

N° 195

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2016

## AVIS

PRÉSENTÉ

*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,*  
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE  
ACCÉLÉRÉE, *relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de  
grossesse,*

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4118, 4245 et T.A. 848

Sénat : 174, 183 et 184 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE DÉLIT D'ENTRAVE À L'INTERRUPTION LÉGALE DE GROSSESSE : UNE EXTENSION PROGRESSIVE</b> .....	8
A. LE DÉLIT D'ENTRAVE À L'INTERRUPTION LÉGALE DE GROSSESSE : UNE PROTECTION D'UNE LIBERTÉ INDIVIDUELLE .....	8
1. <i>L'interruption volontaire de grossesse : une liberté individuelle reconnue par la loi</i> .....	8
2. <i>La création du délit d'entrave à l'interruption légale de grossesse</i> .....	10
B. UN DÉLIT PROGRESSIVEMENT ÉTENDU .....	11
1. <i>Une extension de l'incrimination par le législateur</i> .....	11
2. <i>Une interprétation large du délit d'entrave par le juge pénal</i> .....	12
<b>II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI VISE À ÉLARGIR UNE NOUVELLE FOIS LE DÉLIT D'ENTRAVE À L'IVG</b> .....	14
A. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : SANCTIONNER LES DISCOURS HOSTILES À L'IVG SUR INTERNET .....	14
B. LES DIFFICULTÉS POSÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI : UN RISQUE SÉRIEUX D'INCONSTITUTIONNALITÉ ET D'INCONVENTIONNALITÉ .....	15
1. <i>Un risque au regard des grands principes qui fondent le droit pénal</i> .....	16
2. <i>Un risque au regard de la protection constitutionnelle et conventionnelle accordée à la liberté d'expression</i> .....	18
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23
<b>LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES</b> .....	39



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 7 décembre 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **M. Michel Mercier** sur l'article unique de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à **l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (texte de la commission n° 184, 2016-2017)** dont elle s'est saisie.

Le rapporteur pour avis a d'abord souligné les **importantes difficultés constitutionnelles et conventionnelles** du texte adopté par l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> décembre 2016. Il a jugé sa rédaction contraire aux principes constitutionnels de légalité des délits et des peines et de nécessité des peines fondés sur l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mais ainsi qu'au principe de clarté de la loi pénale et à l'objectif d'intelligibilité de la loi. Il a ajouté que le texte présentait également d'importants risques constitutionnels et conventionnels eu égard à la protection accordée à la liberté d'expression.

Le rapporteur pour avis a constaté que la rédaction adoptée par la commission des affaires sociales, réunie le mardi 6 décembre 2016, a permis d'améliorer le texte de l'Assemblée nationale.

Il a **regretté l'examen en procédure accélérée**, dans des délais extrêmement contraints, d'un texte sur un sujet aussi important, sans qu'un débat approfondi puisse être tenu. Il a rappelé que d'autres voies, notamment non législatives, pourraient permettre d'améliorer plus efficacement la diffusion de l'information sur l'IVG. Il a déploré l'absence d'étude d'impact et d'avis du Conseil d'État sur les dispositions qui sont susceptibles de porter une atteinte substantielle à la liberté d'expression.

**Après un large débat, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de l'article unique de la proposition de loi, tel qu'il ressort des travaux de la commission des affaires sociales.**



Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis de la proposition de loi n° 184 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.

Cette saisine s'explique par les importantes difficultés constitutionnelles et conventionnelles du texte transmis par l'Assemblée nationale, et notamment en raison de l'atteinte substantielle portée à la liberté d'expression.

La liberté d'opinion et la liberté d'expression bénéficient d'une protection particulière tant par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que par les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Que celles-ci « *heurtent, choquent ou inquiètent* », les opinions sont libres et nul ne peut être inquiété tant qu'elles ne troublent pas l'ordre public. Il n'appartient pas au législateur de définir une vérité d'État.

Votre commission ne peut que regretter l'examen en procédure accélérée d'un texte aussi complexe, moins d'une semaine après son adoption par l'Assemblée nationale, sans que soit pris le temps d'un débat public approfondi sur la question légitime de l'exercice de la liberté d'expression, au moyen des nouvelles technologies de l'information, ni que soit examinées d'autres voies d'intervention pour réprimer les entraves à l'interruption volontaire de grossesse.

