L'interruption volontaire de grossesse en Espagne

Silvia Benamú*
Trinidad Noguera**

** Analyste politique*

*** Analyste politique, conseillère au cabinet du Secrétaire général du PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba*

Le gouvernement conservateur espagnol de Mariano Rajoy prétend réviser la loi sur l'interruption volontaire de grossesse (IVG) adoptée en 2010 par son prédécesseur socialiste José Luis Rodriguez Zapatero, pour la rendre plus restrictive encore que la première loi espagnole sur l'IGV, celle de 1985. Ce projet de réforme, qui supprime le droit des femmes à décider librement d'interrompre leur grossesse dans les quatorze premières semaines de gestation, autoriserait l'avortement dans deux cas de figure seulement : viol et grave danger pour la vie ou la santé physique ou psychologique de la femme. L'avortement en cas de malformation du fœtus ne serait plus autorisé.

Ce projet de réforme, qui fait polémique en Espagne et au-delà, constitue en matière de droits des femmes un véritable recul de trente ans en arrière, allant même à contre-sens de la dynamique de modernisation progressive de la société espagnole depuis sa transition vers la démocratie. Les réactions de rejet internes et internationales se sont immédiatement succédé et les associations de femmes ainsi que la gauche politique espagnole et européenne ont appelé à la mobilisation contre le projet de réforme.

Pour bien saisir le sujet, il conviendrait tout d'abord de considérer le contexte du projet de réforme dans le cadre de la transformation sociale et politique de l'Espagne depuis le passage à la démocratie. Il faudrait ensuite analyser en profondeur le contenu et la portée de cette réforme. Et enfin, il importe d'examiner les différentes réponses, actuelles et futures, à cette initiative du gouvernement Rajoy, en tenant compte de l'éventuel parcours de l'avant-projet de loi.

FOUNDATION FOR EUROPEAN PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE D'ÉTUDES PROGRESSISTES

Jean Jaurès Fondation

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

L'interruption volontaire de grossesse en Espagne

Introduction

La disparition de Franco en 1975 met fin à quarante ans de dictature et marque ainsi le début de la transition vers la démocratie. L'Espagne entame un long processus de modernisation sociale qui se traduit par une série de réformes en profondeur de la législation, dont la Constitution de 1978 est le point de départ juridique. Cette dynamique de modernisation progressive de la société espagnole demeure constante tout au long de l'étape démocratique, et elle reçoit invariablement l'appui de la majorité des Espagnols.

Les droits et les libertés des femmes sont un exemple patent de cette montée en puissance de la modernisation. Il ne faut pas perdre de vue que lors de la période antérieure à la démocratie, les femmes espagnoles étaient considérées comme des mineures de fait, et leurs droits comme leurs libertés étaient extrêmement limités. En effet, en l'absence d'une autorisation paternelle ou de celle du mari, les femmes n'avaient pas le droit de voyager seules, ni de choisir leurs études, ni de signer des contrats ou d'abandonner le foyer parental avant leurs vingt-cinq ans, à moins de s'être mariées.

L'avortement constituait un délit passible de prison, ce qui ne veut pas dire qu'il n'était pas pratiqué. Pour contourner la loi, les femmes disposant de hauts revenus partaient généralement à l'étranger pour y interrompre leur grossesse, tandis que celles aux revenus plus modestes se soumettaient à des interventions clandestines, dans des conditions quelquefois très précaires, mettant leur santé et même leur vie en péril. Selon une interprétation religieuse et strictement reproductive de la sexualité, l'évitement de la procréation constituait également un délit, de sorte que la commercialisation et l'usage de la pilule contraceptive n'ont été légalisés qu'en octobre 1978.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que les progrès en matière de droits et de libertés des femmes, notamment dans le domaine des droits relatifs à la vie sexuelle et à la procréation, n'aient pas été chose facile[1].

1. S'agissant d'une pratique illégale, il n'existe pas de données statistiques fiables, mais selon une enquête menée par l'Institut de la Femme, publiée dans le journal *El País*, il y a eu au moins 48 décès survenus entre 1975 et 1979, directement liés à la pratique d'avortements clandestins. Cf.http:/elpais.com/diario/1985/05/13/sociedad/484783204 850215.html

La première loi post-franquiste sur l'interruption volontaire de grossesse de 1985

La première loi sur l'interruption volontaire de grossesse est approuvée en 1985 sous le nom de Loi organique 9/1985 du 5 juillet, sur la réforme de l'article 417 bis du Code pénal. Cette loi, présentée par le gouvernement socialiste de Felipe González – qui détenait à l'époque la majorité absolue au Parlement –, reste pourtant en-deçà des revendications formulées par les collectifs de femmes. Dix ans à peine après la mort du dictateur et s'agissant du premier gouvernement socialiste de la jeune démocratie, le premier ministre de l'époque décide, par prudence politique, de ne pas adopter une législation susceptible d'être considérée trop « révolutionnaire » par les secteurs les plus conservateurs de la société civile de l'époque.

La loi régularise la dépénalisation de l'IVG dans trois cas de figure :

– viol, avec avortement dans les douze premières semaines de grossesse, moyennant le dépôt d'une plainte pour agression sexuelle ;
– malformation du fœtus, avec avortement au cours des vingt-deux premières semaines de grossesse ;
– grave danger pour la santé physique ou mentale de la mère, à tout moment de la grossesse[2].

Pour les deuxième et troisième cas un certificat médical est obligatoire, confirmant que les circonstances établies par la loi sont bien réunies. En-dehors de ces trois cas, l'avortement reste interdit et la sanction pénale pour la femme et pour les professionnels de la santé qui l'assisteraient est maintenue.

