

# La loi Veil

## Retour sur un compromis

Bibia Pavard\*

*\*Maîtresse de conférences à l'Institut français de presse, Université Panthéon-Assas.*

La « loi Veil » légalisant l'interruption volontaire de grossesse, débattue en novembre-décembre 1974 et promulguée de 17 janvier 1975, fête ces jours-ci ses 40 ans. Elle est entrée dans les manuels scolaires et elle est considérée comme un « événement fondateur<sup>1</sup> ». Son anniversaire est l'occasion de célébrer la figure politique qui l'a portée et son impact sur la vie des femmes<sup>2</sup>. Simone Veil est une des personnalités préférées des Français depuis 1975. Le discours qu'elle prononce à l'Assemblée nationale le 26 novembre 1974 est aujourd'hui compilé dans les anthologies des plus grands discours de la V<sup>e</sup> République<sup>3</sup>. Le consensus actuel sur la loi et la personne n'est remis en question qu'à la marge. Les mobilisations anti-IVG ont certes pris de l'ampleur ces dernières années dans le sillage des mouvements anti mariage pour tous, mais elles ne paraissent pas pouvoir remettre en cause un droit qui semble aujourd'hui totalement acquis. Pourtant l'anniversaire ne doit pas masquer l'intensité des luttes qui ont précédé la loi, les milliers de femmes et d'hommes qui se sont mobilisés, le contexte particulier dans lequel elle est votée. Si l'anniversaire de la loi Veil peut être célébré à droite comme à gauche, dans les médias généralistes comme dans les journaux féminins aujourd'hui, c'est qu'elle est l'aboutissement de la construction d'un consensus dans une situation hautement conflictuelle autour de la question de l'avortement. Une loi de femme pour les femmes et provoquée par les femmes est un tournant.

1. Bibia Pavard, Florence Rochefort et Michelle Zancarini-Fournel, *Les lois Veil, (contraception 1974, IVG 1975)*, Paris, Armand Colin, Coll. « U, série Les événements fondateurs », 2012.

2. L'émission Une vie un destin de France 2 a été consacrée à Simone Veil le 28-10-2014. Les réactions sur Twitter postées sur le site de l'émission témoignent de l'admiration pour la femme et son action. [http://www.france2.fr/emissions/un-jour-un-destin/diffusions/28-10-2014\\_272827](http://www.france2.fr/emissions/un-jour-un-destin/diffusions/28-10-2014_272827), consulté le 20-11-2014.

3. Jean Garrigues, *Les grands discours parlementaires de la Cinquième République*, Paris, Armand Colin, 2006.



## La loi Veil Retour sur un compromis

Mais ce n'est pas en 1975 que l'IVG est devenu un droit : ce sont les vies ultérieures des textes qui lui donnent tout son sens. Bien plus qu'on ne s'en souvient, la loi Veil est un texte collectif.

### *DERRIÈRE LA LOI, LES LUTTES*

La loi Veil survient cinq ans après l'émergence d'un débat sur la libéralisation de l'avortement. Ce sujet devient un problème public en France au tournant des années 1960 et 1970. La loi du 31 juillet 1920 qui condamne « la provocation à l'avortement » et « la propagande anticonceptionnelle » avait déjà été écornée pour le volet contraception. Après dix ans de mobilisation du Mouvement français pour le planning familial, la loi du 28 décembre 1967, initiée par le député gaulliste Lucien Neuwirth, autorise la vente de contraceptifs mais reste restrictive sur plusieurs points. Les mineures doivent avoir une autorisation parentale pour obtenir la pilule ou le stérilet sur ordonnance, les pharmaciens tiennent des carnets à souches pour les contraceptifs oraux, les moyens de contraception ne sont pas remboursés par la Sécurité sociale. Dans le contexte de l'après 1968, la question de la libéralisation de l'avortement se cristallise autour de deux registres distincts, un registre de santé publique et un registre féministe. D'une part des militants du Mouvement français pour le planning familial considérant la faible diffusion des contraceptifs modernes et alarmant sur la poursuite de pratiques clandestines d'avortement dangereuses pour les femmes, créent en 1969 l'Association nationale pour l'étude de l'avortement (ANEA). L'association ouvre un débat sur l'élargissement de l'avortement thérapeutique à d'autres cas que le seul danger de mort de la femme enceinte (santé de la mère, malformation fœtale, grossesse issue de violences, situation sociale). Elle fait du lobbying auprès du personnel politique, et une proposition de loi est rédigée et endossée par un député gaulliste, le docteur Peyret. D'autre part un mouvement féministe émerge, bientôt appelé Mouvement de libération des femmes, qui porte la revendication de l'avortement libre et gratuit au nom de la libre disposition de leur corps par les femmes. Les militantes du MLF font connaître leur position dans le manifeste des 343 femmes ayant déclaré avoir avorté, publié par *Le Nouvel Observateur* le 5 avril 1971. Paraphé par des femmes célèbres comme par des anonymes qui ont bravé les interdits légaux et moraux, il fait figure d'événement. L'année suivante les « procès de Bobigny » mettent la loi de 1920 en accusation. Un collectif mené par l'avocate féministe Gisèle Halimi, qui a signé le manifeste des 343, défend une jeune femme de 16 ans jugée pour avortement à la suite d'un viol ainsi que sa mère et les trois autres femmes « complices » de condition modeste l'ayant aidée. Une nouvelle association créée en