## I. LE DÉLIT D'ENTRAVE À L'INTERRUPTION LÉGALE DE GROSSESSE : UNE EXTENSION PROGRESSIVE

### A. LE DÉLIT D'ENTRAVE À L'INTERRUPTION LÉGALE DE GROSSESSE : UNE PROTECTION D'UNE LIBERTÉ INDIVIDUELLE

#### 1. L'interruption volontaire de grossesse : une liberté individuelle reconnue par la loi

Depuis la promulgation de la loi « Veil » le 17 janvier 1975, **la loi garantit la liberté de toute femme de recourir, sous certaines conditions, à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) et en protège l'exercice.**

L'article L. 2212-1 du code de la santé publique reconnaît ainsi la possibilité pour toute « *femme enceinte qui ne veut pas poursuivre une grossesse* » d'y mettre un terme avant la fin de la douzième semaine de grossesse.

Est également autorisée, selon les termes et dans les conditions définies à l'article L. 2213-1 du même code, l'interruption de grossesse pour motif médical, sans condition de délai, soit lorsque la poursuite de la grossesse met en péril grave la santé de la femme, soit lorsqu'il existe une forte probabilité que l'enfant à naître soit atteint d'une affection d'une particulière gravité reconnue comme incurable au moment du diagnostic.

#### **La reconnaissance juridique de l'interruption volontaire de grossesse (IVG)**

La reconnaissance de la liberté des femmes de procéder à une interruption volontaire de grossesse est le fruit d'une construction juridique progressive.

Promulguée le 17 janvier 1975, **la loi autorisant l'interruption volontaire de grossesse (IVG), dite loi « Veil »**, 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. Était ainsi accordée aux femmes une liberté de choisir de mettre fin à une grossesse, au nom de leur droit à disposer librement de leur corps. La loi a par ailleurs réaffirmé et codifié le droit de pratiquer, sans condition de délai, une interruption de grossesse pour motif médical, soit pour protéger la santé de la femme, soit en raison d'une affection de l'enfant à naître.

D'une durée initiale de cinq ans, les dispositions de la loi Veil ont été pérennisées par **la loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979** relative à l'interruption volontaire de grossesse. Cette dernière a par ailleurs étendu le droit de pratiquer une IVG en supprimant certaines limites qui y étaient posées relatives, d'une part, aux modalités d'accord du médecin, d'autre part, à l'accueil dans les services hospitaliers.



En parallèle, afin de garantir le droit effectif de toutes les femmes de recourir à une interruption de grossesse, a été rendue possible, dès 1983, la couverture des frais médicaux afférents à la pratique d'une IVG par l'assurance-maladie<sup>1</sup>.

Des évolutions juridiques sont intervenues successivement dans le sens de la consécration d'un véritable droit à l'interruption volontaire de grossesse, lui faisant progressivement perdre dans la loi son statut dérogoire.

La dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse a ainsi été renforcée par **le nouveau code pénal de 1992**, qui a supprimé l'infraction d'avortement et l'a remplacée par des délits sanctionnant les interruptions illégales de grossesse.

La **loi du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception** a par ailleurs allongé le délai légal d'interruption volontaire de grossesse, pour des raisons autres que thérapeutiques, de 10 à 12 semaines.

Enfin, la **loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes** a supprimé de l'article L. 2212-1 du code de la santé publique la référence à la situation de « *détresse* » dans laquelle se trouverait une femme enceinte, posée jusque-là comme un élément conditionnant le recours à l'IVG, et l'a remplacée par la référence au souhait de la femme de ne pas poursuivre sa grossesse.

Le Conseil constitutionnel a jugé, dès 1975, que l'interruption volontaire de grossesse n'était pas « *contraire à l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » et ne méconnaissait pas « *le principe énoncé dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, selon lequel la nation garantit à l'enfant la protection de la santé, non plus qu'aucune des autres dispositions ayant valeur constitutionnelle édictées par le même texte* »<sup>2</sup>.

