

Projet de loi, n° 999, portant dépenalisation de l'avortement pour la femme enceinte
Avis du Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation

Par courrier du 8 août 2019, le Président du Conseil National a sollicité l'avis du Haut Commissariat sur le projet de loi, n° 999, portant dépenalisation de l'avortement pour la femme enceinte, à l'étude devant la Commission des droits de la femme et de la famille et transformant la proposition de loi votée sur cette thématique à l'unanimité par le Conseil National le 12 juin 2019.

Historique du projet de loi

Rappelons qu'à l'issue du processus législatif complexe qui avait abouti aux termes de plusieurs années de débats à ce que la Principauté légalise en avril 2009 l'interruption de grossesse, lorsqu'elle est requise pour raisons médicales impérieuses ou à la suite d'un viol, le sujet de l'avortement - qui n'avait pas connu de nouveaux développements depuis lors - a été remis à l'ordre du jour voici deux ans à la faveur d'une initiative isolée d'un Elu, dont la proposition de loi n° 234, déposée en octobre 2017, visait initialement à dépenaliser et permettre l'interruption volontaire de grossesse (IVG) sur le territoire, dès lors qu'elle est réalisée dans les 12 premières semaines de grossesse.

L'examen de ce texte en Commission des droits de la femme et de la famille et son évocation en Séance Publique du Conseil National a conduit la Haute Assemblée à atténuer substantiellement la portée de l'œuvre législative ainsi projetée pour ne laisser subsister, aux termes de la proposition de loi amendée votée à l'unanimité par les Conseillers Nationaux, que le principe de la suppression de l'incrimination pénale de l'avortement pour la femme enceinte qui y a recours. En revanche, la pratique de l'IVG a vocation à rester interdite et pénalement sanctionnée à Monaco pour tous les professionnels de santé ainsi que plus largement pour toute personne qui procurerait les moyens de l'avortement.

Le Conseil National, rejoignant en cela la position de l'Eglise rappelée publiquement par l'Archevêché, n'a donc pas souhaité ouvrir la voie à une légalisation de l'IVG,¹ au nom de son attachement à la Constitution qui consacre la religion catholique comme religion d'Etat (article 9) et de sa volonté de ne pas diviser sur un sujet qui questionne l'intimité et impose le respect des convictions de chacun.²

Ce sont au demeurant les mêmes considérations qui ont conduit le Gouvernement à choisir de reprendre en l'état le dispositif de la proposition de loi, afin d'éliminer une réponse pénale jugée « *inadaptée* » à ces situations humaines douloureuses, sans toutefois lui substituer d'autre réponse.

Remarques liminaires

A titre liminaire, il semble important de rappeler que le sujet de l'avortement à Monaco :

¹ « La dépenalisation [...] ne sera jamais synonyme, en elle-même, de légalisation. En effet, la légalisation implique, certes sous des formes variables, un encadrement législatif définissant l'intervention d'une entité publique ou privée, qui permet de pouvoir réaliser l'acte jusqu'alors interdit sur le territoire de l'Etat qui légifère. Dans une forme particulièrement libérale, elle pourrait aller jusqu'à un « laisser-faire » préjudiciable aux personnes. Il n'est assurément pas question de légalisation en l'espèce. » (Rapport de Mme Nathalie AMORATTI-BLANC au nom de la Commission des droits de la femme et de la famille – 10 mai 2019).

² Déclaration solennelle des 24 Conseillers Nationaux lors de la Séance Publique du 12 juin 2019.

- n'est pas **d'ordre sociétal**, puisqu'il semble admis au plan des mœurs que les femmes qui subissent une grossesse non désirée puissent avoir la possibilité de l'interrompre si elles le souhaitent pour elles-mêmes, quand bien même elles doivent pour cela aujourd'hui se rendre en France, cette faculté ressortant de leur liberté individuelle et d'un choix en conscience ;³
- n'est pas **d'ordre juridique**, dans la mesure où rien au plan international n'impose ou n'interdit à Monaco, qui a légalisé l'interruption médicale de grossesse en 2009, d'aller plus loin sur le sujet, quand bien même un certain nombre d'instances internationales l'y encouragent.⁴

Légiférer sur l'avortement implique en revanche toujours qu'un Etat accepte de trancher entre deux droits fondamentaux qui s'opposent, le droit à la vie de l'enfant à naître et celui de la femme à disposer librement de son propre corps. En l'état, le choix que s'apprête à faire le législateur monégasque en 2019 ne remet pas en cause les équilibres existants, qui font résolument pencher la balance en faveur du respect et de la préservation de la vie humaine, valeur chrétienne par excellence, « *fondamentale et cardinale pour la société monégasque* », « *qui ne souffre en soi aucun compromis* » et « *à laquelle aucun texte normatif ne saurait porter atteinte* » (cf. exposé des motifs, page 2).