## La loi Veil Retour sur un compromis

1973, le Mouvement pour la liberté de l'avortement et de la contraception (MLAC) qui réunit médecins d'extrême gauche, syndicalistes et féministes, tient des permanences à Paris et dans plusieurs grandes villes, organise des voyages collectifs en Angleterre, en Suisse ou en Hollande pour les femmes désirant avorter et propose même des avortements en France avec la méthode Karman, qui se pratique en appartement dans les huit premières semaines de la grossesse. De plus, à partir de juin 1973, la direction du Mouvement français pour le planning familial qui était restée sur une position de libéralisation de l'avortement dans certains cas médicaux ou sociaux précis, décide de s'engager dans la lutte pour l'avortement libre et gratuit. Tous ces groupes défient le pouvoir politique en bafouant ouvertement la loi de 1920, dans l'espoir de provoquer le changement. Ils mettent les autorités devant le fait accompli, la loi est caduque, elle n'est plus respectée. Ils font face à un contre-mouvement qui émerge dès 1970 et s'oppose à toute réforme au nom de la défense d'un droit sacré à la vie pour le fœtus et de la morale catholique, à l'instar de l'association Laissez-les-vivre.

L'opposition entre les mobilisations pour la libéralisation sur le registre de santé publique ou sur le registre féministe et les contre-mobilisations sur le registre de l'éthique sont largement relayées dans les médias et trouvent des soutiens de personnalités ou de partis politiques. Au gré des échéances électorales la libéralisation de l'avortement devient un problème politique qui est mis à l'agenda gouvernemental et parlementaire. La « loi Veil » est en fait l'aboutissement d'une série de propositions et projets de lois qui l'ont précédée. Entre 1970 et 1973, cinq propositions de loi, émanant du PSU, du parti communiste, du parti socialiste, des radicaux de gauche, des réformateurs et de l'UDR ont été déposées à l'Assemblée. Ses propositions ne présentent aucun consensus sur la réforme à mener ni sur les cas justifiant l'avortement, ni sur la prise de la décision, ni sur les délais limites d'avancement de la grossesse. De plus, on l'oublie souvent, la « loi Veil » n'est pas le premier projet gouvernemental. Le gouvernement de Pierre Messmer, premier ministre de Georges Pompidou, décide de modifier la loi pour élargir l'avortement thérapeutique en 1973. Mais la mise à l'agenda parlementaire entraîne des clivages partisans : le parti communiste et le parti socialiste s'opposent au projet gouvernemental jugé trop timoré. Une majeure partie des députés de droite s'oppose également au projet gouvernemental qui n'est finalement soutenu que par la droite libérale et qui est donc renvoyé en commission. Alors qu'il devait être rediscuté au printemps 1974, Georges Pompidou décède en avril et l'élection présidentielle de mai 1974 voit l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing. Ce dernier, en dépit de ses convictions personnelles, s'empare d'emblée de la question de l'interruption volontaire de grossesse comme



## La loi Veil Retour sur un compromis

symbole de sa volonté de réforme. Cependant la tâche n'est pas évidente puisque l'Assemblée qui a rejeté la réforme, elle, n'a pas changé. Tout le travail de Simone Veil, nommée ministre de la Santé, à qui est confié le dossier est de trouver la manière de faire consensus.