**S'il l'a rattachée à « la liberté de la femme découlant de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »<sup>3</sup>, il ne lui est toutefois pas reconnue de valeur constitutionnelle.**

Outre l'encadrement des conditions d'exercice de l'acte médical<sup>4</sup>, la loi prévoit une procédure préalable à la réalisation d'une interruption volontaire de grossesse relativement stricte, afin, comme le prévoyait déjà l'exposé de motifs de la loi Veil de 1975, d'assurer à la femme une décision éclairée.

Ont notamment été définies des règles fortes en matière d'information des patientes. Il est ainsi fait obligation à tout professionnel de santé d'informer de manière exhaustive les femmes venues le consulter sur les méthodes abortives, ainsi que sur les risques et les effets secondaires potentiels d'une IVG. Il lui remet un dossier-guide comportant les dispositions légales se rapportant à l'IVG, la liste et les adresses des

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 74-54 du 15 janvier 1975.

<sup>3</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-446 du 27 juin 2001.

<sup>4</sup> Le code de la santé publique prévoit ainsi que l'interruption volontaire de grossesse ne peut être pratiquée que par un médecin, ou par une sage-femme, si elle est pratiquée par voie médicamenteuse. Elle ne peut par ailleurs avoir lieu que dans un établissement de santé, public ou privé, ou auprès d'un praticien, d'une sage-femme, d'un centre de planification ou d'éducation familiale ou d'un centre de santé qui aurait conclu une convention avec un centre de santé.

établissements autorisés à pratiquer une IVG. Doit également être proposée à toute femme envisageant de procéder à une interruption volontaire de grossesse une consultation avec une personne qualifiée en conseil conjugal ou au sein d'un établissement d'information et de consultation en matière de conseil familial.

Toute pratique d'une interruption volontaire de grossesse est par ailleurs soumise à une demande écrite de la patiente ou, dans le cas d'une femme mineure et dans la mesure du possible, de l'autorité parentale.

## **2. La création du délit d'entrave à l'interruption légale de grossesse**

Afin de garantir l'effectivité de la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, le législateur a mis en place des garde-fous, notamment pour protéger les femmes contre toute personne qui viserait à leur en empêcher l'accès.

La loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social a ainsi introduit, dans le code de la santé publique, **un délit d'entrave à l'interruption légale de grossesse**, en réaction à la multiplication, au début des années 1990, des actions de groupes activistes anti-IVG.

Communément dénommées « commandos anti-IVG », ces opérations, parfois spectaculaires, visaient à empêcher les femmes de recourir à une interruption de grossesse, soit en bloquant l'accès à des établissements de santé pratiquant l'IVG, soit en perturbant le fonctionnement. Peut être à cet égard citée la première opération anti-IVG menée en France, en janvier 1990, contre la maternité des Lilas, en Seine-Saint-Denis, établissement réputé à l'avant-garde des techniques d'accouchement et de contraception.

Bien que faisant obstacle à l'exercice d'une liberté individuelle, ces actions ne faisaient toutefois que difficilement l'objet de poursuites, les incriminations existantes – violences, coups et blessures, etc. – étant, du fait du caractère passif et généralement non-violent des opérations menées, inopérantes. Si la loi protégeait les femmes contre la pratique d'un avortement forcé, **aucune infraction ne permettait en revanche de sanctionner ceux qui, à l'inverse, entendaient empêcher une interruption volontaire de grossesse.**

Dans sa rédaction initiale, le délit d'entrave avait pour objet de **sanctionner les actes physiques empêchant la réalisation d'une interruption de grossesse.**

---

Il punissait ainsi de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 francs d'amende toute action consistant à empêcher ou tenter d'empêcher de pratiquer une interruption de grossesse :

- soit en perturbant l'accès aux établissements pratiquant des IVG ou la libre circulation à l'intérieur de ceux-ci ;

- soit en exerçant des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnels médicaux et non médicaux travaillant dans ces établissements ou des femmes venues y subir une interruption de grossesse.

## **B. UN DÉLIT PROGRESSIVEMENT ÉTENDU**

### **1. Une extension de l'incrimination par le législateur**

Le délit d'entrave à l'IVG, désormais défini à l'article L. 2223-2 du code de la santé publique, a été élargi à deux reprises afin d'adapter l'arsenal législatif à l'évolution progressive des modalités d'action des militants anti-IVG.