A l'inverse toutefois, le Haut Commissariat rappelle que l'IVG, tout comme l'accès à la contraception, sont des outils fondamentaux et essentiels de l'autonomisation des femmes et que la disponibilité de cet acte, en parallèle de l'accent devant être mis sur les politiques de prévention, participe de l'égalité entre les sexes et du droit de chaque femme au respect de son intégrité physique et de sa dignité.

³ Cf. déclaration de la délégation monégasque au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) lors de l'examen du rapport présenté par la Principauté le 9 novembre 2017, rappelant que « *l'IVG n'est pas autorisé à Monaco* » mais que « *toute femme peut se rendre dans le pays voisin à cette fin* ».

⁴ Aucune convention internationale ne consacre en effet en tant que tel de droit à l'avortement. L'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales étant silencieux sur les limites temporelles du droit à la vie et ne définissant pas qui est la « personne » dont « la vie » est protégée par la Convention (CEDH [GC], 8 juillet 2004, Vo c/ France, req. n°53924/00, § 75), la Cour de Strasbourg considère que faute de consensus européen sur la définition scientifique et juridique des débuts de la vie, le point de départ du droit à la vie relève de la marge d'appréciation des Etats (*Ibidem*, § 82). En revanche, la Cour aborde la question de l'avortement sous l'angle de l'article 8 de la Convention en considérant qu'une législation qui règlemente l'interruption de grossesse touche à la sphère de la vie privée dans la mesure où lorsqu'une femme est enceinte sa vie privée devient étroitement associée au fœtus qui se développe (CEDH, 20 mars 2007, Tysiac c/ Pologne, req. n° 5410/03, §106). Si la Cour considère que l'article 8 ne saurait s'analyser comme consacrant un droit à l'avortement (CEDH [GC], 16 décembre 2010, A, B, et C c/ Irlande, req. n°25579/05, §214), elle s'estime en revanche légitime à opérer un contrôle de proportionnalité sur le terrain de la protection de la vie privée en vérifiant qu'un juste équilibre est ménagé par les Etats entre la protection de la vie prénatale et la protection de la vie privée des femmes, ce qu'elle a considéré comme acquis par exemple en Irlande, dès lors que les femmes pouvaient, sans enfreindre la loi, aller se faire avorter à l'étranger (*Ibidem*, §241). Cette solution jurisprudentielle, qui peut au demeurant surprendre, s'éloigne néanmoins de la Résolution 1607 (2008) du Conseil de l'Europe du 16 avril 2008 pour un accès à un avortement sans risque et légal en Europe, laquelle rappelle que « *la légalité de l'avortement n'a pas d'effet sur les besoins de la femme de recourir à l'avortement, mais seulement sur l'accès pour celle-ci à un avortement sans risque* » et invite les Etats à « *garantir l'exercice effectif du droit des femmes à l'accès à un avortement sans risque et légal* ». Il faut par ailleurs rappeler que tant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2ème et 3ème rapports périodiques sur Monaco - 2014), que le CEDAW et dernièrement le Conseil des droits de l'homme (Examen Périodique Universel - 2018) ont appelé la Principauté à libéraliser davantage sa législation en vue de lutter contre les avortements clandestins, en prenant notamment mieux en considération la souffrance mentale de la femme.

Observations

Le projet de loi, n° 999, dont le dispositif reprend en tous points celui de la proposition de loi votée en juin 2019, se contente de supprimer l'alinéa de l'article 248 du code pénal qui réprime spécifiquement les femmes enceintes et de modifier l'alinéa concernant les professionnels de santé, l'incrimination de la simple transmission d'informations sur les moyens de se procurer l'avortement étant supprimée.