### *FAIRE CONSENSUS*

C'est d'abord la personnalité de Simone Veil qui permet de faire consensus. Elle incarne la rupture et peut donc prétendre surmonter les clivages partisans qui avaient bloqué la réforme. Elle n'est pas connue du grand public lorsqu'elle est nommée ministre de la Santé du gouvernement de Jacques Chirac, ce n'est pas une professionnelle de la politique, elle est haut fonctionnaire. Elle peut donc se prévaloir d'une certaine neutralité de technicienne qui dépasse les conflits politiques. Elle est de plus la première femme ministre de plein exercice de la V<sup>e</sup> République. Cela la place dans une position favorable pour aborder le dossier de la réforme de l'avortement : en tant que femme, elle semble plus à même de comprendre les enjeux que représente l'avortement qui est, depuis les mobilisations féministes, considéré comme une lutte pour la libération des femmes. Enfin, son statut de rescapée des camps rappelé de façon euphémisée par les journalistes au moment de sa nomination sert à évoquer sa force de caractère. Avant la venue à la discussion au Parlement, la ministre de la Santé occupe le devant de la scène médiatique. Sa photographie se répand dans la presse écrite, sa voix se diffuse sur les ondes et surtout elle devient une habituée de la télévision. Cette phase associe la présentation de la ministre elle-même, peu connue du grand public, à celle du projet de loi. Même si elle s'en défend à plusieurs reprises, le projet devient « sa loi ». Néanmoins, Simone Veil impose sa marque sur le contenu du texte et sur la manière de convaincre le plus grand nombre.

Tout d'abord, il est important de rappeler qu'il n'y a pas une loi Veil mais deux lois Veil. Avant d'engager la modification de la législation sur l'interruption de grossesse, Simone Veil défend un projet pour libéraliser la loi Neuwirth de 1967 et « banaliser » la contraception en mettant en place le remboursement par la Sécurité sociale, en la rendant accessible à titre gratuit pour les mineures « désirant garder le secret », dans les centres de protection maternelle et infantile, comme dans les centres d'éducation et de planification familiale. Le débat sur la contraception est un baptême du feu pour la ministre de la Santé, avant celui sur l'avortement : il lui permet de voir les forces en présence, c'est-à-dire de tester la position des députés et sénateurs de la

## La loi Veil Retour sur un compromis

majorité de droite, mais aussi d'envoyer un signal fort à ceux de l'opposition de gauche qui sont acquis à cette réforme qu'ils prônent depuis plusieurs années. Elle parvient à rallier la majorité en avançant des arguments techniques plus qu'éthique et la nécessité d'adapter la loi aux évolutions scientifiques et aux évolutions des mœurs. La gauche la soutient dans cette réforme très libérale. La loi n° 74-1026, « portant diverses dispositions relatives à la régulation des naissances », est finalement promulguée le 4 décembre 1974. Elle instaure le principe de la contraception libre et gratuite réclamée par des mobilisations féministes depuis le début des années 1970. Cette première loi Veil est souvent oubliée par les livres d'histoire, effacée par l'ombre de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse. Elle marque pourtant un tournant majeur dans l'accès à la contraception moderne en France et fait de la régulation des naissances une mission de service public que doit assurer l'État.

