

Agnès CANAYER, Rapporteure

PJLC Constitutionnalisation de l'IVG

Mercredi 28 février 2024

Madame la Présidente,
Monsieur le Ministre,
Mes chers collègues,

Nous voici réunis pour la 3^{ème} fois en moins de 16 mois pour examiner l'inscription dans la Constitution de l'Interruption Volontaire de Grossesse.

Légalisé depuis 1975, grâce à l'engagement fort de Simone Veil, le droit de recourir à l'IVG est reconnu aujourd'hui comme une liberté fondamentale de la femme.

Près de 50 ans plus tard, le débat qui nous anime n'est pas de savoir si nous sommes favorables ou non à l'IVG. La question est tranchée. Le consensus politique et démocratique extrêmement clair sur notre attachement à cette liberté fondamentale, non remise en cause aujourd'hui en France.

Près de 50 ans plus tard, la question posée est :

Faut-il modifier la constitution pour y inscrire à l'article 34 «la loi détermine les conditions dans lesquelles s'exercent la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une IVG » ?

Cette question a priori simple soulève de nombreuses interrogations sur ses conséquences tant juridiques que politiques.

Depuis 1975, le législateur n'a cessé de renforcer l'accès à l'IVG ; allongements successifs des délais, élargissement aux sage-femmes de la possibilité de les pratiquer, remboursement à 100%, suppression du délai obligatoire de réflexion et du consentement d'un adulte pour les mineurs... Malgré cela, des difficultés persistent.

L'accès à un centre de santé sexuelle, le développement de l'éducation auprès des jeunes, la faible valorisation des actes médicaux restent des freins connus.

La commission des Affaires sociales a confié au Sénateur Alain MILON une mission d'information destinée à évaluer la mise en application des lois IVG sur l'ensemble du territoire français. Ces réformes relèveront de la loi ou du règlement mais non de la Constitution !

L'élément déclencheur des nombreuses initiatives parlementaires de constitutionnalisation de l'avortement vient des Etats-Unis et plus précisément de l'arrêt de la Cour suprême du 24 juin 2022 DOBBS V/ Jackson. Or, L'inscription dans la constitution française de la liberté de recourir à l'avortement ne peut se faire en réaction à l'importation d'un débat étranger, qui, de plus, n'est pas transposable en France.

Cependant, nous ne devons pas rester sourds à ce qui se passe dans d'autres pays, notamment européens. Aujourd'hui, l'ensemble des 27 pays de l'Union européenne autorisent désormais l'IVG. Dans 24 pays, l'avortement est autorisé sous conditions, proches de celles de la France. Seuls 2 pays, Malte et la Pologne, fixent des conditions très restrictives et la Hongrie a imposé en 2022 l'obligation pour la femme souhaitant avorter d'écouter les battements du coeur du fœtus.

Dans le reste du monde, la situation est plus contrastée. L'avortement est autorisé dans seulement 77 pays et complètement interdit dans 22. Mais aucun Etat ne fait explicitement référence à l'IVG dans sa constitution, sauf pour l'interdire.

Aujourd'hui, aucune contestation du droit à l'IVG n'est portée en France dans le débat politique, comme le reconnaît le Gouvernement dans l'exposé de ses motifs. Aucun parti politique, aucun groupe parlementaire ne s'oppose à cette liberté fondamentale. Le vote massif et transpartisan à l'Assemblée nationale en faveur de la constitutionnalisation en est la preuve.

(...)

Cependant, les effets juridiques de cette constitutionnalisation seront plus que limités.

Cette inscription ne sera qu'une consécration constitutionnelle symbolique, comme l'affirme le Conseil d'Etat dans son avis du 7 décembre dernier. L'inscription « noire sur blanc » dans la constitution permettra donc, de consacrer la liberté de recourir à l'IVG. Celle-ci acquièrera une place éminente dans l'ordre juridique mais ne sera nullement sanctuarisée. Certes, sa suppression nécessitera une révision constitutionnelle. Mais Notre loi fondamentale a déjà été révisée 24 fois et un changement de régime n'est jamais impossible...

La consécration constitutionnelle n'apportera donc aucune garantie juridique absolue et encore moins une protection renforcée. Depuis 1975, le conseil constitutionnel a toujours protégé avec force et constance le droit à l'avortement en France. Dans leur décision du 27 juin 2001, les juges constitutionnels ont clairement affirmé que la liberté de recourir à l'IVG était une composante de la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Le conseil constitutionnel dispose, d'ores et déjà, de tous les outils juridiques pour protéger cette liberté fondamentale et pour assurer sa conciliation avec les autres libertés que sont la sauvegarde de la dignité humaine et la liberté de conscience des médecins.