L'intitulé du projet de loi a toutefois été modifié par rapport à celui de la proposition de loi pour préciser que la dépénalisation dont s'agit ne concerne que la femme enceinte, ce qui a à tout le moins le mérite de l'honnêteté, en circonscrivant dès le titre du projet la portée de cette dépénalisation.

Comme il avait déjà eu matière à l'exprimer lors des consultations tenues dans le cadre du Comité pour la promotion et la protection des droits des femmes au stade de la réflexion conduite par le Gouvernement sur les suites à réserver à la proposition de loi, **le Haut Commissariat regrette que l'évolution législative projetée n'ait qu'une portée formelle et ne permette en soi aucune avancée réelle pour les femmes ou les jeunes filles confrontées en Principauté à une grossesse non désirée.**

De fait, la suppression de la réponse pénale qui demeurait inscrite dans la loi – si elle peut être vue comme un marqueur symbolique du fait que la société ne porte plus de jugement moral réprobateur sur les femmes ayant fait le choix d'avorter – n'opère en soi aucune novation dès lors qu'une IVG subie légalement à l'étranger ne pouvait d'ores et déjà donner lieu à poursuites pénales à Monaco, en vertu du principe de territorialité de la loi pénale et de la condition de double incrimination à laquelle est légalement subordonnée la poursuite d'un fait constitutif d'un délit en droit monégasque, commis par un Monégasque à l'étranger (étant en outre rappelé que les juridictions monégasques ne sont par principe et sauf exception jamais compétentes pour juger de faits délictueux commis à l'étranger par un étranger, fut-il résident à Monaco). Ainsi, le risque pénal pour la femme enceinte, à supposer qu'il ait pu réellement peser dans son choix, était déjà inexistant dans les faits.

En revanche, on ne peut passer sous silence que ce texte pousse encore un peu plus loin l'hypocrisie autour du sujet de l'avortement à Monaco en reconnaissant, au travers de la suppression de l'interdit pénal de l'avortement pour les femmes, le droit qui est le leur de disposer librement de leur corps, mais sans leur en donner les moyens et en leur déniaient donc du même coup l'effectivité de ce droit. De fait, si elle n'est plus réprimée pour la femme, la pratique de l'IVG continuera de demeurer interdite à Monaco et les femmes ne pouvant ou ne souhaitant pas poursuivre leur grossesse devront, demain comme hier, aller se faire avorter de l'autre côté de la frontière, à l'abri des regards monégasques. Ce faisant, la Principauté continuera de son côté de se défausser - mais cette fois-ci ouvertement - de sa responsabilité de santé publique sur le Pays voisin, pour prévenir les avortements clandestins et s'assurer que les femmes puissent bénéficier d'une IVG dans des conditions encadrées et médicalisées.

Ce faisant également, le texte projeté ne permet aucunement de résoudre les problèmes de fond liés à l'absence de tout dispositif permettant aux femmes d'accéder de manière organisée à l'interruption de grossesse. Ainsi, il laisse fatalement perdurer les inégalités entre les femmes dans la faculté de recourir à l'IVG, selon leurs capacités financières et leur aptitude à trouver les bonnes informations et les interlocuteurs adéquats susceptibles de les orienter vers un praticien en France. Il ignore en outre la question spécifique des mineures, qui si elles n'ont pas la possibilité de trouver un appui familial, restent dans une impasse, sans possibilité encadrée et sécurisée d'interrompre leur grossesse faute de pouvoir aisément se déplacer et financer l'opération par elles-mêmes.

Dès lors que ce texte ne change en rien la situation des femmes concernées, le Haut Commissariat ne saurait cautionner l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la modification législative projetée permet « *d'apporter une réponse appropriée à la détresse de la femme enceinte* »,⁵ ni celle du Conseil National prétendant avoir ainsi « *su trouver une position qui, en respectant le choix de la femme, ne lui porte plus préjudice* ». ⁶ Tout au plus doit-on relever que les professionnels de santé monégasques qui délivrent aux femmes les informations utiles pour qu'elles puissent avoir recours à une IVG en France (en les orientant comme cela se fait déjà de façon habituelle vers un médecin ou un établissement de santé *ad hoc* du département voisin), pourront désormais le faire sereinement, sans craindre de voir leur responsabilité mise en cause pour avoir aidé par ce biais leurs patientes à obtenir l'avortement.

