

N° 283

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2023

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à **protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse,***

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 293, 488 et T.A. 34

Sénat : 143 et 284 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. FORTEMENT ATTACHÉE À LA LOI VEIL, LA COMMISSION ESTIME QUE LA CONSTITUTIONNALISATION DE L'IVG NE S'IMPOSE PAS .....</b>	<b>6</b>
A. UN TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE RECENTRÉ SUR LA CONSTITUTIONNALISATION DE L'IVG .....	6
B. UNE PROTECTION DE L'IVG JUGÉE D'ORES ET DÉJÀ SUFFISAMMENT SOLIDE PAR LA COMMISSION.....	6
C. UN DROIT QUI N'EST PAS MENACÉ EN FRANCE AU POINT DE MODIFIER LA CONSTITUTION POUR DES RAISONS PUREMENT « SYMBOLIQUES ».....	7
<b>II. UNE SOLUTION QUI PARAÎT ILLUSOIRE VOIRE DOMMAGEABLE.....</b>	<b>8</b>
A. UNE CONSTITUTIONNALISATION ILLUSOIRE QUI NE RÉSOUDRAIT PAS LES PROBLÈMES D'ACCÈS À L'IVG.....	8
B. UN CHANGEMENT DE NATURE DE LA CONSTITUTION DOMMAGEABLE.....	8
<b>III. UNE FORMULATION QUI NE SEMBLE PAS ABOUTIE .....</b>	<b>8</b>
<b>IV. UNE PROCÉDURE INAPPROPRIÉE .....</b>	<b>9</b>
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....</b>	<b>11</b>
• <i>Article unique</i> Constitutionnalisation du droit à l'interruption volontaire de grossesse.....	11
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>21</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>33</b>



## L'ESSENTIEL

Réunie le 25 janvier 2023 sous la présidence de François-Noël Buffet la commission des lois **n'a pas adopté**, sur le rapport d'Agnès Canayer, **la proposition de loi constitutionnelle n° 143 (2022-2023) transmise par l'Assemblée nationale visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse.**

Le **texte adopté en première lecture le 24 novembre 2022 par l'Assemblée nationale**, inscrit à l'ordre du jour du Sénat à l'initiative du groupe Socialiste Écologiste et Républicain, **visé à nouveau à inscrire dans la Constitution le droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG).**

La loi « Veil », qui a ouvert ce droit aux femmes, fait aujourd'hui partie de **notre patrimoine juridique fondamental**. Le **Sénat y est particulièrement attaché.**

À partir de cette loi, le Conseil constitutionnel a développé une **jurisprudence protectrice**, qu'il fait découler de la **liberté de la femme** tirée de **l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789** et qu'il concilie avec le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation. La France **offre donc déjà tous les outils juridiques pour garantir l'IVG.**

La **possibilité du recours à l'IVG** ne fait, **contrairement à d'autres États**, l'objet d'aucune remise en cause en France.

La commission a estimé que **la constitutionnalisation ne proposait qu'une solution illusoire aux difficultés concrètes d'accès à l'IVG et modifierait la nature de la Constitution**, qui n'a pas vocation à devenir une « pétition » de droits.

Le **Sénat a déjà rejeté le 19 octobre 2022 une précédente proposition de loi constitutionnalisant l'IVG** et la contraception, présentée par Mélanie Vogel.

Il **convient d'avoir un débat serein sur les « mérites » d'une constitutionnalisation de l'IVG**. Si ceux-ci étaient **réellement démontrés**, c'est en tout état de cause la **voie d'un projet de loi constitutionnelle qui devrait être recherchée**, pour éviter de mettre au cœur de l'actualité, par référendum, un sujet sur lequel il n'y a pas aujourd'hui de débat public.

En conséquence, à l'initiative de sa rapporteure, Agnès Canayer, **la commission des lois a rejeté la proposition de loi constitutionnelle.**

## I. FORTEMENT ATTACHÉE À LA LOI VEIL, LA COMMISSION ESTIME QUE LA CONSTITUTIONNALISATION DE L'IVG NE S'IMPOSE PAS

### A. UN TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE RECENTRÉ SUR LA CONSTITUTIONNALISATION DE L'IVG

Adopté en séance publique par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2022, le texte proposé tend à introduire un **nouvel article 66-2** au sein du titre VIII sur l'Autorité judiciaire selon lequel : « *La loi garantit l'effectivité et l'égal accès au droit à l'interruption volontaire de grossesse* ».

Si les députés ont restreint le champ du texte en supprimant la contraception, **cette évolution n'est pas de nature à lever les doutes déjà émis par le Sénat sur la pertinence de la constitutionnalisation du droit à l'IVG.**

### B. UNE PROTECTION DE L'IVG JUGÉE D'ORES ET DÉJÀ SUFFISAMMENT SOLIDE PAR LA COMMISSION

L'IVG est inscrite dans le droit positif à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique qui dispose que : « *La femme enceinte qui ne veut pas poursuivre une grossesse peut demander à un médecin ou à une sage-femme l'interruption de sa grossesse (...)* ».

**La liberté de la femme d'avorter est aujourd'hui pleinement protégée par la loi portée par Simone Veil en 1975<sup>1</sup>, qui fait aujourd'hui partie intégrante de notre patrimoine juridique, et auquel le Sénat s'est toujours montré fortement attaché.**

Depuis, **l'accès à l'IVG n'a jamais cessé d'être conforté par le législateur** : allongements successifs des délais, élargissement des praticiens pratiquant des IVG, amélioration de la prise en charge financière, suppression du critère de « *situation de détresse* » ou encore du délai de réflexion préalable.

Certes, **le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré de droit constitutionnel à l'avortement**, mais il l'a **toujours jugé conforme à la Constitution**, les quatre fois où il s'est prononcé sur le sujet en 1975, 2001, 2014 et 2016. De surcroît, **il rattache, depuis sa décision du 27 juin 2001<sup>2</sup>, l'interruption volontaire de grossesse à la liberté de la femme**, découlant du principe général de liberté posé à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qu'il **concilie avec le principe de**

---

<sup>1</sup> Loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision 2001-446 DC du 27 juin 2001, sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

**sauvegarde de la dignité de la personne humaine** contre toute forme de dégradation.

Telle était d'ailleurs la position exprimée par le Gouvernement lors de la dernière législature.

Il est vrai que le Conseil constitutionnel reconnaît une large marge de manœuvre au législateur sur les questions de société, mais il n'est **pas impossible de penser que s'il était saisi d'une loi interdisant ou restreignant fortement l'IVG, il refuserait probablement de valider une atteinte disproportionnée** à cette « *liberté de la femme* ».

### **C. UN DROIT QUI N'EST PAS MENACÉ EN FRANCE AU POINT DE MODIFIER LA CONSTITUTION POUR DES RAISONS PUREMENT « SYMBOLIQUES »**

#### **Existe-t-il un danger réel de remise en cause de l'IVG ?**

Aucun parti politique n'a jamais indiqué vouloir remettre en question ce principe : il n'est donc **pas crédible de soutenir que ce droit est menacé en France**, de la même manière qu'aux États-Unis ou dans d'autres pays de l'Union européenne.

À cet égard, la **situation institutionnelle en France n'est en rien comparable avec celle des États-Unis**, où la Cour suprême a renvoyé aux États fédérés la compétence pour légiférer sur l'avortement dans son arrêt *Dobbs v. Jackson* rendu le 24 juin 2022<sup>1</sup>.

**En France, la situation est radicalement différente.** Elle est une République indivisible dans laquelle le **législateur national dispose d'une plénitude de compétence et les lois sont les mêmes pour tous.** En définitive, le **dispositif « anti-Trump »** envisagé par cette proposition de révision constitutionnelle **n'a pas lieu d'être en France.**

La commission a donc préféré **rester fidèle aux conclusions rendues par le comité présidé par Simone Veil en décembre 2008** qui n'avait pas recommandé de modifier le Préambule ni d'intégrer à la Constitution de droits et libertés liés à la bioéthique, laquelle intégrait l'IVG, et qui refusait aussi d'y « *inscrire des dispositions de portée purement symbolique* ».