Ce principe ne plaît guère aux parties les plus conservatrices de la société, qui exigent le retour à la situation antérieure à la loi de 1985. La droite parlementaire, représenté par José María Ruiz Gallardón – le père de l'actuel ministre de la Justice – présente un

2. Tout au moins pour la période 1998-2008, 85 % des IVG ont eu lieu au cours des douze premières semaines de grossesse, selon les données de l'Institut national de statistique, établies à partir de l'étude statistique sur les interruptions volontaires de grossesse du ministère de la Santé et de la Consommation. In Lorena Muñoz Sánchez, *El aborto, deldelito al derecho. Análisis de un proceso social, legal y sanitario*, mémoire de master d'études interdisciplinaires de genre : Université de Salamanque, 2010, p. 83.

recours en anti-constitutionnalité à l'encontre de cette loi avant que celle-ci n'entre en vigueur, considérant qu'elle porte atteinte au droit à la vie du fœtus (*nasciturus*). Dans son arrêt du 11 avril 1985, la Cour constitutionnelle considère que si la femme enceinte est bien détentrice du droit fondamental à la vie, le nasciturus n'est rien d'autre qu'un « bien juridique qui doit être protégé ». La Cour prescrit une série de modifications visant à garantir l'équilibre entre ces deux éléments. Lesdites modifications une fois effectuées, la loi est approuvée, et elle entre en vigueur en juillet de la même année.

De leur côté, les parties les plus progressistes de la société estiment que cette loi ne va pas assez loin. En premier lieu, parce qu'elle crée une situation d'inégalité économique de fait, puisque l'immense majorité des interruptions volontaires de grossesse continue à se faire dans des établissements privés dont le coût n'est pas à la portée de toutes les femmes[3]. C'est pourquoi elles exigent l'application d'un principe général, à savoir que la santé publique prenne gratuitement en charge l'intervention en question. En outre, elles s'insurgent contre le troisième cas de figure, qui est selon elles un fourre-tout juridique, source potentielle d'insécurité juridique pour les femmes et pour les professionnels de santé. Comme le fait remarquer Lorena Muñoz Sánchez, « on invoquait ainsi un risque pour la santé psychique de la femme, question hautement subjective, susceptible de multiples interprétations […] La description du troisième cas de figure constituait de ce fait une véritable passoire légale dans la dépénalisation de l'avortement et impliquait la nécessité d'une réforme légale envisageant la prise en compte d'un quatrième cas de figure : la liberté de choix pour la femme »[4].

Conscient de cette réalité et convaincu que la société espagnole avait atteint une maturité démocratique suffisante, le gouvernement de Felipe González présente en 1995 un projet de loi introduisant une quatrième condition de dépénalisation de l'avortement. Pour ce nouveau cas de figure, l'IVG est autorisée au cours des douze premières semaines de la grossesse, si celle-ci implique un conflit personnel, familial ou social pour la femme concernée. Le texte finit par être approuvé au Congrès des députés (l'Assemblée espagnole), mais la tenue d'élections anticipées met un terme au processus. Le gouvernement suivant, présidé par le conservateur José María Aznar, ne donnera pas

3. *Ibid.*
4. *Ibid.*, p. 82.

suite à ce projet de loi. Mais tout au long de ses huit années de mandat (1996-2004), il ne tiendra pas compte non plus des revendications des secteurs les plus conservateurs et de l'épiscopat catholique, qui réclament l'abrogation de la loi de 1985 et le retour à l'interdiction totale de l'avortement.

La loi de 1985 s'insère dans le cadre d'un élargissement des droits et des libertés, ainsi que dans un processus de normalisation de la place de la femme dans la société espagnole. Entre 1980 et 1995, on assistera à la création de structures pour la protection des droits de la femme, comme par exemple l'Institut de la Femme ; on lance des campagnes pour la santé sexuelle et la procréation ; et, ce qui est plus important encore, on jette les bases d'un Etat-providence, déterminant pour l'émancipation des femmes.

La deuxième loi post-franquiste sur l'interruption volontaire de grossesse en 2010

La dynamique d'élargissement progressif des droits civils et sociaux s'accélère de façon significative pendant les mandats du socialiste José Luis Rodriguez Zapatero (2004-2011). Durant cette période, l'Espagne devient une référence mondiale en matière de reconnaissance et de protection des droits et des libertés, ainsi que d'égalité homme-femme. En effet, quelques-unes des mesures législatives du gouvernement de Zapatero destinées à promouvoir l'égalité des genres sont réellement pionnières dans le contexte international (Loi organique 1/2004 des mesures de protection intégrale contre la violence de genre, Loi organique 3/2007 pour l'égalité effective homme-femme[5]). Il s'agit là d'un objectif politique transversal tout à fait primordial pour les gouvernements de Rodriguez Zapatero, et il s'est d'ailleurs concrétisé dans la composition paritaire desdits gouvernements et dans la création d'un ministère de l'Égalité. C'est dans ce contexte et en réponse à la plupart des revendications historiques des collectifs de femmes qu'une nouvelle loi sur l'avortement est adoptée, entrant en vigueur en juillet 2010 (Loi organique 2/2010 du 3 mars sur la santé sexuelle, la procréation et l'interruption

5. Outre les mesures directement conçues pour la promotion de l'égalité de genre, les gouvernements de cette période ont progressé dans le développement des droits sociaux, dont certains ont eu pour effet collatéral d'améliorer les conditions de vie des femmes. On peut citer notamment la mise en place d'un système intégral d'aide aux personnes en état de dépendance et à leurs familles. La prise en charge de ces personnes – vieillards, grands malades, handicapés, etc. – retombait traditionnellement, et pour l'essentiel, sur les femmes.

volontaire de grossesse). Cette nouvelle loi dépénalise l'IVG et remplace le régime dit des « cas de figure » par un système régi par les délais. Voici ce qu'elle prévoyait :

– Libre détermination des femmes pour interrompre leur grossesse au cours des quatorze premières semaines, sans avoir à évoquer quelque raison que ce soit. La loi garantit par ailleurs que leur décision soit informée, en imposant deux conditions :
  - Les centres de santé doivent remettre aux femmes en demande d'IVG une information sous pli fermé sur les droits, les prestations et les aides publiques en matière de maternité. Cette information doit être neutre et ne saurait infléchir ou orienter en aucune manière le choix de la femme,
  - Un délai de réflexion de trois jours doit être observé entre la remise de cette information et l'intervention elle-même ;
– La possibilité d'interrompre la grossesse jusqu'à la vingt-deuxième semaine en cas de malformation du fœtus ou de mise en danger de la vie ou de la santé de la mère. Les raisons médicales invoquées doivent être confirmées par un médecin autre que celui qui pratiquera l'intervention ;
– La possibilité d'interrompre la grossesse à partir de la vingt-deuxième semaine de grossesse et jusqu'à son terme, exclusivement en cas de survenue de risques pour la santé de la mère ou de malformation grave du fœtus. Son autorisation requiert un rapport médical établi par un praticien autre que celui qui pratiquera l'intervention, et dont le diagnostic doit être visé par un comité clinique composé de deux obstétriciens et d'un pédiatre.