Le débat sur l'interruption volontaire de grossesse s'annonce plus difficile, Simone Veil sait qu'elle bénéficie d'une marge de manœuvre « étroite mais cadrée »<sup>4</sup> pour obtenir un soutien à la fois de la gauche et d'une partie de la droite. Le texte est préparé au Ministère de la Santé en relation avec l'Élysée, entre juillet et septembre 1974. L'opinion est testée par un sondage commandé à l'IFOP et les positions politiques sont évaluées par l'audition des parlementaires de la majorité ainsi que quelques personnalités en faveur de la libéralisation comme Gisèle Halimi, qui a rédigé une proposition déposée par le groupe socialiste à l'Assemblée. Ensuite, le cabinet de Simone Veil rédige un texte de conciliation. Il repose sur le principe d'une libéralisation fondamentale de la législation sur l'avortement : toute femme dans les dix premières semaines de sa grossesse et qui se trouve en « situation de détresse » peut faire la demande d'un avortement auprès d'un médecin. Il ne s'agit pas comme le demandent les féministes d'une liberté sans condition mais la femme reste la seule juge de son état : elle n'est pas contrainte de passer devant une commission d'experts qui évalueraient sa condition, comme dans les cas d'une demande d'avortement thérapeutique. De plus, son conjoint éventuel ne pèse pas sur la décision. En revanche, le cœur libéral du texte est contrebalancé par une série de restrictions. Il s'agit ainsi d'encadrer strictement la procédure d'accès à l'avortement et de tout faire pour ne pas l'encourager (demande par écrit, information sur les risques médicaux, information sur les procédures d'adoption d'un enfant à naître etc., temps de réflexion). Le premier texte prévoyait un remboursement de l'IVG mais une seconde version revient sur cette mesure afin, comme l'explique Simone Veil dans la conférence de presse qui présente le projet, de signifier que le gouvernement entend favoriser la contraception plutôt

4. Simone Veil, dans son autobiographie, *Une Vie*, publiée chez Stock en 2007 donne *a posteriori* ce point de vue.

## La loi Veil Retour sur un compromis

que l'avortement. Les professionnels de santé opposés à la pratique de l'IVG sont protégés par la clause de conscience. Enfin le projet propose de mettre la loi à l'essai pour cinq ans afin de tester ses effets démographiques. La loi est reçue avec hostilité de la part des groupes mobilisés contre toute réforme (Laissez-les-vivre ; l'Église catholique ; Ordre des médecins) et avec circonspection de la part des groupes mobilisés pour l'avortement libre et gratuit qui voient dans la loi une avancée, mais qui reste limitée.

Au Parlement, les débats sont passionnés. Les positionnements ne sont pas étonnants, ils recouvrent une cartographie que l'on retrouve pour tous les débats sur les questions familiales<sup>5</sup>. La postérité a retenu la violence de certains parlementaires représentant la partie la plus radicalisée de la droite conservatrice qui prône le respect des valeurs familiales, et le « respect de la vie » dès la conception au nom de la morale chrétienne. La liberté d'avorter est alors comparée aux crimes nazis. Un autre motif d'opposition à droite se fonde sur la nécessité de préserver l'équilibre démographique national, déjà précaire. Les opposants multiplient les amendements pour limiter la portée du texte. Mais la réforme est soutenue par des parlementaires de la majorité au nom du pragmatisme (la loi n'est plus appliquée) et de l'attention portée à la détresse des femmes. À gauche, communistes, socialistes et radicaux de gauche soutiennent le projet gouvernemental, en proposant cependant un certain nombre d'amendements, notamment le remboursement par la Sécurité sociale — particulièrement défendu par les députés et sénateurs communistes — ou la modification de la procédure à suivre qui apparaît comme « vexatoire » pour les socialistes. Même si aucun de leur amendement ne passe, ils votent la loi qui n'est adoptée que grâce aux voix de l'opposition. Pendant les débats, la ministre est complimentée par toute une série d'hommes et femmes politiques qui soulignent son courage et sa force. Simone Veil, notamment parce qu'elle est la première ministre femme à défendre une réforme de cette envergure, s'attire les sympathies au-delà des frontières partisans. La presse souligne sa pugnacité. Dans ce concert d'éloges, la ministre de la Santé semble avoir agi seule. On oublie le gouvernement et le président de la République qui l'ont soutenue. On oublie l'action réformatrice débutée dès 1973. Mais, surtout, on oublie le mouvement féministe qui s'est mobilisé depuis 1970 pour revendiquer la libéralisation de l'avortement et qui a contribué à donner une légitimité particulière aux femmes sur cette question. Le combat d'une femme masque la lutte des femmes.

5. Jacques Commaille a observé une permanence des traditions intellectuelles, idéologiques et politiques en France dans la production du droit sur la famille dans son ouvrage *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.