---

<sup>1</sup> *Supreme Court of the United States, Dobbs, State Health officer of the Mississippi department of health, et al. v. Jackson Women's health organization et al., n° 19-1392, decided June 24, 2022.* Cet arrêt est consultable sur le site internet de la Cour suprême des États-Unis à l'adresse suivante : [https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392\\_6j37.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf)

## II. UNE SOLUTION QUI PARAÎT ILLUSOIRE VOIRE DOMMAGEABLE

### A. UNE CONSTITUTIONNALISATION ILLUSOIRE QUI NE RÉSOUDRAIT PAS LES PROBLÈMES D'ACCÈS À L'IVG

La commission a **pleinement conscience des difficultés d'accès**, d'ailleurs déjà relevées par la commission des affaires sociales<sup>1</sup> et la délégation aux droits des femmes du Sénat<sup>2</sup>, **qui peuvent exister pour les femmes souhaitant avorter.**

Il est anormal que certaines femmes souhaitant recourir à une IVG ne puissent le faire dans de bonnes conditions, en particulier dans certains territoires. **Ce n'est malheureusement pas la constitutionnalisation qui permettra de résoudre cette question concrète.**

À tous égards, c'est sans doute la voie d'une **proposition de résolution fondée sur l'article 34-1 de la Constitution** qui semble la plus pertinente, si l'objectif est bien d'affirmer la nécessité d'un accès effectif à l'IVG en France.

### B. UN CHANGEMENT DE NATURE DE LA CONSTITUTION DOMMAGEABLE

Il est clair que la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas été conçue pour qu'y soient intégrées toutes les déclinaisons des droits et libertés énoncés de manière générale dans son Préambule.

De plus, **pourquoi alors se limiter à l'IVG et ne pas constitutionaliser d'autres manifestations de la liberté qui n'ont pas, non plus, en tant que telle, valeur constitutionnelle**, comme le mariage pour les personnes de même sexe ou d'autres droits liés à la santé ou la bioéthique ?

## III. UNE FORMULATION QUI NE SEMBLE PAS ABOUTIE

**La difficulté de trouver une place pertinente parmi les dispositions constitutionnelles** témoigne de l'absence de cohérence de l'objet de la proposition de révision avec le texte de la Constitution. Ainsi,

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 263 (2020-2021) fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat par Laurence Rossignol, déposé le 13 janvier 2021, sur la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/I20-263/I20-263.html>

<sup>2</sup> Voir « Femmes et santé : les enjeux d'aujourd'hui », rapport d'information n° 592 (2014-2015) fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Annick Billon et Françoise Laborde, déposé le 2 juillet 2015.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r14-592/r14-592.html>



**l'intégration du droit à l'IVG au sein du titre VIII relatif à l'Autorité judiciaire, juste après l'abolition de la peine de mort, a de quoi surprendre.**

De plus, dès lors que la loi « *garantit* » l'égal accès au droit à l'IVG et son effectivité, **cette formulation laisse toujours entendre que son accès pourrait être inconditionnel.** Or, **le législateur doit pouvoir en fixer les conditions**, comme pour toutes les libertés publiques : l'avortement ne peut être un droit absolu, sans limite.

En outre, sur le plan de la syntaxe, **on peut s'interroger sur la rédaction retenue.**

#### **IV. UNE PROCÉDURE INAPPROPRIÉE**

Enfin, la commission a **réitéré les mêmes réserves de procédure qu'en octobre dernier.** Il convient en effet de prendre garde à ce que l'initiative constitutionnelle proposée, si elle était poursuivie, ne se retourne pas contre un droit qu'elle est censée protéger.

En effet, pour aboutir, conformément à l'article 89 de la Constitution, **une révision constitutionnelle issue d'une initiative parlementaire doit être adoptée dans les mêmes termes** par les deux assemblées, **puis être soumise au référendum par le Président de la République.** Ce faisant, elle mettrait au cœur de l'actualité un sujet sur lequel il n'y a aujourd'hui pas de débat public.

Si le **mérite d'une constitutionnalisation** était réellement démontré, c'est en tout état de cause la **voie d'un projet de loi constitutionnelle qui devrait être recherchée.**

\*

\*      \*

**La commission n'a pas adopté la proposition de loi constitutionnelle.**

*En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.*



## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

### **Constitutionnalisation du droit à l'interruption volontaire de grossesse**

Alors que le Sénat a déjà rejeté le 19 octobre 2022 une précédente proposition de loi constitutionnalisant l'interruption volontaire de grossesse (IVG) et la contraception présentée par Mélanie Vogel<sup>1</sup>, l'article unique du texte adopté en première lecture le 24 novembre dernier par l'Assemblée nationale vise à nouveau à inscrire dans la Constitution le droit à l'IVG, en introduisant un nouvel article 66-2 au sein du titre VIII consacré à l'Autorité judiciaire.

La commission a estimé que le texte transmis au Sénat examiné à l'initiative du groupe Socialiste Écologiste et Républicain, qui ne vise plus la contraception, n'était pas de nature à lever les doutes déjà émis par le Sénat sur la pertinence juridique de cette constitutionnalisation, compte tenu de la protection très solide que le droit français accorde à l'IVG et de l'absence de réelle remise en cause en France, contrairement à d'autres États.

La commission a en outre jugé que cette solution ne résoudrait pas les difficultés concrètes d'accès à l'IVG et modifierait la nature de la Constitution, qui régit avant tout les rapports institutionnels entre les pouvoirs publics, ce dont témoigne la difficulté à insérer de manière satisfaisante ces dispositions dans le corpus constitutionnel existant.

Outre une formulation qui semble encore peu aboutie, la commission s'est également inquiétée, comme en octobre dernier, de la procédure parlementaire retenue, qui risque de mettre au cœur de l'actualité un sujet sur lequel il n'y a aujourd'hui pas de débat public.

Sur proposition de la rapporteure, la commission n'a pas adopté l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle.

---

<sup>1</sup> Sur le rapport n° 42 (2022-2023) du 12 octobre 2022 d'Agnès Canayer fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :  
<https://www.senat.fr/rap/122-042/122-042.html>

**1. Fortement attachée à la loi Veil, la commission estime que la constitutionnalisation de l'interruption volontaire de grossesse proposée par l'Assemblée nationale ne s'impose pas**

- *Un texte adopté par l'Assemblée nationale recentré sur la constitutionnalisation de l'IVG*

Le texte **initial de la proposition de loi constitutionnelle (PPLC), adopté sans modification lors de son examen par la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>** sur le rapport de Mathilde Panot, également auteur de ce texte, **reprenait à l'identique la rédaction proposée par la sénatrice Mélanie Vogel mais rejetée par le Sénat le 19 octobre 2022.** Cette version introduisait un nouvel article 66-2 au sein du titre VIII de la Constitution consacré à l'Autorité judiciaire selon lequel : « *Nul ne peut porter atteinte au droit à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception. La loi garantit à toute personne qui en fait la demande l'accès libre et effectif à ces droits* ».

**Adopté de manière transpartisane en séance publique par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2022,** le texte soumis à la commission tend également à introduire un **nouvel article 66-2** dans une **rédaction différente** selon laquelle : « *La loi garantit l'effectivité et l'égal accès au droit à l'interruption volontaire de grossesse* ». Elle est issue de l'adoption en séance publique d'amendements identiques présentés par Erwan Balanant et Mathilde Panot.