Afin de garantir l'égalité économique devant la pratique de l'IVG, instamment réclamée, il est décidé que l'IVG est prise en charge par le système public de santé. De préférence, les interruptions de grossesse devront être pratiquées dans des centres publics. Dans les Communautés autonomes dépourvues de centres publics disposant d'un personnel formé et de moyens adéquats, ou bien dans le cas où les professionnels de ces centres invoqueraient l'« objection de conscience », le système de santé dirige les femmes vers des cliniques privées, prenant ensuite en charge les frais occasionnés.

L'une des dispositions les plus polémiques de la loi est la majorité à seize ans pour pouvoir avorter et la suppression de l'autorisation parentale pour procéder à une IVG. Après un débat houleux, la loi établit l'obligation pour la femme entre seize et dix-sept ans

d'informer au moins un de ses parents, excepté lorsqu'il s'agit de victimes de violences intrafamiliales, ou en situation de détresse[6].

La loi a pour objectif d'améliorer la santé et l'éducation sexuelle et reproductive en Espagne. L'avortement étant entendu comme une solution de dernier recours, toujours difficile pour les femmes, la loi se propose de garantir que l'IVG se fasse dans des conditions de sécurité sanitaires et juridiques maximales, et de parfaite équité économique. Dans le même esprit, elle met en place des systèmes de prévention des grossesses non désirées par le biais d'une éducation sexuelle et à la procréation, et la mise à disposition de méthodes contraceptives efficaces et sûres. La loi de 2010 sur l'avortement s'intègre de la sorte dans un ensemble de mesures portant sur la santé sexuelle et sur la procréation, incluant l'autorisation en 2009 de la vente en pharmacie, et sans ordonnance, de la pilule dite « du lendemain ». Cette mesure suscite des polémiques, les parties les plus conservatrices de la société qualifiant ladite pilule d'« abortive » et prédisant qu'elle sera utilisée comme contraceptif systématique par les jeunes, contre l'avis des médecins. Mais les chiffres ne confirmeront pas cette prédiction : des enquêtes ultérieures montrent que l'emploi de la pilule postcoïtale continue à être occasionnel et limité à des situations d'urgence[7].

La loi de 2010 sur l'avortement est proche des réglementations en vigueur dans la plupart des démocraties avancées de l'environnement géopolitique de l'Espagne, comme le démontre le tableau comparatif suivant :

PAYS	DÉLAI
Portugal	10 semaines
Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France	12 semaines
Espagne, loi de 2010	14 semaines
Suède	18 semaines
Grande-Bretagne, Pays-Bas	24 semaines

Source : tableau établi à partir des données de la plateforme « Decidir nos Hace Libres » (Décider nous rend libres).

6. Selon une étude publiée en novembre 2011 par l'Association des cliniques accréditées pour l'interruption volontaire de grossesse (ACAI), 87 % des mineures entre 16 et 18 ans qui ont subi une IVG au cours de la première année d'entrée en vigueur de cette loi ont non seulement informé leurs parents de leur intention, mais elles ont également préféré se faire accompagner par eux à la clinique. Par ailleurs, on n'a constaté aucune augmentation du nombre d'IVG chez les mineures durant cette première année, contrairement aux mises en garde des secteurs opposés à cette loi. Cf. http://www.publico.es/espana/407878/los-abortos-en-menores-no-aumentan-con-la-nueva-ley
7. Cf. http://www.sec.es/prensa/noticias/2013.09.27.php

La position la plus combative contre la loi de 2010 a été celle des collectifs autoproclamés « pro-vie » (également connus sous le nom de « anti-choix ») et de l'Eglise catholique espagnole. Ils ont pu compter sur l'appui de la partie la plus conservatrice du Parti populaire (Partido Popular, PP) et de certains médias appartenant à sa zone d'influence idéologique. D'ailleurs, le Parti populaire avait déjà déposé en 2010 un recours en anti-constitutionnalité à l'encontre de cette loi, recours sur lequel la justice n'a pas encore statué.

Le projet de réforme de l'IVG de 2013

Avec l'arrivée au pouvoir du Parti populaire en décembre 2011, le grand mouvement d'avancées sociales et de libertés s'interrompt. Et, s'agissant des droits des femmes, on assiste, pour la première fois en trente-cinq ans de démocratie, à un très net recul. Le projet de réforme de la loi sur l'IVG en constitue l'exemple le plus flagrant.

Ce texte portant modification de la loi sur l'avortement, présenté en Conseil des ministres en décembre 2013 par le ministre de la Justice, Alberto Ruiz Gallardón, est plus restrictif encore que celui de 1985[8]. Le projet de réforme abandonne le système des délais pour en revenir à celui des cas de figure, pénalisant l'interruption de grossesse dans tous les cas, à deux exceptions près. Il supprime par conséquent la liberté des femmes de décider de leur maternité.

Les cas de figure permettant la dépénalisation de l'IVG dans le projet de 2013 sont les suivants :

– Viol : avortement possible pendant les douze premières semaines de grossesse – à condition que la victime ait porté plainte au préalable auprès de la police ;
– Risque pour la santé physique ou mentale de la mère, jusqu'à la vingt-deuxième semaine de grossesse. Une des raisons invoquées pour faire valoir ce risque peut être l'existence d'une anomalie du fœtus ne lui permettant pas de survivre. Mais la malformation du fœtus, à elle seule, n'est plus un motif suffisant pour justifier une demande d'IVG, contrairement à la précédente législation de 1985.

8. Le texte présenté, qui en est encore au stade de l'information sur l'avant-projet, a reçu le titre de « Loi organique de protection de la vie de l'être conçu et des droits de la femme enceinte ».

