interruption volontaire de grossesse ne fait aujourd’hui l’objet d’aucune consécration en tant que telle dans la Constitution française, dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels ou en droit de l’Union européenne. Elle n’est pas davantage consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) ou de la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) »* ⁽³⁾.

Le Conseil d’État constate pour autant que *« cette mesure [ne] placerait [pas] la France en contradiction avec ses engagements internationaux. Elle ne soulève pas davantage de difficultés d’articulation avec les dispositions constitutionnelles existantes »* ⁽⁴⁾.

Il conclut que *« le caractère réversible et limité de la protection conférée par la loi ordinaire justifie, pour le Gouvernement, que soit garantie par la Constitution la liberté de la femme de recourir à l’interruption volontaire de grossesse »* ⁽⁵⁾.

2. Les modalités de révision de la Constitution à l’initiative du Gouvernement

L’article 89 de la Constitution de 1958 précise les modalités de révision de la Constitution. Elle ne fixe que deux limites quant à la portée de la révision : celle-ci ne peut porter *« atteinte à l’intégrité du territoire »*, ni remettre en cause *« la forme républicaine du Gouvernement »*.

Lorsque la révision est d’initiative gouvernementale, le projet de loi constitutionnelle doit être voté par les deux assemblées dans des termes identiques. Elle doit ensuite être soumise au référendum par le Président de la République ou approuvées par le Parlement réuni en Congrès, à la majorité des trois cinquièmes. Cette seconde option semble privilégiée.

(1) Voir I. B. de la présentation du projet de loi constitutionnelle.

(2) Conseil constitutionnel, 15 janvier 1975, n° 74-54 DC, Loi relative à l’interruption volontaire de la grossesse.

(3) Avis du Conseil d’État, n° 407667, considérant 7. Voir également le II. B. 1. de la présentation du projet de loi constitutionnelle.

(4) Avis du Conseil d’État, n° 407667, 7 décembre 2023, § 10.

(5) Ibidem.

Sous la V^{ème} République, aucune révision constitutionnelle d'initiative parlementaire n'a abouti et seulement deux révisions ont été approuvées par référendum : en 1962 pour l'élection du président de la République au suffrage universel direct – par l'utilisation de la procédure prévue à l'article 11 de la Constitution – et en 2000 pour la réduction de la durée du mandat présidentiel à cinq ans.

Compte tenu de l'exigence de la procédure de révision de la Constitution, la protection qu'accorderait cette révision à l'IVG se trouverait considérablement renforcée par rapport à son inscription dans la loi.

3. Le dispositif proposé

a. De nombreuses options ont déjà été examinées par le Parlement, y compris récemment

Plusieurs propositions de loi constitutionnelle et amendements à des projets de loi constitutionnelle ont été déposés par le passé dans le but de constitutionnaliser le droit à l'IVG. En 2022 et 2023, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté chacun une rédaction consacrant l'IVG dans la Constitution. Si cela montre qu'un large spectre politique est favorable à cette révision, aucune des rédactions n'a encore su emporter l'adhésion.

Plusieurs options ont ainsi été écartées lors de la préparation du projet de loi constitutionnelle :

- **Le préambule de la Constitution**, qui renvoie aux textes de 1789 et de 1946 ainsi qu'à la charte de l'environnement de 2005, ne donne pas d'accroche pour introduire un droit fondamental spécifique. Il n'apparaît pas non plus souhaitable de modifier des textes qui composent le préambule ni de créer un nouveau texte à valeur constitutionnel dédié à cette seule liberté ;

- **L'article 1^{er} de la Constitution**, qui rassemble plusieurs principes constitutionnels, notamment, depuis 2008 « *l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* », est de portée trop générale pour faire figurer une liberté aussi spécifique ⁽¹⁾.

- **Un nouvel article 66-2**, dont la création avait été adoptée par l'Assemblée nationale en 2022 ⁽²⁾, ne semble pas bien trouver sa place dans le titre VIII consacré à l'autorité judiciaire.

(1) Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, Mme Mélanie Vogel, déposé au Sénat le 2 septembre 2022, n° 853, 2021-2022.

(2) « La loi garantit l'effectivité et l'égal accès au droit à l'interruption volontaire de grossesse » (proposition de loi constitutionnelle n° 293 visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, TA n° 34, 24 novembre 2022, XVI^{ème} législature.

D'autres propositions suggéraient de reconnaître l'interruption volontaire de grossesse à **l'article 34 de la Constitution** qui définit le domaine de la loi afin de préciser que le législateur est compétent pour assurer la mise en œuvre du droit à l'interruption volontaire de grossesse. Une telle rédaction contient en creux l'impossibilité pour la loi de cesser de mettre en œuvre ce droit.