Contrairement à ce qu'il avait pu défendre lors de la dernière législature (2017-2022), « *le Gouvernement est favorable à l'inscription du droit à l'IVG dans la Constitution* »<sup>2</sup>, comme l'a affirmé le garde des Sceaux au banc de l'Assemblée nationale. Il s'était en effet **auparavant montré défavorable à deux reprises<sup>3</sup>, à la constitutionnalisation de l'IVG comme de la contraception,** considérant qu'il ne s'agissait pas du « *niveau de norme approprié pour garantir ces droits* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 488 (2022-2023) du 16 novembre 2022 de Mathilde Panot fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion\\_lois/116b0488\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/116b0488_rapport-fond#)

<sup>2</sup> Assemblée nationale, compte rendu de la première séance du jeudi 24 novembre 2022, consultable à l'adresse suivante :

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-jeudi-24-novembre-2022#2925863>

<sup>3</sup> Au Sénat le 3 avril 2018 lors d'un débat tenu à l'initiative du groupe communiste républicain citoyen et écologiste ou à l'Assemblée nationale le 11 juillet 2018, lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

<sup>4</sup> XV<sup>e</sup> législature, session extraordinaire de 2017-2018, première séance du mercredi 11 juillet 2018. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-extraordinaire-de-2017-2018/premiere-seance-du-mercredi-11-juillet-2018#1363600>

Lors de l'examen en séance publique, les **députés ont restreint le champ du texte dont ils ont supprimé la contraception**. Il est vrai, comme la commission des lois du Sénat l'avait relevé en octobre dernier<sup>1</sup>, que ce **droit consacré par la loi du 28 décembre 1967 portée par Lucien Neuwirth<sup>2</sup>, ne soulève pas d'enjeux aussi forts que l'IVG**. Sur le plan strictement juridique, la contraception ne soulève aucun principe constitutionnel avec lequel elle s'opposerait, contrairement à l'IVG qui implique de concilier liberté de la femme et principe de sauvegarde de la dignité humaine contre tout forme de dégradation.

La commission a estimé que **cette évolution du champ de la proposition de loi constitutionnelle n'était pas de nature à lever les doutes déjà émis par le Sénat sur la pertinence de la constitutionnalisation du droit à l'IVG**.

- *Une protection juridique de l'IVG jugée d'ores et déjà suffisamment solide par la commission*

Dans la continuité de sa position établie sur le rapport d'Agnès Canayer le 12 octobre dernier, la commission constate que **la liberté de la femme d'avorter est aujourd'hui pleinement protégée sur le plan juridique par la loi portée par Simone Veil en 1975<sup>3</sup>, qui fait aujourd'hui partie intégrante de notre patrimoine juridique, et auquel le Sénat s'est toujours montré fortement attaché**.

L'IVG est en effet inscrite dans le droit positif à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique qui dispose que : « *La femme enceinte qui ne veut pas poursuivre une grossesse peut demander à un médecin ou à une sage-femme l'interruption de sa grossesse (...)* ».

De plus, **depuis 1975, l'accès à l'IVG n'a cessé d'être conforté par le législateur** : allongements successifs des délais, élargissement des praticiens habilités à pratiquer des IVG, amélioration continue de la prise en charge financière pour les femmes qui y ont recours, suppression du critère de « *situation de détresse* » ou encore du délai de réflexion préalable.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 42 (2022-2023) du 12 octobre 2022 d'Agnès Canayer fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l22-042/l22-042.html>

<sup>2</sup> Loi n° 67-1176 du 28 décembre 1967 relative à la régulation des naissances et abrogeant les articles L. 648 et L. 649 du code de la santé publique.

<sup>3</sup> Loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

### L'extension continue de l'accès à l'IVG par le législateur

L'interruption volontaire de grossesse (IVG) a été **légalisée par la loi n° 75-17 du 17 janvier 1975<sup>1</sup> portée par Simone Veil**, alors ministre de la santé, qui suspendait pendant cinq ans son caractère délictuel dans certaines conditions, notamment de délai<sup>2</sup>. C'est en 1979 qu'a été supprimé le caractère temporaire de cette législation<sup>3</sup>.

#### L'accès à l'IVG n'a jamais cessé d'être renforcé depuis :

- elle est remboursée à 100 % depuis 2013<sup>4</sup> ;  
- la femme mineure peut y recourir sans le consentement d'un adulte depuis 2001<sup>5</sup> ;

- la **notion de « situation de détresse »** dans laquelle devait se trouver la femme enceinte a été **supprimée en 2014<sup>6</sup>**. Le législateur n'avait toutefois jamais entendu limiter l'accès à l'IVG par cette formule, ni permettre à une autre personne que la femme qui se trouve elle-même dans cette situation de décider. La loi a d'ailleurs été interprétée de manière constante selon cette orientation par le juge<sup>7</sup> ;

- le **délai obligatoire de réflexion** d'une semaine préalable à une IVG a également été supprimé en **2016<sup>8</sup>**.

Après être passé de **dix à douze semaines de grossesse en 2001<sup>9</sup>**, le délai dans lequel une **IVG peut être pratiquée a de nouveau été allongé à quatorze semaines<sup>10</sup>** par la loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement. L'IVG peut en outre, par dérogation, **être pratiquée à tout moment pour un motif médical**, sur décision de deux médecins, en cas de risque grave pour la santé de la femme ou de l'enfant<sup>11</sup>.

*Commission des lois, rapport d'Agnès Canayer d'octobre 2022<sup>12</sup>*

<sup>1</sup> Idem supra.

<sup>2</sup> La loi a procédé à la dépenalisation de l'avortement pour des raisons autres que thérapeutiques, en introduisant dans le code pénal un fait justificatif empêchant les poursuites pénales quand l'interruption de grossesse était pratiquée sous certaines conditions.

<sup>3</sup> Loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

<sup>4</sup> Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 et arrêté du 23 février 2016 relatif aux forfaits afférents à l'interruption volontaire grossesse. Avant cette date, seule l'IVG elle-même était remboursé à 100% depuis 1982 (loi n° 82-1172 du 31 décembre 1982 relative à la couverture des frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse non thérapeutique et aux modalités de financement de cette mesure), non les consultations ou analyses préalables.

<sup>5</sup> Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception. La seule exigence qui demeure à l'article L. 2212-7 du code de la santé publique, en cas d'opposition ou d'absence de consultation des titulaires de l'autorité parentale, est que la mineure doit se faire « accompagner dans sa démarche par la personne majeure de son choix ».

<sup>6</sup> Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

<sup>7</sup> Conseil d'État, Assemblée, 31 octobre 1980, M. Lahache, requête n° 13028 et Conseil constitutionnel, décision n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014, dans laquelle il indique que ces dispositions « réservent à la femme le soin d'apprécier seule si elle se trouve dans cette situation » (considérant 4).

<sup>8</sup> Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

<sup>9</sup> Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

<sup>10</sup> Il s'agit du délai maximal pour réaliser une IVG instrumentale, c'est-à-dire avec une intervention chirurgicale. Une IVG médicamenteuse ne peut être réalisée que jusqu'à la fin de la septième semaine de grossesse (article L. 2212-2 du code de la santé publique).

<sup>11</sup> Article L. 2213-1 du code de la santé publique.

<sup>12</sup> Rapport n° 42 (2022-2023) d'Agnès Canayer déjà cité.

Certes, le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré de droit constitutionnel à l'avortement en tant que tel, mais il l'a toujours jugé conforme à la Constitution, les quatre fois où il s'est prononcé sur le sujet en 1975<sup>1</sup>, 2001<sup>2</sup>, 2014<sup>3</sup> et 2016<sup>4</sup>.

De surcroît, le Conseil constitutionnel rattache, depuis sa décision du 27 juin 2001, l'interruption volontaire de grossesse à la liberté de la femme, découlant du principe général de liberté posé à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qu'il concilie avec le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation<sup>5</sup>.

Preuve de la solidité de ce fondement, dans une décision de 2017 portant sur le délit d'entrave à l'IVG, le Conseil constitutionnel a jugé que l'objet des dispositions contestées était bien de « garantir la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 »<sup>6</sup>.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré non plus de principe constitutionnel de respect de tout être humain dès le commencement de sa vie<sup>7</sup>, ni de seuil au cours de la gestation, au-delà duquel la protection de la vie humaine interdirait l'IVG.