Le texte prévoit que le risque pour la santé soit suffisamment établi par les expertises de deux médecins différents, autres que celui qui se chargerait de l'intervention. En outre, lorsque le risque pour la santé psychique de la femme enceinte est lié à l'existence d'anomalies chez le fœtus, ces dernières devront être formellement établies dans un rapport complémentaire.

Dans tous les cas de figure, la femme devra se prêter à des entretiens, au cours desquels elle recevra par oral des informations sur les alternatives existantes à l'interruption de sa grossesse, et sa situation personnelle sera évaluée. Une fois terminée cette phase d'instruction et d'entretiens, un délai de réflexion devra encore être observé avant de pouvoir faire pratiquer l'IVG, délai qui passe de trois jours (dans la loi de 2010) à sept jours (dans la nouvelle loi). Et dans tous les cas, toute publicité est interdite aux établissements pratiquant l'interruption de grossesse.

Les changements apportés à la législation se font particulièrement sentir dans le cas des mineures non émancipées âgées de seize à dix-huit ans, et dans celui des femmes juridiquement assistées. Contrairement à ce que stipule la loi de 2010, qui prévoyait simplement que les parents ou les tuteurs légaux soient informés, les femmes appartenant à ce groupe se voient à nouveau obligées de demander l'autorisation parentale pour interrompre leur grossesse. En cas de désaccord entre les parents, ou les tuteurs, ou encore lorsqu'il existe des raisons sérieuses graves pour éviter de les consulter (maltraitance familiale, viol incestueux, situation de détresse), l'autorisation est demandée à un juge. Dans tous ces cas, la complexité de la procédure judiciaire compromet la possibilité de pratiquer l'IVG dans les délais fixés par la loi.

Le débat

Les motivations de ce changement législatif sont strictement d'ordre idéologique : elles s'inspirent en effet d'une pensée confessionnelle des plus conservatrices. De fait, la loi de 2010 avait été très vivement attaquée par l'épiscopat et par la droite conservatrice, mais elle n'avait pas été massivement contestée par la société. Bien que le gouvernement de Mariano Rajoy justifie son projet de réforme par une hypothétique demande de la société, l'analyse des statistiques d'incidence de l'IVG en Espagne et des sondages

d'opinion permet de conclure à l'inexistence d'une telle demande ; il n'y a pas non plus de raisons objectives à ce virage juridique.

Pour commencer, tout au long de l'application de la loi actuelle, régie par le régime des délais, on n'a pas constaté une montée considérable du nombre des IVG, qui a même régressé ces derniers temps (en 2012, troisième année d'application de loi de 2010, on a enregistré 5 969 IVG de moins qu'en 2011)[9].

Ensuite, les deux instituts d'enquête d'opinion les plus importants d'Espagne ont publié des sondages indiquant qu'une majorité de citoyens est en faveur du maintien de la loi actuelle, fondée sur le régime des délais, et manifeste un rejet croissant de divers éléments de l'avant-projet Gallardón. Selon un sondage réalisé par Sigma 2 pour *El Mundo*, publié en décembre 2013[10], 73,3 % de la population est en faveur du maintien de la loi de 2010, fondée sur les délais ; 52,9 % de ceux qui disent avoir voté pour le Parti populaire aux dernières élections rejettent le projet de loi du ministre Gallardón. Par ailleurs, le sondage réalisé par Metroscopia pour le quotidien *El País*, publié en janvier 2014[11], reflète un rejet encore plus marqué vis-à-vis du virage juridique : 86 % des Espagnols considèrent que toute femme enceinte doit avoir le droit de décider librement si elle souhaite ou non mener à terme sa grossesse ; 75 % des sondés sont d'avis qu'il n'y a pas de demande sociale justifiant la réforme de la loi actuellement en vigueur, et que l'initiative du gouvernement obéit à un besoin de complaire aux secteurs les plus conservateurs de l'église catholique. Dans un autre sondage de juillet 2013, Metroscopia[12] concluait aussi que 81 % des Espagnols étaient opposés à ce que l'on ne prenne plus en considération le cas d'une malformation du fœtus dans l'éventualité d'une révision de la loi actuellement en vigueur. Cette opposition est très marquée aussi chez les électeurs du Parti populaire (65 %) et parmi les catholiques (64 %).

Une autre des raisons invoquées par le gouvernement pour modifier la loi est la cohérence idéologique et la mise en œuvre fidèle du programme électoral défendu par le Parti populaire lors des élections de 2011. De fait, ce programme faisait état, de

9. http://elpais.com/elpais/2013/12/18/media/1387384587_836262.html
10. Cf. http://www.elmundo.es/espana/2014/01/03/52c659af268e3e382d8b456b.html
11. Cf. http://elpais.com/elpais/2014/01/11/media/1389453933_455931.html
12. Cf. http://politica.elpais.com/politica/2012/07/28/actualidad/1343507067_583781.html

manière succincte et en termes très généraux, d'une volonté de revenir sur la loi de 2010[13]. Mais une majorité a interprété cette promesse électorale comme la volonté du Parti populaire d'en revenir au cadre général de la loi de 1985, fondée sur les cas de figure. Rien ne permettait de prévoir clairement que le Parti populaire souhaitait la durcir encore. Ajoutons enfin que la campagne électorale de 2011 s'est focalisée sur les questions économiques et que le sujet de l'avortement y est resté complètement marginal.

Les réactions au projet de réforme

Dès l'annonce du projet de modification de la législation par le ministre de la Justice, Alberto Ruíz Gallardón, le rejet par les secteurs progressistes de la société espagnole ne s'est pas fait attendre. Les collectifs de femmes, les associations de défense des droits de l'homme, une bonne partie du monde de la culture, de nombreux professionnels de la santé, des syndicats, des partis politiques de gauche et parfois du centre se sont aussitôt mobilisés pour bloquer l'adoption de la loi par le gouvernement Rajoy. Au sein du Parti populaire lui-même, des voix de plus en plus nombreuses, et non des moindres, se sont élevées pour manifester leur désapprobation vis-à-vis du texte de la future loi, dans sa forme actuelle[14]. On trouvera rassemblées dans le tableau ci-dessous les diverses prises de position des groupes politiques et sociaux espagnols vis-à-vis de la nouvelle loi :

13. « La maternité doit être protégée et soutenue. Nous proposerons et défendrons le principe d'une loi de protection de la maternité, avec des mesures de soutien aux femmes enceintes, notamment celles qui se trouvent en situation difficile. Nous favoriserons les réseaux de soutien à la maternité. Nous changerons le modèle de l'actuelle législation sur l'avortement pour renforcer la protection du droit à la vie, ainsi que la protection des mineures » : programme électoral du Parti populaire, élections générales de 2011, mesure n° 6 du chapitre « la famille, première société du bien-être ».