C'est cette option qui a été retenue par le Sénat en janvier 2023 dont le texte adopté en première lecture prévoit que : « *La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté de la femme de mettre fin à sa grossesse* » ⁽¹⁾.

Dans son exposé sommaires, le Sénateur Philippe Bas indiquait que cette rédaction « *a pour effet d'interdire toute possibilité de suppression par la loi de la liberté de la femme de mettre fin à sa grossesse ainsi que toute réforme législative qui aurait pour effet de porter gravement atteinte à cette liberté* ».

Elle prend également « *soin de préserver la possibilité pour le législateur de faire évoluer le régime de l'interruption volontaire de grossesse, comme il l'a fait à de nombreuses reprises depuis 1975* ». La modification de l'article 34 est justifiée « *car il s'agit concrètement de définir l'étendue de la compétence du législateur en matière d'interruption volontaire de grossesse pour protéger cette liberté de rang constitutionnel* » ⁽²⁾.

b. Le dispositif proposé et sa portée

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoit d'insérer après le dix-septième alinéa de l'article 34, un alinéa ainsi rédigé : « *La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse* ».

Cette rédaction vise à concilier les deux textes adoptés successivement par l'Assemblée nationale et le Sénat fin 2022 et début 2023. Comme le souligne l'exposé des motifs : « *Si les deux assemblées se sont ainsi clairement prononcées en faveur de l'inscription de l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution, elles se sont séparées sur la manière de l'écrire* ».

Pour le Gouvernement : « *Cette rédaction constitue un juste équilibre entre les positions du Sénat et de l'Assemblée nationale. Le projet de loi retient les mots "interruption volontaire de grossesse" afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté sur l'objet de la protection constitutionnelle. Il consacre l'existence d'une liberté, conformément à l'esprit de la loi du 17 janvier 1975. Par ailleurs, en constitutionnalisant l'interruption volontaire de grossesse à l'article 34 de la loi fondamentale, le texte reconnaît le rôle du Parlement dans l'établissement des*

(1) Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse, texte adopté par le Sénat en première lecture, n° 48, 1^{er} février 2023 (2022-2023).

(2) Exposé sommaire de l'amendement n° 1 rect. bis, de M. Philippe Bas à la proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse, n° 143, Sénat (2022-2023).

Article 34 de la Constitution

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

conditions dans lesquelles s'exerce cette liberté, comme c'est le cas depuis 1975, mais en fondant la garantie de cette liberté dans la Constitution elle-même. De la sorte, cette liberté sera juridiquement protégée sous le contrôle du juge constitutionnel saisi, soit directement à l'issue du vote d'une loi, soit ultérieurement par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité » ⁽¹⁾.

i. Le choix de modifier l'article 34 de la Constitution

À ce jour, l'article 34 de la Constitution délimite le domaine de la loi en énumérant des champs d'intervention, sans guider ou limiter le pouvoir d'appréciation du législateur dans ces domaines. Il peut toutefois déjà être remarqué que l'article 34 prévoit que « *la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales* ». Cette formulation a été interprétée comme la consécration d'un principe à valeur constitutionnelle ⁽²⁾, ne permettant pas au législateur d'y déroger. L'article 34 ne se contente pas seulement de régir le rapport entre les pouvoirs législatif et réglementaire mais également d'énoncer des limites de nature constitutionnelle à l'exercice du pouvoir législatif dans son domaine de compétence.

Le choix de l'article 34 pour faire figurer la protection de la liberté d'interrompre volontairement sa grossesse n'entre donc pas complètement en contradiction avec l'esprit de l'article 34. Le Conseil d'État a considéré dans son avis qu'« *au vu de l'évolution de l'article 34, sous l'effet des précédentes révisions constitutionnelles et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, [il] estime que le choix d'inscrire les nouvelles dispositions au sein de cet article n'est pas inadéquat et qu'aucun autre emplacement n'apparaît préférable* » ⁽³⁾.

ii. La reconnaissance d'une « *liberté garantie à la femme* »

Tandis que le texte adopté à l'Assemblée nationale faisait référence au « *droit à l'IVG* », le Sénat a préféré la formule « *liberté de mettre un terme à sa grossesse* ».

Dans son avis, le Conseil d'État a considéré « *au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui ne retient pas, en la matière, une acception différente des termes de droit et de liberté, [...] que la consécration d'un droit à recourir à l'interruption volontaire de grossesse n'aurait pas une portée différente de la proclamation d'une liberté* » ⁽⁴⁾.

Les constitutionnalistes entendues par votre Rapporteur estiment également que le choix entre les termes « *droit* » et « *liberté* » importe peu, constatant que certaines libertés sont mieux garanties que des droits et inversement.

(1) Exposé des motifs du présent projet de loi constitutionnelle.

(2) Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.