Il est vrai qu'il reconnaît une large marge de manœuvre au législateur sur les questions de société, considérant de manière constante qu'il « ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement »<sup>8</sup>. Il n'est toutefois pas impossible de penser que si le Conseil constitutionnel était saisi d'une loi interdisant ou restreignant fortement l'IVG, il refuserait probablement de valider une atteinte disproportionnée à cette « liberté de la femme ».

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 sur la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014 sur la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016 sur la loi de modernisation de notre système de santé.

<sup>5</sup> Dans sa décision 2001-446 du 27 juin 2001, il a jugé que les conditions légales de recours à l'interruption volontaire de grossesse ne rompaient pas « l'équilibre que le respect que 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 »

<sup>6</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2017-747 DC du 16 mars 2017 sur la loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.

<sup>7</sup> Ce principe n'est, comme l'avortement, que législatif, garanti par l'article 16 du code civil, repris à l'article L. 2211-1 du code de la santé publique.

<sup>8</sup> Conseil constitutionnel, décision 2001-446 DC, 27 juin 2001.

Enfin, outre l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel pourrait également rattacher la protection de l'IVG à deux autres fondements juridiques issus du Préambule de 1946 :

- le dixième alinéa, qui affirme que la Nation assure aux individus « *les conditions nécessaires à leur développement* », car l'IVG répond à la nécessité de secourir une femme que sa grossesse plonge dans une détresse psychique, morale ou sociale ;

- le onzième alinéa, qui garantit « *la protection de la santé* », car l'IVG permet également de protéger la santé morale et physique de la femme enceinte.

- ***Un droit qui n'est pas menacé en France au point de modifier la Constitution pour des raisons purement « symboliques »***

Si la commission comprend la **valeur symbolique de cette démarche**, cet argument ne l'a **pas convaincue de la nécessité juridique de modifier la Constitution**, quel que soit l'attachement que l'on puisse porter aux droits des femmes et au recours à l'IVG.

**S'appuyant notamment sur l'exemple des États-Unis, le garde des Sceaux estime qu' « aucune démocratie, pas même l'une des plus grandes, n'est à l'abri »<sup>1</sup> d'un retour en arrière sur l'IVG.** Il s'agirait ainsi d'éviter qu'une majorité politique puisse un jour facilement revenir sur ces droits. Une inscription dans la Constitution conférerait ainsi une plus grande protection, dès lors que le texte constitutionnel est plus difficile à modifier que la loi.

Comme la rapporteure l'a déjà indiqué en octobre dernier, aucun parti politique n'a pourtant, à sa connaissance, jamais indiqué vouloir remettre en question le principe de l'IVG. Il n'est **pas crédible de soutenir que ce droit est menacé en France de la même manière qu'il peut l'être aux États-Unis ou dans d'autres pays de l'Union européenne.**

**L'inscrire dans la Constitution ne serait pas, non plus, une garantie absolue.** Nul n'est à l'abri d'une révision constitutionnelle : ce que le Constituant décide, il peut le défaire, même s'il n'est pas contestable que les conditions de procédure requises sont plus contraignantes que pour le législateur.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, compte rendu de la première séance du jeudi 24 novembre 2022, consultable à l'adresse suivante : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-jeudi-24-novembre-2022#2925863>



Surtout, la **situation institutionnelle en France n'est en rien comparable avec celle des États-Unis**. Dans son arrêt *Dobbs v. Jackson* rendu le 24 juin 2022<sup>1</sup>, la Cour suprême des États-Unis a renvoyé aux États fédérés la compétence pour légiférer sur l'avortement, ceux-ci étant désormais libres de l'interdire ou non et d'en déterminer les conditions. Ce faisant, elle a renversé sa jurisprudence de 1973<sup>2</sup> qui garantissait un socle minimal de règles communes. Compte tenu de la répartition des compétences entre l'Union et les États, il semble que seule une révision de la Constitution des États-Unis pourrait garantir uniformément le droit à l'avortement<sup>3</sup>.

**En France, la situation est radicalement différente**. La France est une République indivisible conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, dans laquelle le **législateur national dispose d'une plénitude de compétence et où les lois sont les mêmes pour tous sur l'ensemble du territoire**<sup>4</sup>.

La **comparaison du Conseil constitutionnel avec la Cour suprême, là encore, ne s'est pas réellement posée** tant leur fonctionnement diffère, notamment dans la distance prise par le Conseil constitutionnel avec les choix du législateur, contrairement aux États-Unis.

En définitive, le dispositif « *anti-Trump* » envisagé par cette proposition de révision constitutionnelle n'a pas lieu d'être en France.

La commission a donc préféré **rester fidèle aux conclusions rendues par le comité présidé par Simone Veil en décembre 2008** qui n'avait pas recommandé de modifier le Préambule ni d'intégrer à la Constitution de droits et libertés liés à la bioéthique<sup>5</sup>, laquelle intégrait l'IVG, et qui refusait aussi d'y « *inscrire des dispositions de portée purement symbolique* »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> *Supreme Court of the United States, Dobbs, State Health officer of the Mississippi department of health, et al. v. Jackson Women's health organization et al.*, n° 19-1392, decided June 24, 2022.

Cet arrêt est consultable sur le site internet de la Cour suprême des États-Unis à l'adresse suivante : [https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392\\_6j37.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf)

<sup>2</sup> *Supreme Court of the United States, Jane Roe, et al. v. Henry Wade, District Attorney of Dallas Country*, n° 70-18, decided January 22, 1973.

<sup>3</sup> Voir rapport n° 42 (2022-2023) déjà cité d'Agnès Canayer.

<sup>4</sup> Nonobstant les adaptations prévues par la Constitution pour les outre-mer par exemple.

<sup>5</sup> La seule constitutionnalisation proposée concernait le principe de dignité de la personne humaine.

<sup>6</sup> « Redécouvrir le Préambule de la Constitution », Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, présidé par Simone Veil rapport au Président de la République, 17 décembre 2008.

<https://www.vie-publique.fr/rapport/30242-redecouvrir-le-preambule-de-la-constitution-rapport-du-comite-preside>

## 2. Une solution qui paraît illusoire voire dommageable

- *Une constitutionnalisation illusoire qui ne résoudrait pas les problèmes d'accès à l'IVG*

La commission a **pleinement conscience des difficultés d'accès**, d'ailleurs déjà relevées par la commission des affaires sociales<sup>1</sup> et la délégation aux droits des femmes du Sénat<sup>2</sup>, **qui peuvent exister pour les femmes souhaitant avorter.**

**Il est anormal que certaines femmes qui souhaitent recourir à une IVG ne puissent le faire dans de bonnes conditions, en particulier dans certains territoires.** Parallèlement, l'éducation sexuelle à l'école qui pourrait permettre d'informer les jeunes sur les conséquences d'une grossesse non désirée semble perfectible. De manière structurelle, la **question de la démographie médicale se pose en matière d'IVG** comme pour les autres questions de santé : si le nombre de gynécologues, de maternités ou de centres d'orthogénie diminue, cela ne peut que renforcer les difficultés d'accès territoriales pour les femmes.

À l'évidence, **ces enjeux dépassent largement la portée de la proposition de révision constitutionnelle soumise à la commission.** Ce n'est malheureusement pas la constitutionnalisation qui permettra de résoudre la question de l'accès à l'IVG.

Ce n'est pas en affirmant dans la Constitution « *l'égal accès* » à l'IVG qui, en droit, existe bien sûr déjà, que les **inégalités territoriales dans l'accès aux soins vont disparaître.** Les termes choisis d' « *effectivité* » et « *d'égal accès* » montrent d'ailleurs qu'il s'agit de difficultés concrètes auxquelles une constitutionnalisation ne pourrait sans doute pas grand-chose.

À tous égards, c'est sans doute la voie d'une proposition de résolution fondée sur l'article 34-1 de la Constitution qui semble la plus pertinente, si l'objectif est bien d'affirmer la nécessité d'un accès effectif à l'IVG en France.