14. Les principales figures du Parti populaire qui ont manifesté leur opposition au texte présenté par Gallardón sont : Celia Villalobos (vice-présidente du Congrès), Alberto Núñez Feijoo (président de la Communauté autonome de Galice), José Antonio Monago (président de la Communauté autonome d'Extrémadure), Juan Vicente Herrera (président de la Communauté autonome de Castille y León), Cristina Cifuentes (déléguée du gouvernement à Madrid), Rosa Valdeón (maire de Zamora), Borja Sémper (président du Parti populaire de Guipúzcoa), Javier Dorado (président de Nuevas Generaciones, l'organisation des jeunes du Parti populaire en Galice).

La position des principaux groupes politiques et sociaux

Clairement favorables	Clairement opposés	Positions moins tranchées
- **Parti populaire**, mais avec quelques voix discordantes - **Église catholique** - **Groupes pro-vie** : HazteOír, Foro de la Familia, Fundación Red Madre, Federación Española de Asociaciones Provida.	- **Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)** - **Izquierda Unida et groupe parlementaire de la Izquierda Plural** (qui regroupe plusieurs petits partis de gauche) - **Esquerra Republicana de Catalunya** - **Partido Nacionalista Vasco** - **Principaux syndicats (UGT et Comisiones Obreras)** - **Collectifs de femmes** : Consejo Estatal de la Mujer, Plataforma Decidir nos Hace Libres, Plataforma por los Derechos de las Mujeres, etc. Collectifs de médecins : Colegio de Médicos de Madrid, Federación Española de Planificación Familiar, Association des cliniques homologuées pour l'IVG (ACAI), etc.	- **Unión, Progreso y Democracia** : s'est prononcé contre la nouvelle législation, mais est également contre la loi de 2010. En appelle au consensus sur un sujet aux connotations morales, mais sans préciser quelle serait l'alternative possible. - **Ciutadans** : Position analogue à celle de Unión, Progreso y Democracia. - **Convergencia i Unió** : n'a pas pris position en tant que parti et laisse la liberté de leur vote à ses députés, lesquels, en règle générale, votent majoritairement contre tout élargissement du droit à l'avortement.

Source : interne.

Le projet de réforme de Gallardón a eu beaucoup d'écho hors d'Espagne aussi. Les médias internationaux se sont intéressés au projet dès sa présentation et ont suivi de près son évolution. Des journaux prestigieux comme *Le Monde* ou *The Times* ont fait connaître sans ambiguïté leur point de vue, très critique, sur la réforme[15].

Sur la scène internationale, le gouvernement français et le Parlement européen se sont prononcés de façon très catégorique sur le projet[16]. Par ailleurs, le rejet de la réforme a mobilisé une bonne partie de la société civile européenne : manifestations et déclarations se multiplient en faveur de la liberté de choix pour les femmes espagnoles,

15. Cf. *Le Monde*, 30 décembre 2013 : « Le gouvernement espagnol se prononce à nouveau contre le droit à l'avortement », www.lemonde.fr/a-la-une/article/2013/12/30/avortement-la-regression-espagnole_4341313_3208.html ; *The Times*, 21 décembre 2013 : « La nouvelle loi sur l'avortement ramène l'Espagne aux années 1980 », www.thetimes.co.uk/tto/news/world/europe/article3954900.ece

16. Le gouvernement français, par le truchement de sa porte-parole et ministre des Droits des femmes, Najat Vallaud-Belkacem, a qualifié le texte proposé par Gallardón de « recul » et a fait état de sa préoccupation ; cf. www.lemonde.fr/europe/article/2013/12/23/espagne-la-revision-de-la-loi-sur-l-avortement-un-retour-de-trente-ans-en-arriere-pour-la-presse-espagnole_4339017_3214.html. En France toujours, un collectif de treize militantes et femmes politiques de divers partis (dont Anne Hidalgo, Dominique Voynet, Roselyne Bachelot ou Rama Yade) a publié un manifeste exprimant leur rejet de cette loi (cf.http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/24/actualidad/1390593147_707054.html). De son côté, le Parlement européen a débattu du texte de Gallardón, à la demande du Parti socialiste européen, le 16 janvier 2014, débat qui a révélé la fracture entre d'une part la gauche et les groupes libéraux, ouvertement hostiles à la nouvelle loi, et, d'autre part, la droite et les eurosceptiques qui, s'ils ne se montrent pas ouvertement favorables à la loi, défendent cependant le droit de chaque pays à légiférer sur cette question comme bon lui semble.

au Royaume-Uni, en Italie, en Belgique et en France même. À l'autre extrême du spectre politique, le soutien le plus retentissant à l'initiative de Gallardón, hors des frontières espagnoles, est venu de Jean-Marie Le Pen[17].

Quelles sont les principales raisons de la virulence des attaques contre le projet de réforme ?

Suppression de la liberté de choix

Ce projet de réforme constitue une véritable interdiction de l'avortement, se contentant de reconnaître quelques rares situations où la dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse est admise. La réforme projetée renvoie donc la femme à une situation de mineure, devant une décision relevant d'un domaine aussi intime que la maternité et la libre disposition de son corps. Si la nouvelle loi passe, en effet, ces décisions seraient du ressort de tierces personnes : médecins, psychiatres ou, éventuellement, juges.

Insécurité juridique

La sécurité juridique de la réforme est également contestée. Le ministre Gallardón a certes affirmé qu'aucune femme n'irait en prison suite à une interruption volontaire de grossesse. Pourtant, les médecins pratiquant l'avortement, hors les cas de figure précisés par le projet de loi, peuvent faire l'objet de sanctions pénales.