La **loi du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception** a procédé à une extension conséquente de l'incrimination initialement définie :

- en élargissant la notion de perturbation des établissements. Limitée à l'origine au fait de bloquer l'accès aux établissements ou d'empêcher la libre circulation en leur sein, elle inclut désormais le fait de perturber les conditions de travail des personnels médicaux et non médicaux ;

- en ajoutant aux faits pouvant constituer l'infraction les pressions morales et psychologiques. Au-delà de l'entrave purement matérielle, le législateur a ainsi entendu sanctionner une action plus indirecte, agissant sur le psychique des individus et qui tendrait à dissuader les acteurs intervenant dans une interruption volontaire de grossesse ;

- en étendant la protection, qui portait jusque-là sur les personnels médicaux et non médicaux des établissements de santé et sur les femmes venues y pratiquer une IVG, à l'entourage de ces dernières.

Elle a par ailleurs alourdi la peine encourue, en portant l'amende maximale de 30 000 francs à 30 000 euros.

Une seconde extension du délit d'entrave a été introduite par **la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes**. Tirant les conséquences de l'évolution des modalités d'action des militants anti-avortement, elle a pénalisé les actions visant à empêcher l'accès à l'information sur l'IVG, et non plus seulement à l'acte médical en lui-même, au sein des structures le pratiquant.

**Article L. 2223-2 du code de la santé publique**

« Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption de grossesse ou les actes préalables prévus par les articles L. 2212-3 à L. 2212-8 :

- soit en perturbant de quelque manière que ce soit l'accès aux établissements mentionnés à l'article L. 2212-2, la libre circulation des personnes à l'intérieur de ces établissements ou les conditions de travail des personnels médicaux et non médicaux ;

- soit en exerçant des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnels médicaux et non médicaux travaillant dans ces établissements, des femmes venues y subir ou s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou de l'entourage de ces dernières. »

L'intention du législateur de protéger strictement le droit à l'avortement s'est également traduite par la mise en place **d'une procédure élargie en matière d'action civile**. L'article L. 2223-1 du code de la santé publique autorise ainsi toute association déclarée depuis au moins cinq ans, et dont l'objet statutaire comprend la défense des droits des femmes à la contraception et à l'interruption de grossesse, à se constituer partie civile, sans avoir recueilli le consentement préalable de la femme désireuse de procéder à une IVG.

**2. Une interprétation large du délit d'entrave par le juge pénal**

Tout en restant dans les limites fixées par la loi, le juge pénal a développé une interprétation plutôt extensive du délit d'entrave à l'interruption légale de grossesse.

En matière de caractérisation de l'infraction, la jurisprudence a progressivement **élargi le champ des faits susceptibles de constituer le délit**. Sont ainsi sanctionnées les manifestations, y compris passives et silencieuses<sup>1</sup>, perturbant l'accès à l'établissement d'hospitalisation ou la libre circulation en son sein du personnel soignant, même si « aucune intervention (n'était) en cours ou prévue au moment de l'action »<sup>2</sup>.

Est par ailleurs condamné, au titre de l'entrave psychologique, tout acte « destiné(s) à dissuader de continuer à pratiquer des interruptions volontaires de grossesse »<sup>3</sup>. Entrent par exemple sous cette qualification le fait de brandir, à l'encontre de toute personne circulant dans un service de gynécologie, des affiches diffusant des messages textuels et visuels anti-IVG<sup>4</sup>, ou encore le fait de prier, dans la salle d'attente d'un établissement du planning familial, aux

<sup>1</sup> Cour d'appel de Dijon, chambre correctionnelle, 30 novembre 1995.

<sup>2</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 5 mai 1997, n°96-81-46.

<sup>3</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 23 novembre 1999, n°98-86.285.

<sup>4</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 12 février 2002, n° 01-83.554.

heures des consultations réservées aux femmes venant s'informer sur une interruption de grossesse<sup>1</sup>.

On notera toutefois le **rattachement systématique du délit**, même en cas de pressions morales et psychologiques caractérisées, **à un établissement de santé** pratiquant des interruptions de grossesse, conformément à la rédaction de l'article L. 2223-2 du code de la santé publique.