- *Un changement de nature de la Constitution dommageable*

**Il est clair que la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas été conçue pour qu'y soient intégrées toutes les déclinaisons des droits et libertés énoncés de manière générale dans son Préambule.**

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 263 (2020-2021) fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat par Laurence Rossignol, déposé le 13 janvier 2021, sur la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l20-263/l20-263.html>

<sup>2</sup> Voir « Femmes et santé : les enjeux d'aujourd'hui », rapport d'information n° 592 (2014-2015) fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Annick Billon et Françoise Laborde, déposé le 2 juillet 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r14-592/r14-592.html>

Elle régit avant tout les rapports institutionnels entre les pouvoirs publics et **n'a pas vocation à être une « pétition » de droits**. Outre les principes figurant notamment à l'article 1<sup>er</sup>, le principe de liberté individuelle, l'un des seuls relatifs à la personne à être énoncé dans le texte de la Constitution, n'est consacré à l'article 66 que pour garantir sa protection par l'autorité judiciaire, ce qui relève là encore de la détermination d'une autorité institutionnelle compétente.

**Si le Constituant décidait d'intégrer spécifiquement le droit à l'IVG, cette décision ouvrirait la voie à un changement de nature du texte constitutionnel.**

En effet, **pourquoi alors se limiter à l'IVG et ne pas constitutionaliser d'autres manifestations de la liberté qui n'ont pas, non plus, en tant que telle, valeur constitutionnelle**, comme le mariage pour les personnes de même sexe, le droit pour ces personnes d'adopter, la maternité pour le compte d'autrui ou encore d'autres questions bioéthiques comme la sélection des embryons, la recherche ou l'exploitation du génome humain ? L'ajout de nouveaux droits, notamment ceux liés à la santé concerne potentiellement de nombreux sujets : pourquoi ne pas consacrer dans la Constitution l'égal accès aux soins, des dispositions sur les greffe et don d'organe, sur le consentement du patient, la fin de vie, *etc.*

### **3. Une formulation qui ne semble pas aboutie**

**La difficulté de trouver une place pertinente parmi les dispositions constitutionnelles** témoigne de l'absence de cohérence de l'objet de la proposition de révision avec le texte de la Constitution.

Ainsi, **l'intégration du droit à l'IVG au sein du titre VIII relatif à l'Autorité judiciaire, juste après l'abolition de la peine de mort, a de quoi surprendre** mais s'explique sans doute par l'absence de titre dans la Constitution consacré aux droits et libertés fondamentaux, qui sont contenus dans le Préambule de la Constitution<sup>1</sup>.

Du reste, l'emplacement retenu pourrait faire naître des interrogations quant à une possible interférence du juge dans le droit des femmes à avorter, ce qui n'a pourtant pas lieu d'être.

S'il est vrai que **la formulation retenue par l'Assemblée nationale est plus restrictive que celle rejetée au Sénat, elle n'est pas exempte de critiques**. Dès lors que la loi « *garantit* » l'égal accès au droit à l'IVG et son effectivité, **cette formulation laisse toujours entendre que son accès pourrait être inconditionnel**. Or, **le législateur doit pouvoir en fixer les conditions**, comme pour toutes les libertés publiques : l'avortement ne peut être un droit absolu, sans limite.

---

<sup>1</sup> *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 16 août 1789, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et Charte de l'environnement du 24 juin 2004.*

**Le choix du terme d' « effectivité » du droit à l'IVG paraît en outre inapproprié dans la Constitution** : si le Constituant y consacre un droit ou une liberté, nul besoin de dire qu'il sera effectif...

En outre, cette rédaction comporte une **erreur de syntaxe qui ne serait pas du meilleur effet dans la Constitution**, puisque viser l'effectivité « au » droit à l'IVG ne se dit tout simplement pas.

#### **4. Une procédure inappropriée**

Enfin, la commission a **réitéré les mêmes réserves de procédure qu'en octobre dernier**. Il convient en effet de prendre garde à ce que l'initiative constitutionnelle proposée, si elle était poursuivie, ne se retourne pas contre un droit qu'elle est censée protéger, alors que le droit positif donne en France tous les outils juridiques pour le garantir.

En effet, pour aboutir, conformément à l'article 89 de la Constitution, **une révision constitutionnelle issue d'une initiative parlementaire comme dans le cas présent doit être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées, puis être soumise au référendum par le Président de la République** - ce qui est d'ailleurs une prérogative propre de ce dernier, rien ne l'obligeant à y procéder. Ce faisant, **elle mettrait au cœur de l'actualité un sujet sur lequel il n'y a aujourd'hui pas de débat public**.

Si le **mérite d'une constitutionnalisation** était réellement démontré, c'est en tout état de cause la **voie d'un projet de loi constitutionnelle** qui devrait être recherchée.

**Au bénéfice de l'ensemble de ces éléments, et sur la proposition de la rapporteure, la commission n'a pas adopté l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle.**

*En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.*

<p>La commission des lois n'a <b>pas adopté</b> la proposition de loi constitutionnelle.</p>
--

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 25 JANVIER 2023

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Le texte adopté en première lecture le 24 novembre 2022 par l'Assemblée nationale, inscrit à l'ordre du jour des travaux du Sénat sur l'initiative du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, vise à nouveau à inscrire dans la Constitution le droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG).

Il tend à introduire un nouvel article 66-2 au sein du titre VIII sur l'autorité judiciaire, dont les termes seraient les suivants : « La loi garantit l'effectivité et l'égal accès au droit à l'interruption volontaire de grossesse. »

Si les députés ont supprimé la mention de la contraception, cette évolution n'est pas de nature à lever les doutes déjà émis par le Sénat sur la pertinence de la constitutionnalisation du droit à l'IVG.

Notre assemblée a en effet déjà rejeté, le 19 octobre dernier, une précédente proposition de loi constitutionnelle présentée par Mélanie Vogel, visant l'IVG et la contraception. Nous avons jugé que la protection juridique de l'IVG était déjà très solide.

Comme vous le savez, l'IVG est inscrite à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique, qui dispose que : « La femme enceinte qui ne veut pas poursuivre une grossesse peut demander à un médecin ou à une sage-femme l'interruption de sa grossesse ».

La liberté de la femme d'avorter est aujourd'hui pleinement protégée par la loi du 17 janvier 1975, qui fut portée par Simone Veil, qui fait désormais partie intégrante de notre patrimoine juridique et à laquelle le Sénat s'est toujours montré fortement attaché.

L'accès à l'IVG n'a jamais cessé d'être conforté par le législateur : allongements successifs des délais, élargissement de la liste des praticiens autorisés à pratiquer des IVG, amélioration de la prise en charge financière, suppression du critère de « situation de détresse » ou encore du délai de réflexion préalable.

Certes, le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré de droit constitutionnel à l'avortement, mais il l'a toujours jugé conforme à la Constitution, les quatre fois où il s'est prononcé sur le sujet, en 1975, 2001, 2014 et 2016.

De surcroît, depuis sa décision du 27 juin 2001, il rattache l'IVG à la liberté de la femme, découlant du principe général de liberté posé à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qu'il concilie

avec le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation.

Telle était d'ailleurs la position exprimée par le Gouvernement lors de la dernière législature.

Il est vrai que le Conseil constitutionnel reconnaît une large marge de manœuvre au législateur sur les questions de société, mais il n'est pas interdit de penser que, s'il était saisi d'une loi interdisant ou restreignant fortement l'IVG, il refuserait probablement de valider une atteinte disproportionnée à cette liberté fondamentale de la femme.

Existe-t-il un danger réel de remise en cause de l'IVG ?

Aucun parti politique n'a jamais indiqué vouloir remettre en question ce principe : il n'est donc pas crédible de soutenir qu'il est menacé en France comme il l'est aux États-Unis ou dans d'autres pays de l'Union européenne.