Risques pour la santé publique

Les associations qui défendent la liberté de choix des femmes font observer – relayant le point de vue exprimé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) – que des législations plus restrictives en matière d'IVG ne contribuent pas à la réduction du nombre des avortements. Tout au contraire, elles ont pour effet pervers de les faire augmenter, car bien souvent elles ne s'accompagnent pas de mesures adéquates en matière de santé sexuelle et de procréation. En outre, ces législations ont pour effet d'accroître la mortalité des femmes et les atteintes à leur santé[18]. À cet égard, il convient de noter que le

17. L'ancien leader du Front national a exprimé son soutien au projet de loi sur le réseau social Twitter. Son tweet du 23 décembre 2013 disait : « Le projet de loi espagnol sur l'avortement prouve que l'on peut agir en la matière avec mesure, intelligence et souci du respect de la vie ». Cependant, l'actuelle dirigeante du parti, Marine Le Pen, a fait savoir par la suite qu'elle ne soutiendrait pas l'adoption en France d'une loi sur l'IVG comparable à la proposition du ministre Gallardón.

18. Selon des estimations de l'OMS, 47 000 femmes meurent chaque année dans le monde en raison d'un avortement mal pratiqué. Cf. http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241501118_eng.pdf

projet de loi a été élaboré au ministère de la Justice et non à celui de la Santé : les collectifs opposés à la loi en déduisent que les considérations d'ordre juridique et pénal ont pris le pas sur les principes de la médecine ou de la santé publique.

Situation d'inégalité

Le manque d'équité que recèle ce texte a fait l'objet d'une double critique. Dans le contexte actuel de crise économique, qui sévit durement en Espagne, avec des taux de chômage dramatiques (autour de 26 % de la population active) et des coupes sombres dans les droits, les services et les prestations sociales, obliger une femme à poursuivre une grossesse non désirée est particulièrement lourd de conséquences pour les femmes et les familles moins favorisées. Et l'on rappelle avec insistance que les femmes dont le pouvoir d'achat est meilleur auront toujours la possibilité d'aller se faire avorter à l'étranger, tandis que celles dont les revenus sont des plus modestes n'auront pour seul recours qu'un avortement dans des conditions précaires, ou l'acceptation d'un enfant non désiré.

Suppression de l'argument de malformation du fœtus comme motif de dépénalisation de l'avortement

La réforme de la loi en vigueur aujourd'hui implique le retour à une législation plus restrictive encore que celle de 1985. Dans sa rédaction actuelle, les pathologies et malformations du fœtus conduisant à un grave handicap ne peuvent être invoquées pour avoir accès à une interruption de grossesse. L'impossibilité ainsi créée paraît particulièrement alarmante aux détracteurs de la nouvelle législation, à un moment où l'on assiste au démantèlement des aides publiques pour les personnes dépendantes et leurs familles[19]. Mais le ministre Gallardón justifie cette disposition du projet par le fait que les précédentes dispositions auraient impliqué une discrimination vis-à-vis des personnes handicapées et il invoque à cet égard la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées[20], dont l'Espagne est signataire. Et pourtant, cette convention de l'ONU ne conférait aucune obligation, recommandant simplement de ne pas singulariser le handicap parmi les motifs conduisant à un avortement. On aurait pu

19. Ce système d'aide publique, né en 2006, a perdu en deux ans de mandat de l'actuel gouvernement un tiers de son enveloppe budgétaire (budget général de l'État, 2012, 2013, et 2014). En outre, l'ensemble des prestations et services sociaux, sanitaires et éducatifs s'adressant à ce collectif a été réduit, comme la participation au paiement de médicaments, de prothèses et autres produits très utilisés par les personnes en situation de handicap ou de dépendance.

20. Cf. http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/qanda.html

satisfaire à cette demande en conservant la loi fondée sur le régime des délais et en alignant le seuil fixé pour l'avortement libre (qui est de quatorze semaines dans la loi de 2010) sur celui qui régit les cas de malformation du fœtus (vingt-deux semaines). Par ailleurs, la Convention recommande de garantir et de développer les services d'assistance aux personnes dépendantes, ce que le gouvernement espagnol s'est bien gardé de faire ces deux dernières années.

Le parcours de la loi

Il est important de noter que le projet de loi sur l'IVG présenté par le ministre de la Justice Gallardón le 20 décembre 2013 a encore devant lui un parcours législatif aussi long que complexe avant son entrée en vigueur. Le document que le Conseil des ministres a approuvé à cette date n'est en fait qu'un rapport sur un avant-projet de loi et, avant d'arriver au Parlement, il devra être soumis à toute une série de consultations, non contraignantes, certes, mais néanmoins obligatoires : le Conseil général du pouvoir judiciaire, le Conseil budgétaire, le Conseil d'État, les Communautés autonomes et divers ministères (dont notamment celui de la Santé et celui des Finances) entre autres vont être appelés à se prononcer sur ce texte. La communication aux organes consultatifs a commencé dès le 10 janvier 2014 et le délai de remise des divers avis peut varier entre quinze jours et un mois, selon l'instance sollicitée. Précisons que le gouvernement a décidé de consulter en dernier le Conseil d'État, dont la composition, depuis la remise de son rapport favorable sur la loi de 2010, n'a pas varié[21], ce qui laisse prévoir à l'exécutif un avis défavorable sur la proposition Gallardón. Par ailleurs, le gouvernement a manifesté il y a peu l'intention de solliciter l'avis des associations de défense du droit à l'interruption volontaire de grossesse, qui n'avaient pas été consultées au moment de l'élaboration de l'avant-projet de loi.

Une fois en possession de tous ces avis, le gouvernement a toute latitude pour décider d'apporter ou non des amendements à son texte. Une fois amendé – le cas échéant –, le texte devient à proprement parler un avant-projet de loi et une fois approuvé par le

21. À l'heure actuelle, font partie du Conseil d'État l'ex-président du gouvernement José Luis Rodríguez Zapatero et l'ex-vice-présidente, María Teresa Fernández de la Vega.