La rédaction proposée par le Gouvernement conforte, à notre avis, la recherche d'une simple consécration symbolique dans la Constitution.

Proche de la formulation adoptée par le Sénat en février 2023, le projet reprend l'inscription de la liberté de recourir à l'IVG à l'article 34 de la constitution.

De l'aveu même des nombreux constitutionnalistes auditionnés, aucune place dans la constitution de 1958 ne permet d'accueillir naturellement le droit à l'IVG. **Notre loi fondamentale n'a pas été conçue comme un catalogue de droits, mais comme la règle du jeu des institutions.** L'énonciation des droits et libertés relève avant tout des accessoires à la constitution ; la DDHC, le Préambule de 46 et la Charte de l'Environnement.

L'inscription à l'article 34 est donc un moindre mal. Cet article procédural énumère les matières qui sont du domaine de la loi. Le législateur est déjà compétent pour fixer les règles concernant les garanties apportées aux libertés fondamentales dont fait partie l'IVG. L'ajout expresse ne modifie pas les prérogatives du Parlement.

La formulation retenue par le Gouvernement « *la loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une IVG* » reprend selon Monsieur le Garde des Sceaux à 95 % celle du Sénat ou à 105 % selon la Sénatrice Mélanie VOGEL.

La commission des lois a pris en compte dans sa réflexion cette avancée dans la recherche d'un compromis. D'autant plus, que le Sénat, par la voix du sénateur Philippe BAS, est à l'origine de cette nouvelle formulation.

Cependant, deux différences notoires subsistent.

La première doit pouvoir se résoudre facilement puisqu'elle porte sur l'utilisation du terme IVG au lieu de « mettre fin à sa grossesse ».

Cette substitution n'est pas neutre, mais nous le savons, essentielle pour les défenseurs de la constitutionnalisation symbolique de la liberté de recourir à l'IVG. C'est le terme de la loi Veil. C'est pourquoi, je proposerai au Sénat, d'accepter d'inscrire le terme IVG dans la constitution.

La seconde soulève plus d'interrogations puisqu'elle introduit un nouveau concept de « liberté garantie » dont les contours juridiques sont mal définis.

Certes, comme l'a défendu Monsieur le Garde des Sceaux, le terme « garantit » est utilisé à plusieurs reprises dans les textes constitutionnels ; dans le Préambule de 46, ou encore à l'article 61-1 de la constitution.

Mais surtout à l'article 16 de la DDHC, qui affirme « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution* ». Cet article socle affirme clairement que dès lors qu'une liberté est inscrite dans la constitution, elle est garantie. **Alors pourquoi le réaffirmer pour l'IVG et non pour toutes les autres libertés fondamentales ?** Pourquoi ajouter cet adjectif redondant qui alourdit la rédaction de notre constitution sans en renforcer la portée des dispositions ?

De même, la portée juridique du concept de « liberté garantie » n'est pas limpide. Est-ce que cela crée un droit opposable ? Est-ce que le conseil constitutionnel interprétera le concept de « liberté garantie » afin de censurer une loi qui limiterait les délais de recours à l'IVG ? Rien n'est moins sûr, car le conseil constitutionnel ne s'estime lié ni par les avis du conseil d'Etat, ni par les débats parlementaires.

Mes chers collègues,

Vous l'aurez compris la commission des lois du Sénat est favorable à la constitutionnalisation de la liberté de recourir à l'IVG.

La défense de cette liberté fondamentale est un combat porté par de nombreuses femmes et hommes. **Nous devons continuer à agir pour que toutes les femmes puissent accéder à cette liberté** sur tout le territoire français et s'assurer qu'aucune régression ne vienne en limiter les effets.

Mais aujourd'hui, nous sommes avant tout constituant. Le texte que vous allez voter n'est pas une simple loi ordinaire mais un projet de loi constitutionnel. Il définira les termes qui seront inscrits dans notre loi fondamentale. **Notre responsabilité est forte !**

Proche du texte adopté par le Sénat en février 2023, ce projet de loi constitutionnel ne modifie pas fondamentalement les équilibres juridiques. C'est avant tout une avancée symbolique. **La commission des lois a considéré que les incertitudes rédactionnelles ne pouvaient retarder l'adoption d'un texte conforme.**

J'entends les pressions fortes qui pèsent sur chacune des sénatrices et chacun des sénateurs pour constitutionnaliser l'IVG.

C'est un débat de société passionnant !

Il appartiendra donc à chacun d'entre nous de se déterminer en fonction de ses propres convictions !