À cet égard, la situation institutionnelle de la France n'est en rien comparable à celle des États-Unis, où la Cour suprême a renvoyé aux États fédérés la compétence pour légiférer sur l'avortement dans son arrêt *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* rendu le 24 juin 2022.

En France, la situation est radicalement différente. Nous sommes une République indivisible dans laquelle le législateur national dispose d'une plénitude de compétence et où les lois sont les mêmes pour tous.

Je préfère donc rester fidèle aux conclusions rendues par le comité présidé par Simone Veil qui, en décembre 2008, n'avait pas recommandé de modifier le préambule ni d'intégrer à la Constitution de droits et libertés liés à la bioéthique, notion englobant l'IVG, et qui avait refusé d'y « inscrire des dispositions de portée purement symbolique ».

Il peut toutefois exister des difficultés d'accès à l'IVG ; et je rappelle que nous sommes particulièrement attachés à ce droit à l'interruption volontaire de grossesse. Il est anormal que certaines femmes souhaitant y recourir ne puissent le faire dans de bonnes conditions, en particulier dans certains territoires.

La constitutionnalisation résoudrait-elle ce problème ? Malheureusement non ; cette solution est donc illusoire. La Constitution ne saurait garantir l'effectivité de l'accès à l'IVG.

Il est clair, par ailleurs, que la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas été conçue pour qu'y soient intégrées toutes les déclinaisons des droits et libertés énoncés de manière générale dans son préambule.

De surcroît, pourquoi se limiter à l'IVG et ne pas constitutionnaliser d'autres manifestations de la liberté qui n'ont pas non plus, en tant que telles, valeur constitutionnelle, comme le mariage pour les personnes de même sexe ou d'autres droits liés à la santé ou la bioéthique ?

Au-delà de ces questions de principe, la formulation qui nous est proposée ne me paraît pas aboutie.

La difficulté de trouver une place pertinente parmi les dispositions constitutionnelles témoigne de l'absence de cohérence de l'objet de la proposition de révision avec le texte de la Constitution. Ainsi, l'intégration du droit à l'IVG au sein du titre VIII relatif à l'autorité judiciaire, juste après l'abolition de la peine de mort, a de quoi surprendre.

En outre, dès lors que la loi « garantit » « l'effectivité et l'égal accès au droit à l'IVG », cette formulation laisse entendre que cet accès pourrait être inconditionnel. Or le législateur doit pouvoir en fixer les conditions, comme pour toutes les libertés publiques : l'avortement ne saurait être un droit absolu, sans limites.

Enfin, je réitère les mêmes réserves de procédure qu'en octobre dernier.

Il convient d'avoir un débat serein sur les « mérites » d'une constitutionnalisation de l'IVG. Si ceux-ci étaient réellement démontrés, c'est en tout état de cause la voie d'un projet de loi constitutionnelle qui devrait être recherchée pour éviter de mettre au cœur de l'actualité, par référendum, un sujet sur lequel il n'y a pas aujourd'hui de débat public. La voie de l'initiative parlementaire ne nous paraît absolument pas adaptée à ce débat de fond.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de ne pas adopter cette proposition de loi constitutionnelle.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** - Je me trouve dans la situation quelque peu originale de représenter le groupe qui tient lieu, en quelque sorte, d'auteur de ce texte, qui sera examiné dans le cadre de notre niche parlementaire. Nous avons déjà eu des échanges voilà peu sur ce sujet ; il nous faut y revenir.

Quelques mots, tout d'abord, sur l'argument selon lequel la législation actuelle protégerait déjà suffisamment le droit à l'IVG : nous trouvons étrange de devoir attendre qu'un droit soit menacé pour songer à le protéger. Je fais un parallèle : nous n'avons pas hésité à défendre la constitutionnalisation de l'abolition de la peine de mort alors que cela n'était pas juridiquement nécessaire compte tenu des engagements internationaux de la France.

Vous dites, ensuite, que ce droit n'est pas remis en cause ni en France ni en Europe. Mais voyez la Hongrie, la Suède, l'Italie, après l'épisode espagnol de 2014, sans même pointer les déclarations de certains de nos collègues sénateurs, fort heureusement minoritaires, qui parlent d'« infanticide légalisé » ! Une manifestation a d'ailleurs eu lieu à Paris le week-end dernier sur ce sujet.

J'en viens à l'argument selon lequel le droit à l'IVG serait déjà garanti par la Constitution, au titre des libertés fondamentales. Non, notre rapporteur l'a dit, le fait que le Conseil constitutionnel, saisi, ne l'ait pas déclaré inconstitutionnel ne suffit pas à faire de ce droit un droit constitutionnellement protégé : ce raisonnement *a contrario* ne suffit pas. Vous avez raison de soulever la question de l'effectivité de l'accès ; mais c'est un autre sujet.

Je tiens à votre disposition le sondage réalisé par l'Ifoop voilà six mois sur la question de l'IVG : un tiers des Français pensent qu'une remise en cause du droit à l'IVG est possible. Concernant le principe de son inscription dans la Constitution, 81 % des Français y adhèrent, indépendamment de leur sensibilité politique : 77 % des électeurs de Mme Péresse et 82 % des catholiques y sont favorables.

*Quid*, enfin, de l'utilité de cette inscription de l'accès à l'IVG dans la Constitution ? Quelque 77 % des Français la trouveraient utile.

Ces éléments doivent être pris en considération dans notre appréciation du sujet. Nous ne cessons de demander au Gouvernement de prendre la main en déposant un projet de loi. Alors que l'Assemblée nationale a très largement voté en faveur de ce texte, le Gouvernement ne semble pas se décider ; il est incontestable qu'un vote du Sénat le pousserait à agir.

**M. Dominique Théophile.** - Je vous remercie, ma chère collègue, de ces précisions très utiles, et je remercie le groupe Socialiste Écologiste et Républicain d'avoir inscrit ce texte à l'ordre du jour du Sénat, quelques semaines après la discussion de la proposition de loi de Mélanie Vogel. À titre personnel, je voterai pour ce texte ; j'avais d'ailleurs cosigné celui de Mme Vogel : je continue de penser qu'il est nécessaire de rehausser le niveau de protection accordé à l'IVG, qui fait pleinement partie de notre contrat social. Contrairement au texte que nous avons examiné en octobre dernier, le texte adopté par l'Assemblée nationale ne fait pas référence à la contraception ; il est le fruit d'un travail transpartisan dont je me félicite.

La constitutionnalisation du droit à l'IVG devrait s'accompagner de son inscription dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, que le Président de la République et le Parlement européen appellent d'ailleurs de leurs vœux. À cet égard, je me réjouis que la France et l'Allemagne aient engagé très récemment un travail de mise à jour de cette charte. Il faut désormais espérer que le couple franco-allemand réussira à convaincre les États membres les moins respectueux du droit à l'IVG, dans la mesure où toute modification de la Charte ne peut être décidée qu'à l'unanimité.

Considérez, mes chers collègues, qu'un danger imminent pèse sur le droit à l'IVG ; j'invite ceux qui n'en seraient pas convaincus à changer de position.



**M. Philippe Bas.** – Je n’ai rien à retrancher à l’analyse présentée par Agnès Canayer, à laquelle je souscris ; je me contente d’y ajouter quelques considérations.

J’exclus totalement l’adoption du texte qui nous est soumis, qui est tout simplement mal rédigé et n’est pas approprié à l’objectif allégué de ses auteurs. Pour qu’une révision constitutionnelle soit adoptée, il faut avant tout que le texte en soit écrit en langue française. En l’espèce, « La loi garantit l’effectivité et l’égal accès au droit... », est-il écrit. « L’effectivité au droit », donc : pour commettre une erreur de syntaxe aussi manifeste et aussi grave, il faut être pratiquement analphabète !

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Merci pour les députés !