Conseil des ministres, il est envoyé au Congrès des députés. Une fois qu'il y est reçu, il acquiert le statut de projet de loi. Commence alors tout un périple parlementaire, qui inclut les débats au Congrès lui-même, ainsi qu'au Sénat[22]. Au Congrès, les divers groupes parlementaires peuvent présenter des amendements partiels ou complets au texte du projet de loi. Passé le délai prévu pour cette étape, la commission parlementaire compétente soumet son avis lors du débat en plénière, pour rejet ou adoption desdits amendements. Puis le projet de loi part au Sénat qui peut l'approuver définitivement ou y apporter à son tour des amendements. Dans ce dernier cas, le Sénat renvoie le texte au Congrès pour approbation ou rejet de ses amendements, à la majorité simple.

En principe, ces va-et-vient parlementaires peuvent retarder de façon conséquente l'entrée en vigueur de la loi – mais il est peu probable qu'ils l'enterrent : la majorité absolue dont bénéficie le parti de gouvernement dans les deux chambres lui permettra de faire passer ce texte sans problème.

Est-il encore possible d'éviter l'adoption de la nouvelle loi sur l'IVG ?

Le gouvernement de Mariano Rajoy détient une série d'avantages qui favorisent l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur l'IVG. Il n'en demeure pas moins que d'autres facteurs, tout aussi importants, jouent contre lui.

Les facteurs favorables

Le Parti populaire détient la majorité absolue au Parlement et gouverne toutes les Communautés autonomes avec une large majorité – à l'exception de l'Andalousie, des Asturies, des Canaries, du Pays basque et de la Catalogne, soit douze sur dix-sept. Ajoutons que le parti conservateur se caractérise par une discipline particulièrement rigoureuse de ses membres ; la cohésion interne y est toujours privilégiée et les

22. Cependant, et bien que la procédure parlementaire stricto sensu n'ait pas encore commencé, le débat sur la loi Gallardón s'est déjà ouvert au Congrès. Lors des séances des questions au gouvernement du 23 janvier et du 19 février 2014, plusieurs groupes parlementaires ont requis des explications de l'exécutif sur divers aspects du texte ; et il est probable que la question soit à nouveau abordée par le Congrès dans un proche avenir, tant en plénière qu'en commissions.

divergences étouffées. Même pour des questions controversées qui suscitent des opinions tranchées dans les rangs, il est bien rare que l'on rompe la discipline de vote. À la suite du débat sur la réglementation de l'avortement, plusieurs voix discordantes se sont élevées au sein du parti, avec plus ou moins de virulence et de clarté. Néanmoins, jusqu'ici, ces diverses déclarations ont été le fait exclusif de dirigeants régionaux et locaux et non des députés eux-mêmes (exception faite de Celia Villalobos, la vice-présidente du Congrès, connue pour ses prises de position favorables à l'avortement). Jusqu'ici, le groupe parlementaire du Parti populaire a présenté un front uni dans la défense du texte présenté. Il est donc peu envisageable que les difficultés que pourrait rencontrer le projet de loi soient imputables à une rupture de la discipline de vote par des députés et sénateurs du Parti populaire.

Les facteurs défavorables

Deux éléments préoccupent particulièrement le parti au gouvernement : le facteur électoral, d'une part, et l'image de l'Espagne à l'extérieur, ainsi que celle de sa gestion vis-à-vis du pays, de l'autre. Une mobilisation massive contre la réforme de l'IVG à la veille d'une échéance électorale pourrait poser problème au gouvernement, surtout si elle trouve des échos à l'extérieur, ce qui viendrait troubler le message de relance économique que Rajoy et son gouvernement essayent de faire passer.

Le facteur électoral

La stratégie électorale du Parti populaire va, dans une large mesure, décider du sort du projet de loi. Il faut distinguer, dans le calendrier électoral, le court du moyen terme. À court terme, la prochaine échéance électorale est celle des européennes, en mai 2014. Ce sera le baptême du feu pour Mariano Rajoy, qui craint de les voir se transformer en plébiscite sur son action gouvernementale. En Espagne, ces élections se caractérisent généralement par une faible participation : étant perçues par l'opinion comme des élections de moindre importance, elles servent souvent à l'électeur pour sanctionner le gouvernement en place. Certes, l'électeur espagnol le plus discipliné est celui du Parti populaire ; mais la base conservatrice est en ce moment assez mécontente de certaines décisions prises par son gouvernement (hausse des impôts, gestion de la fin de l'ETA et quelques coupes budgétaires particulièrement douloureuses).

Ce qui permet de supposer qu'au départ, le gouvernement, en présentant sa nouvelle législation sur l'IVG, espérait se réconcilier avec sa frange la plus conservatrice, qui est proche des principes de l'Église catholique, de façon à la mobiliser en vue des élections européennes. Cependant, la tendance révélée par plusieurs sondages récents pourrait bien remettre en question cette stratégie : ils reflètent en effet un recul des intentions de vote en faveur du Parti populaire, et certains médias attribuent cette tendance au débat sur l'avortement[23]. À en croire ces résultats, certains secteurs du Parti populaire verraient d'un bon œil le report des débats parlementaires sur l'avant-projet de loi jusqu'après les européennes : en effet, même si le texte de Gallardón mobilise le vote le plus conservateur, il pourrait éloigner l'électorat centriste, mobilisant en revanche les électeurs opposés à la réforme de la loi, ce qui profiterait à la gauche[24].

Si l'on se situe à présent dans une perspective à moyen terme, on découvre un panorama très différent. En 2015 auront lieu les élections municipales, régionales et générales, qui n'ont rien à voir avec les européennes. La participation y est plus forte et, dans un climat politique aussi tendu que celui qui règne actuellement dans le pays, aucun grand parti ne peut s'offrir le luxe de s'aliéner l'électorat du centre. Pour ces élections-là, la stratégie de mobilisation de la base la plus conservatrice ne suffira pas à garantir la victoire au Parti populaire. Laisser entrer dans la campagne des sujets aussi polémiques que l'avortement pourrait même s'avérer contreproductif. En vue des échéances électorales de 2015, le Parti populaire a tout intérêt à modérer son discours pour ne pas perdre les voix du centre.