## La loi Veil Retour sur un compromis

### UN PALIMPSESTE

Au final le texte promulgué le 17 janvier 1975 est une loi de compromis. Elle est loin d'affirmer un « droit à l'avortement ». Son article premier, provenant d'un amendement, rappelle que « la loi garantit le respect de tout être humain dès le commencement de la vie. Il ne saurait être porté atteinte à ce principe qu'en cas de nécessité ». De manière plus globale le recours à l'IVG est présenté comme une possibilité concédée, ce qui peut contribuer à expliquer les difficultés d'application du texte. Les mouvements qui s'étaient mobilisés pour l'avortement libre et gratuit dénoncent ainsi une loi de classe et des procédures compliquées qui réduisent concrètement la possibilité d'y avoir recours. Certains groupes restent mobilisés pour l'application du texte, comme l'affirme une chanson féministe de 1975 sur un air connu « Elle court, elle court la loi Veil/La loi Veil pour nous les femmes/Elle est du bidon, la loi Veil/Elle n'est même pas appliquée/Elle est passée par ici/Elle repassera peut-être pas/Mais nous on est là/Pour imposer nos droits<sup>6</sup> ». La loi repasse bien en 1979 mais sans aucune modification et après une très intense mobilisation des féministes autonomes, dans les partis politiques, les syndicats et dans les médias qui culmine lors d'une grande manifestation non-mixte le 6 octobre 1979. A ce moment-là un double constat peut être fait : la loi devient pérenne et l'identification entre la défense du droit à l'IVG et le féminisme est renforcée. Les clivages partisans sur la question sont aussi consolidés : la gauche soutient désormais clairement la liberté des femmes à disposer de leur corps tandis qu'une grande partie de la droite considère l'IVG comme un pis-aller.

Finalement ce sont les vies ultérieures de la loi Veil qui en font un socle légal solide. La loi actuelle est un palimpseste politique : le texte original a été recouvert par d'autres au fil du temps, allant dans le sens d'une plus grande liberté pour les femmes. En 1982, Yvette Roudy ministre des droits de la femme de François Mitterrand dans le gouvernement de Pierre Mauroy défend le remboursement de l'IVG par la Sécurité sociale. En 1993 la loi de Véronique Neiertz instaure un délit d'entrave à l'IVG pour réprimer les actions des commandos anti-IVG qui tentent d'empêcher l'application de la loi. En 2001 la loi Aubry rallonge le délai à douze semaines et supprime la nécessaire autorisation pour les mineures. En 2002, un décret autorise les pharmaciens à délivrer la pilule du lendemain gratuitement aux mineures. En 2014, un amendement dans la

6. « La chanson des femmes », Bibliothèque Marguerite Durand, cité dans Bibia Pavard, Florence Rochefort et Michelle Zancarini-Fournel, *Les lois Veil, (contraception 1974, IVG 1975)*, Paris, Armand Colin, Coll. « U, série Les événements fondateurs », 2012, p. 150.

## La loi Veil Retour sur un compromis

loi sur l'égalité femmes-hommes présentée par la ministre des droits des femmes, Najat Vallaud-Belkacem, supprime la notion de « détresse » de la loi sur l'IVG et autorise donc les femmes, sans qu'elles aient à justifier d'une raison particulière, à interrompre leur grossesse lorsqu'elles le veulent. Reste la question de l'application, des limitations concrètes au droit, mais c'est une autre histoire<sup>7</sup>.

7. « Le recours à l'avortement apparaît toujours comme une pratique soulevant de nombreuses questions d'ordre éthique, philosophique et scientifique, et la légitimité d'y recourir semble encore problématique » comme le rappellent Nathalie Bajos et Michèle Ferrand dans « De l'interdiction au contrôle : les enjeux contemporains de la légalisation de l'avortement », *Revue française des affaires sociales* n° 1, 2011 p. 42-60 [En ligne] [www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2011-1-page-42.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2011-1-page-42.htm). Voir à ce propos le rapport relatif à l'accès à l'IVG du Haut conseil à l'égalité femmes/hommes de novembre 2013, <http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/sante-droits-sexuels-et/actualites-53/article/remise-du-rapport-ivg-a-la-737>.