**M. Philippe Bas.** – Mes chers collègues qui avez voulu inscrire cette proposition de loi constitutionnelle à l’ordre du jour des travaux du Sénat, à tout le moins, par respect pour le Parlement et pour la Constitution, il eût fallu que vous l’amendiez pour écrire, par exemple, « La loi garantit l’accès effectif et égal au droit à l’interruption volontaire de grossesse », ce qui veut dire la même chose, mais le dit correctement. Je ne voterai jamais un texte de révision constitutionnelle qui n’est pas écrit en langue française. Et je ne comprends pas qu’il ait pu être adopté par l’Assemblée nationale – ce point me paraît dirimant.

**Mmes Éliane Assassi et Marie-Pierre de La Gontrie.** – Amendez-le !

**M. Philippe Bas.** – Amendez-le vous-mêmes, puisque vous voulez son adoption !

À supposer même que vous l’ayez réécrit en langue française, ce qui est bien sûr à votre portée, il me semble que ce texte n’est pas approprié, pour une raison très simple : il porte sur une mesure organisationnelle, l’effectivité, et sur les modalités d’accès à ce droit, l’égalité ; or ce sujet-là n’est pas exactement celui que vous voulez traiter.

Vous voulez inscrire dans la Constitution le droit à l’interruption volontaire de grossesse ; mais justement, la disposition dont nous avons à débattre ne définit pas ce qu’est ce droit. Or le Conseil constitutionnel ne parle pas d’un droit, mais d’une liberté, que la décision de 2001 a élevée au rang des libertés constitutionnelles. Bien entendu, le Conseil constitutionnel pourrait un jour faire évoluer sa jurisprudence, mais, en l’état actuel du droit, il s’agit d’une liberté de nature constitutionnelle. Mais toute liberté a des limites ; en l’espèce, ces limites sont définies de manière tout à fait équilibrée par la loi Veil, qui dispose qu’il faut concilier la liberté de la femme enceinte d’interrompre sa grossesse avec les droits de l’enfant à naître, les seconds prévalant sur la première à partir de la quatorzième semaine, sauf motif thérapeutique – jusqu’à la quatorzième semaine, c’est la liberté de la femme qui prévaut sur les droits de l’enfant à naître.

Si vous inscrivez dans la Constitution la liberté de la femme enceinte de mettre un terme à sa grossesse, vous devez aussi assigner au législateur le devoir d'en déterminer les conditions et les limites. Si l'on avait constitutionnalisé la loi Veil, on n'aurait pas pu allonger le délai de dix à douze puis à quatorze semaines sans révision de la Constitution ; on n'aurait pas pu supprimer la condition de détresse sans révision de la Constitution ; on n'aurait pas pu faciliter l'accès des femmes mineures à l'interruption volontaire de grossesse sans révision de la Constitution.

Vous voyez qu'il y a là un débat substantiel, complètement escamoté : dès lors que l'on ne préserve pas les pouvoirs du législateur en matière d'avortement, alors cela se retourne contre toute revendication féministe, et non pas seulement contre ceux qui voudraient mettre en cause la loi Veil.

Par conséquent, j'incite à la plus grande prudence dans l'examen de cette question, qu'il faut traiter sans instrumentalisation politicienne et sans renvoyer ceux qui sont contre à une supposée hostilité à l'avortement tel qu'il est permis par la loi Veil - cela est faux et même offensant. Je considère, comme Mme de La Gontrie, que le Gouvernement et le Président de la République n'assument pas leurs responsabilités dans ce processus de révision constitutionnelle.

Voilà un texte mal fagoté, qui n'a pas même été soumis au Conseil d'État - je ne parle pas de le soumettre à l'Académie française : on peut s'en dispenser... -, dont la qualité juridique est très contestable : tel est le premier défaut d'une révision constitutionnelle dont le Président de la République ne prend pas l'initiative sur proposition du Gouvernement. Son deuxième défaut est le suivant : le champ du possible se referme, puisqu'on n'a plus le choix entre le Congrès et le référendum - si un texte de révision d'initiative parlementaire est adopté en lieu et place d'un projet de loi constitutionnelle, c'est obligatoirement la voie du référendum qui prévaut.

En ce qui me concerne, je ne suis pas fermé à l'idée d'inscrire une telle liberté dans la Constitution, puisqu'elle est déjà reconnue comme étant de rang constitutionnel compte tenu de la décision de 2001. Encore faut-il une rédaction simple, sobre, cohérente. Pareille rédaction est possible : il suffit d'écrire que la loi détermine les conditions et les limites dans lesquelles s'exerce la liberté de la femme enceinte de mettre fin à sa grossesse. Je vous propose, mes chers collègues, que nous y réfléchissions ensemble.

**Mme Esther Benbassa.** - Je remercie Mme Canayer pour son rapport sur ce texte qui porte sur un sujet sur lequel nous avons déjà débattu, et Mme de La Gontrie d'avoir exposé l'essentiel des arguments décisifs.

Je m'étonne de la position de M. Bas : vous êtes fin législateur, et vous vous attardez sur la forme... Il ne s'agit pas de décerner un prix Nobel ou quelque prix littéraire que ce soit ! Cette insistance sur un élément qui

n'est d'aucune importance montre que vous n'avez pas d'arguments, s'agissant d'un sujet grave qui concerne les femmes.

Ce n'est pas parce que le droit à l'IVG a été voté il y a cinquante ans qu'il est hors de danger à jamais ; *a contrario*, jetez un œil à la législation néerlandaise, particulièrement protectrice. Nous devons entendre les demandes de la population et les exigences du mouvement social : la Constitution n'est pas un texte sacré ou intouchable. Il faudra bien, un jour, voter ce texte, que l'exécutif devrait certes s'approprier sous forme de projet de loi.

Je voterai cette proposition de loi et j'espère, mes chers collègues, que vous changerez de position : je ne souhaite pas que le Sénat donne l'impression qu'il est un lieu de réaction.

**M. Éric Kerrouche.** – Au-delà de la compétence syntaxique forte du questeur Bas, qui empêche manifestement d'étudier le fond du sujet,... la question qui nous est posée est claire.

On nous oppose que le droit à l'IVG n'est pas menacé en France. C'est faux ! L'extrême droite identitaire fait de cette question un combat fondamental. On peut décider de ne pas le voir, mais c'est une réalité : en ce sens, cette liberté est menacée.

Je rappelle que le bloc de constitutionnalité va beaucoup plus loin que le texte de la Constitution proprement dite : il englobe la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et les principes « particulièrement nécessaires à notre temps » du préambule de 1946. Au sein de ce bloc, l'IVG est considérée comme une liberté de second rang ; nous considérons qu'il n'est pas possible d'en rester là.

J'entends les arguments de Mme le rapporteur : après tout, si une menace sur l'IVG venait à se manifester, le Conseil constitutionnel jouerait son rôle. Mais cela veut dire que nous nous remettons dans les mains d'une cour suprême ; or, en fonction de la composition de celle-ci, la jurisprudence peut varier. Et qu'on ne me dise pas que c'est impossible : c'est arrivé aux États-Unis. Le pire peut advenir !

Plus fondamentalement, les constitutions ont deux fonctions. La première est de définir le fonctionnement des pouvoirs publics ; la seconde est d'énoncer des principes déclaratifs, symboliques. Ce n'est pas pour rien que la nôtre a été modifiée vingt-quatre fois, parfois de manière substantielle.

Sur le fond, nous convergeons au moins sur une chose : en effet, la proposition de loi n'était sans doute pas le véhicule le plus adapté et le Gouvernement aurait dû prendre son courage à deux mains en déposant un projet de loi. À cet égard, si le Sénat votait pour le présent texte, il est bien entendu que cela l'obligerait.

**Mme Muriel Jourda.** – Les Français seraient favorables à 80 % à la constitutionnalisation de l’IVG, nous dit-on. Je serais curieuse de savoir si, parmi ce panel de Français interrogés, tous ont connaissance de la hiérarchie des normes et des implications réelles d’une constitutionnalisation.