De tout ce contexte, il ressort que la fenêtre de tir pour modérer, voire retirer la nouvelle loi sur l'IVG se situerait entre l'été 2014 et la campagne pour les municipales et les régionales de 2015. Pendant cette période, toute mobilisation de masse contre la réforme de l'avortement serait hautement préjudiciable aux intérêts électoraux du Parti populaire. Il ne fait aucun doute que le gouvernement n'a pas oublié l'expérience de 2003-2004, lorsque la guerre en Irak a su catalyser les mécontentements et mobiliser les citoyens contre les conservateurs alors aux affaires sous la présidence de José María

23. Cf. http://politica.elpais.com/politica/2014/01/25/actualidad/1390650525_866006.html, http://elpais.com/elpais/2014/01/11/media/1389453525_726909.html et http://politica.elpais.com/politica/2014/01/11/ actualidad/1389476703_005150.html
24. Cf. www.elmundo.es/espana/2014/01/25/52e2d98cca47410b0c8b4583.html

Aznar : aux élections de mars 2004, ils sont passés sans transition de la majorité absolue à la défaite dans les urnes.

L'impact extérieur

Le gouvernement s'est toujours montré très soucieux de son image vis-à-vis de l'extérieur. Dès son arrivée au pouvoir, il a lancé une campagne de publicité institutionnelle sous le slogan « Marca España ». Pour attirer dans le pays l'investissement étranger, le gouvernement Rajoy s'est efforcé de promouvoir une image positive de l'Espagne : gouvernement stable, bonnes perspectives de relance économique, accueil chaleureux des touristes, rares conflits sociaux. Il a voulu également se forger une image de gouvernement conservateur fondée sur l'idée du bon gestionnaire, digne de la confiance de ses partenaires européens pour les négociations à Bruxelles (auxquelles il accorde une importance particulière). Tout élément susceptible de brouiller le message de reprise économique martelé par le gouvernement porterait atteinte à sa stratégie. Ainsi donc, une campagne extérieure de grande ampleur internationale contre la réforme de la loi sur l'avortement pourrait inquiéter le gouvernement autant que les mobilisations massives sur son propre territoire.

Conclusion

Le texte proposé par le ministre de la Justice pour remplacer l'actuelle législation sur l'IVG s'inscrit dans la lignée conservatrice et confessionnelle d'autres lois défendues par le gouvernement de Mariano Rajoy. On trouve en effet de nombreux autres exemples de ce courant de pensée fortement idéologique dans des lois récemment approuvées. Dès 2012, la réforme du marché du travail vidait de leur contenu les dispositions visant à l'égalité des genres et à l'harmonie dans la vie professionnelle de la loi sur l'égalité conçue par le précédent gouvernement socialiste. Les coupes opérées dans les prestations sociales de l'État ont également porté atteinte à la cohésion de la société espagnole et à l'égalité des chances qui lui avait été offerte, et ont particulièrement touché à la qualité de vie des femmes. Mais la loi qui trahit le plus clairement le penchant confessionnel du gouvernement, c'est la nouvelle loi sur l'éducation, qui accorde à l'enseignement de la religion catholique dans les écoles la même place, du point de vue du programme, qu'aux mathématiques, et qui autorise l'octroi de subventions publiques aux écoles qui

séparent les élèves selon leur sexe[25]. Avec sa nouvelle loi sur l'avortement, le gouvernement consomme son divorce d'avec le processus de modernisation sociale mis en œuvre en Espagne depuis l'avènement de la démocratie. Ce recul se fait très fortement sentir en matière de droits sexuels et de procréation, et de liberté des femmes.

Comme nous l'avons dit précédemment, la loi sur l'IVG, fondée sur le régime des délais et approuvée en 2010, alignait l'Espagne sur une majorité de pays européens ; tandis que le projet actuel du gouvernement la ramène vers le groupe des pays les plus restrictifs, minoritaires en Europe. En effet, sur les vingt-huit États membres de l'Union européenne, vingt reconnaissent à la femme toute liberté pour décider de la suite à donner à sa grossesse pendant les douze à quatorze premières semaines de gestation ; six pays dépénalisent l'avortement dans certains cas et sous conditions plus ou moins strictes ; deux seulement l'interdisent formellement (Malte et Irlande).

Mais rappelons aussi que les limitations apportées à l'interruption volontaire de grossesse se répandent un peu partout en Occident, et notamment aux États-Unis, dont plus de la moitié des États ont adopté des normes restrictives au cours de ces trois dernières années[26]. En ce sens, l'Espagne pourrait à son tour devenir le fer de lance du courant anti-avortement en Europe. Quelques puissantes associations de la droite religieuse ont commencé à tisser des alliances internationales et à multiplier les initiatives en ce sens, avec une ambition mondiale et, en tout cas, européenne[27]. Etant données les avancées de la pensée conservatrice et de la droite populiste dans toute l'Europe, il se peut bien que nous soyons devant un bouillon de culture particulièrement favorable à une offensive des militants anti-avortement sur l'ensemble du continent. Ceux qui défendent le droit des femmes à choisir librement leur maternité, comme faisant partie de l'acquis social de l'Union européenne, devraient être attentifs à l'émergence de cette tendance et agir en conséquence. Sinon, cette prohibition du libre choix pourrait faire tache d'huile, bien au-delà des Pyrénées, et bien plus vite et bien plus facilement que ce que l'on pourrait penser de prime abord.

---

25. Loi organique 8/2013, du 9 décembre, pour l'amélioration de la qualité de l'éducation.
26. Cf. http://www.nytimes.com/2014/01/04/us/women-losing-access-to-abortion-as-opponents-gain-ground-in-state-legislatures.html?_r=0
27. Cfhttp://www.europapress.es/epsocial/ong-y-asociaciones/noticia-hazteoirorg-lanza-plataforma-mundial-contra-aborto-familia-libertad-religiosa-educativa-20131004124525.html.
Et aussi http://www.priestsforlife.org/plgroups/europe.htm y http://prolifeamerica.com/Right-to-life_Pro-Life_Organizations.cfm