(3) Avis du Conseil d'État, n° 407667, 7 décembre 2023, § 17.

(4) Avis du Conseil d'État, n° 407667, 7 décembre 2023, § 13.

Le choix de renvoyer au terme « *liberté* » est également guidé par le fait qu'elle s'exerce dans des conditions et des limites prévues par la loi. Les deux rédactions adoptées par le Parlement se retrouvaient d'ailleurs sur le rappel de la compétence du législateur pour garantir ce droit.

Enfin, le principe de « *liberté de la femme* », tel qu'il découle de l'article 2 de la DDHC, est également celui avancé par le Conseil constitutionnel pour admettre aujourd'hui la constitutionnalité de l'IVG. Le singulier souligne le caractère individuel et autonome du choix de mettre fin à sa grossesse.

Cette rédaction ne doit pas être interprétée comme excluant les personnes transgenres, le Conseil d'État rappelant que « *le caractère personnel de la liberté reconnue, que le Conseil constitutionnel rattache à la liberté personnelle, rend nécessaire d'en désigner le bénéficiaire, c'est-à-dire la femme. Il résulte de l'objet même de cette liberté et conformément à l'intention du Gouvernement qu'elle doit être entendue comme bénéficiant à toute personne ayant débuté une grossesse, sans considération tenant à l'état civil, l'âge, la nationalité et la situation au regard du séjour en France* » ⁽¹⁾.

iii. Les conséquences de la révision sur l'état du droit

L'apport essentiel du projet de loi par rapport à la rédaction du Sénat, dont il reprend en grande partie la rédaction, consiste à rappeler que cette liberté est « *garantie* ».

L'objectif du Gouvernement, partagé par votre Rapporteur et formulé dans l'avis du Conseil d'État, est « *d'encadrer l'office du législateur afin qu'il ne puisse interdire tout recours à l'interruption volontaire de grossesse, ni en restreindre les conditions d'exercice de façon telle qu'il priverait cette liberté de toute portée* » ⁽²⁾.

De l'avis des constitutionnalistes auditionnées, l'absence du mot « *garantie* » aurait pour conséquence de limiter la révision au rappel du droit existant, à savoir la compétence du législateur pour définir le cadre applicable à l'IVG. Sa suppression rendrait la formulation imprécise et créerait une incertitude juridique sur l'intention du législateur constituant. Pire, elle serait contre-productive car elle soulignerait la volonté du constituant de donner au législateur une plus grande marge d'appréciation au législateur en la matière qu'il s'agisse de faire progresser ou reculer cette liberté. Comme l'a souligné Mme Pauline Türk, « *une renonciation à l'inscription du terme "garantie", à ce stade, prêterait à confusion, laissant croire que le pouvoir constituant n'a pas souhaité garantir, ou qu'il y a renoncé* ».

(1) Avis du Conseil d'État, n° 407667, 7 décembre 2023, § 15.

(2) Avis du Conseil d'État, n° 407667, 7 décembre 2023, § 11.

Pour autant, cet objectif de non régression ne doit pas être confondu avec une volonté de faire évoluer la liberté de recourir à l'IVG. Le Gouvernement a souhaité s'assurer que la modification constitutionnelle ne placerait pas les dispositions législatives existantes en contradiction avec la Constitution, par exemple en ce qui concerne la clause de conscience des soignants.

Selon le Conseil d'État, la rédaction retenue « *est libellée de telle manière qu'elle devrait pouvoir s'adapter aux évolutions de toute nature, notamment techniques, médicales ou scientifiques. Il considère que cette rédaction, comme le souhaite le Gouvernement, laisse au législateur la possibilité de faire évoluer le cadre juridique dans lequel s'exerce cette liberté, en en fixant les garanties et les limites et dans le respect des principes mentionnés au point 8, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Il souligne que la disposition examinée n'impose aucune modification des dispositions législatives existantes* » ⁽¹⁾.

Il considère par ailleurs que « *l'inscription de la liberté de recourir à une interruption volontaire de grossesse dans la Constitution, dans les termes que propose le Gouvernement, ne remet pas en cause les autres droits et libertés que la Constitution garantit, tels que notamment la liberté de conscience qui sous-tend la liberté des médecins et sages-femmes de ne pas pratiquer une interruption volontaire de grossesse ainsi que la liberté d'expression* » ⁽²⁾.

Ainsi, la rédaction permettra au Conseil constitutionnel de continuer d'apprécier, comme il le fait aujourd'hui, l'équilibre entre la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation, sans permettre qu'une restriction de cette liberté porte atteinte à son effectivité.

*

* *

(1) Avis du Conseil d'État, n° 407667, 7 décembre 2023, § 12.

(2) Avis du Conseil d'État, n° 407667, 7 décembre 2023, § 14.