En revanche, je l’admets aisément, ce chiffre montre combien les personnes interrogées sont attachées à la liberté des femmes de recourir à l’IVG, ce qui confirme qu’il n’y a pas en France, en réalité, d’opposition massive à ces dispositions, contrairement à ce que dit M. Kerrouche. On ne voit pas de manifestation massive d’une telle opposition dans les divers partis politiques. Qui est cette extrême droite identitaire à laquelle il a été fait référence ? En tout cas, l’extrême droite qui est élue au Parlement, c’est-à-dire le Rassemblement national, a exprimé majoritairement, par la voix de ses députés, sa volonté de constitutionnaliser la liberté des femmes de recourir à l’IVG...

Ce problème est un problème américain : il y a là-bas de forts débats, en effet, qui sont peut-être liés au fait que dans certains États l’avortement est possible jusqu’à six mois de grossesse.

**M. Hussein Bourgi.** – Et en Pologne ?

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Et en Suède ?

**Mme Muriel Jourda.** – En France, je ne vois pas à quel titre nous modifierions notre loi fondamentale pour y inscrire une liberté que personne ne conteste et à laquelle les Français sont attachés. Je voterai contre ce texte.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ce débat n’est pas si exclusivement américain que cela... Si nous proposons de nouveau, quelques semaines après un premier débat sur la constitutionnalisation de l’IVG, un texte du même esprit, nous restons lucides : nous imaginons bien que la majorité sénatoriale ne changera pas d’avis, mais nous essayons malgré tout de vous convaincre.

Un projet de loi constitutionnelle serait un meilleur véhicule ; mais il faut que le Sénat joue son rôle. Si vous estimez que la rédaction proposée n’est pas idéale, monsieur Bas, amendez-la ! Nous n’avons pas besoin d’un vote conforme, mais d’une amélioration de ce texte. Si la rédaction issue de tels travaux peut ensuite convenir à l’Assemblée nationale, ou au Gouvernement qui déciderait de la reprendre sous la forme d’un projet de loi, nous aurons progressé et notre démarche aura eu du sens – tel est l’objet même de la navette parlementaire.

**Mme Françoise Gatel.** – Je remercie Agnès Canayer pour son travail sur un texte difficile, qui fait l’objet d’interprétations et d’appréciations devant lesquelles je ne suis pas sans éprouver une certaine gêne.

Sur le fond, ceux qui réclament la sacralisation de ce droit que j’approuve totalement nous disent en même temps qu’une Constitution se

modifie. Ainsi reconnaissent-ils que la constitutionnalisation ne protège pas de façon pérenne.

Quant au sondage sur la volonté des Français de constitutionnaliser le droit à l'IVG, je partage les réserves exprimées par Muriel Jourda ... La question telle qu'elle est posée peut conduire à se dire favorable à la constitutionnalisation au motif fallacieux qu'être contre reviendrait à vouloir supprimer le droit à l'IVG...

Une menace pèse-t-elle en France sur le droit à l'IVG ? Je crois beaucoup à la souveraineté de la France ; il appartient à chacun d'entre nous de défendre la démocratie et ses valeurs. Je me refuse à intérioriser l'idée qu'en 2027 un tsunami électoral surviendrait forcément qui remettrait en cause ce droit. Le cas échéant, mes chers collègues, le régime dont il est question en menacerait bien d'autres. *Quid* du droit au logement, par exemple ? Les sénateurs qui ne voteront pas ce texte ne sont pas du tout opposés à l'IVG. Notre devoir est de garantir l'effectivité de ce droit.

**M. Hussein Bourgi.** – Tous les arguments qui ont été échangés sont recevables et respectables. Ne soyons ni excessivement alarmistes ni excessivement confiants. J'ai entendu l'une de nos collègues faire référence aux votes émis par les élus d'un certain groupe politique à l'Assemblée nationale. Restons au Sénat : ce lundi après-midi, ici même, dans la salle Monory, a eu lieu une conférence, parrainée par l'un de nos collègues, dont les participants ont remis en cause l'accès à l'IVG et sa constitutionnalisation...

**Mme Marie Mercier.** – Je remercie Agnès Canayer pour son rapport.

Je réponds à M. Bourgi : un colloque a en effet eu lieu ce lundi ; un autre avait eu lieu le lundi précédent, organisé par Michelle Meunier, sur la constitutionnalisation de l'IVG, à laquelle assistait l'une de mes consœurs, gynécologue, qui m'a dit peiner à comprendre la signification et les conséquences de la « constitutionnalisation ».

**M. Éric Kerrouche.** – Voilà quelques années, jamais le second colloque n'aurait eu lieu !

**Mme Marie Mercier.** – Certes, les femmes rencontrent des difficultés dans notre pays, mais ces difficultés sont avant tout liées au manque de moyens des plannings familiaux, des médecins scolaires, de la médecine en général. Quand une maternité ferme, c'est dans bien des cas un centre IVG qui ferme aussi.

En ce qui concerne l'extrême droite, notre rôle est celui de la vigilance démocratique : au lieu de faire comme si elle allait accéder au pouvoir en 2027, battons-nous pour que cela n'arrive pas. Car l'inscription dans la Constitution ne l'empêcherait pas de balayer ces droits d'un revers de main.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Je réaffirme fortement qu’il y a une différence entre la question de la constitutionnalisation et celle de l’IVG : ne les amalgamons pas. Le problème n’est pas de savoir si l’on est pour ou contre l’IVG ; il est de savoir si l’on souhaite constitutionnaliser ce droit.

Le Conseil constitutionnel s’est déjà prononcé sur l’IVG ; il l’a reconnue comme une déclinaison de la liberté de la femme. L’inscription dans la Constitution ne présagerait pas de l’avenir : ce texte a déjà été modifié vingt-quatre fois et un renversement de régime conduirait probablement à changer de Constitution ; il ne s’agit pas d’une arme absolue.

*A contrario*, une inscription mal ficelée, mal rédigée, trop restrictive, viendrait restreindre les libertés et limiter les prérogatives du législateur. Or la rédaction du texte qui nous est soumis n’est pas acceptable à cet égard, au-delà même de la faute de syntaxe qui y figure.

J’ai mené beaucoup d’auditions sur cette question : il y a beaucoup de réserves sur cette proposition de loi. Certains de mes collègues députés m’ont même dit qu’ils avaient voté pour sachant que le Sénat s’y opposerait...

Ce texte tel qu’il est rédigé n’est pas acceptable. Jean-Yves Leconte nous invite à l’amender ; mais le droit d’amendement appartient à tous les parlementaires.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Motion*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – J’é mets un avis défavorable à la motion COM-1 tendant à opposer la question préalable déposée par M. Ravier : ce sujet mérite débat.

*La motion COM-1 n’est pas adoptée.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Notre rôle, en tant que législateurs, est d’écrire la loi de façon claire et précise. Chacun a en mémoire, pour ne citer que cet exemple, la si limpide définition de la responsabilité civile contenue dans l’ancien article 1382 du code civil : « Tout fait quelconque de l’homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »

Il faut redire clairement que nous sommes tous favorables à l’interruption volontaire de grossesse telle qu’elle est reconnue par la loi ; il n’est pas question de faiblir sur ce point.

Éric Kerrouche a dit qu’on ne pouvait pas prévoir, voilà quelques années, qu’un colloque comme celui qui a été organisé au Sénat ces jours-ci aurait lieu. Mais on ne pouvait pas plus prévoir que des propos d’une

violence terrible, que je condamne, seraient tenus à l'Assemblée nationale par des députés d'extrême gauche.

Enfin, s'agissant d'un sujet aussi important, il n'est pas acceptable que le Gouvernement n'assume pas sa responsabilité.

Je suivrai notre rapporteur. Un travail plus sérieux serait nécessaire si nous voulions qu'un tel texte puisse prospérer.

***Article unique***

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle n'est pas adopté.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte de la proposition de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.*

*Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Motion</b>			
M. RAVIER	COM-1	Motion tendant à opposer à la question préalable	<b>Rejeté</b>





## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-143.html>