Le Haut Commissariat prend toutefois acte des motifs mis en avant tant par le Gouvernement que par le Conseil National pour justifier que le législateur n'ait pas souhaité aller plus loin sur le sujet.

Force est au demeurant de constater que dans les autres petits Etats d'Europe où la religion catholique est religion d'Etat (comme Malte) ou qui entretiennent des liens particuliers au plan institutionnel avec l'Eglise catholique (comme Saint-Marin, le Liechtenstein ou Andorre), l'avortement demeure encore aujourd'hui prohibé et pénalement sanctionné sans aucune exception. Ainsi doit-on à la vérité de reconnaître que - toutes choses égales par ailleurs - la législation monégasque ne compte pas parmi les plus conservatrices, quand bien même d'autres pays de tradition catholique très ancrée tels que le Luxembourg ou plus récemment l'Irlande ont considéré pouvoir dépasser ces obstacles politiques et idéologiques pour aller résolument dans le sens d'une vision progressiste pour le droit des femmes.

En l'état des arbitrages du législateur, et dès lors qu'il semble acquis au vu du consensus existant entre le Gouvernement et le Conseil National que le texte voté n'ira pas au-delà de la dépénalisation symbolique qu'il consacre, **le Haut Commissariat estime devoir particulièrement insister sur l'impératif qui s'attache à mieux accompagner les femmes souhaitant avoir recours à une IVG dans le Pays voisin, comme le Gouvernement en reconnaît du reste la nécessité (exposé des motifs, p. 3).**

Il rappelle s'il en était besoin que le recours à l'avortement n'est jamais anodin pour une femme et que les raisons qui peuvent la pousser à ne pas vouloir mener une grossesse à terme sont toujours impérieuses. Il y a ainsi peu de chances qu'une femme ou une jeune fille dans cette situation revienne sur sa décision, quitte à mettre sa santé en danger si elle ne dispose d'aucun moyen facilement accessible et médicalement sûr d'interrompre sa grossesse. Cette réalité rend d'autant plus nécessaire la mise en place de politiques publiques coordonnées pour parer au danger des avortements sauvages (dès lors au surplus que plus rien dans la loi n'interdit désormais sur le principe à une femme d'y recourir) et répondre à la menace sanitaire qu'ils représentent à l'échelle de la société.

La question du financement de l'acte doit ainsi nécessairement être posée, dans un souci de justice sociale comme pour prévenir les comportements à risque. A cet égard, il semblerait essentiel que l'acte d'IVG pratiqué à l'étranger puisse à l'avenir ouvrir droit à remboursement auprès des caisses sociales, voire à prise en charge en tiers-payant pour les mineures qui ne disposent pas de l'autonomie financière, à l'instar des facilités qui leur sont déjà ouvertes pour l'accès à la pilule du lendemain, disponible gratuitement dans les infirmeries des écoles.

⁵ Projet de loi portant dépénalisation de l'avortement pour la femme enceinte, Communiqué de presse du Gouvernement Princier, 5 septembre 2019

⁶ Déclaration solennelle des 24 Conseillers Nationaux lors de la Séance Publique du 12 juin 2019.

A défaut, il conviendrait à tout le moins que dans les cas les plus problématiques, cette intervention puisse être prise en charge par les organismes de sécurité sociale sur fonds social, ou qu'un fonds de solidarité soit créé à cet effet dont la gestion pourrait par exemple être confié au Centre de coordination prénatale et de soutien familial. Ce Centre devrait également pouvoir fournir directement une information sur l'IVG ainsi qu'une assistance matérielle et logistique au cas par cas (au travers notamment de l'organisation et de la prise en charge des déplacements nécessaires).

Le Haut Commissariat ne saurait enfin trop insister, à l'instar du Conseil National, sur l'importance de la prévention. Il lui semble que cette loi devrait, à tout le moins, être l'occasion de **renforcer les actions d'information et de prévention** d'ores et déjà menées auprès des jeunes dans les établissements scolaires, leur rappelant non seulement les moyens de contraception à leur disposition mais également les modalités d'accès à la pilule du lendemain et au besoin à l'IVG en France.