Le juge pénal a également considéré que l'intention coupable exigée pour la caractérisation du délit était indifférente aux mobiles avancés par le prévenu. Ne peuvent notamment faire obstacle à la caractérisation du délit d'entrave les conceptions religieuses du prévenu, qui lui imposeraient de respecter la vie dès la conception<sup>2</sup>.

Il a par ailleurs jugé que la licéité de l'acte d'avortement, au regard des conditions posées par le code de la santé publique, ne constituait pas une condition pour caractériser l'infraction de délit d'entrave<sup>3</sup>.

Enfin, **n'ont jamais été retenus les faits justificatifs, notamment tirés de la légitime défense ou de l'état de nécessité**, avancés par les prévenus pour légitimer un acte au nom de valeurs ou de principes jugés supérieurs, comme la protection de la vie. Par une jurisprudence stable, la Cour de cassation estime ainsi que « *l'état de nécessité, au sens de l'article 122-7 du code pénal, ne saurait être invoqué pour justifier le délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, dès lors que celle-ci est autorisée, sous certaines conditions, par la loi du 17 janvier 1975* »<sup>4</sup>.

#### Un nombre limité de condamnations

Selon les informations transmises à votre commission par le ministère de la justice, ont été recensées, entre 1995 et 2014, **166 infractions d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse ayant donné lieu à condamnation définitive**, dont :

- 150 infractions d'entrave à l'IVG en perturbant l'accès, la circulation ou les conditions de travail dans un établissement de santé autorisé ;
- 16 infractions d'entrave à l'IVG par pressions, menaces ou intimidations du personnel, d'une patiente ou de son entourage.

Sur la même période, **le nombre de condamnations définitives** pour lesquelles l'infraction de délit d'entrave à l'IVG a été retenue à titre principal s'élève à **134**<sup>5</sup>, dont 128 prononcées avant 2000.

<sup>1</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 1<sup>er</sup> septembre 2015, n° 14-87.441.

<sup>2</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 31 janvier 1996, n° 95-81.319.

<sup>3</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 2 septembre 1997, n° 96-84.102.

<sup>4</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 2 avril 1997, n° 96-82.024.

<sup>5</sup> Le nombre de condamnations pour délit d'entrave à l'IVG est inférieur au nombre d'infractions retenues, plusieurs infractions étant, dans certains cas, dénombrées pour une même condamnation, ou l'infraction pour délit d'entrave à l'IVG ayant été, dans d'autres cas, retenue à titre secondaire dans une condamnation pour laquelle une autre infraction a été retenue à titre principal.

## II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI VISE À ÉLARGIR UNE NOUVELLE FOIS LE DÉLIT D'ENTRAVE À L'IVG

### A. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI: SANCTIONNER LES DISCOURS HOSTILES À L'IVG SUR INTERNET

Dans un **rapport relatif à l'information sur l'IVG sur Internet**, remis à la ministre des droits des femmes le 13 septembre 2013, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes constatait que les sites « *anti-IVG sont les plus visibles sur Internet* ». Afin d'empêcher « *une information sur Internet biaisée sur l'interruption volontaire de grossesse* », plusieurs pistes juridiques ont été étudiées, notamment l'extension du délit d'entrave.

Sur le fondement de ce rapport, lors de l'examen au Sénat du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, le Gouvernement a déposé un **amendement de séance tendant** à compléter le délit d'entrave à l'IVG prévu à l'article L. 2223-2 du code de la santé publique, afin d'y inclure la diffusion de fausses informations sur Internet. Ne présentant **aucun lien, même indirect**, avec le texte déposé à l'Assemblée nationale, cet amendement a été **déclaré irrecevable** par la commission spéciale, dans le respect de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48 du Règlement du Sénat<sup>1</sup>.

Le 12 octobre dernier, les députés du groupe socialiste, écologiste et républicain ont déposé une proposition de loi *relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*.

La rédaction initiale de la proposition de loi avait pour objet d'ajouter une **troisième hypothèse au délit d'entrave** définie par le fait de diffuser ou de transmettre par tout moyen « *notamment par des moyens de communication au public par voie électronique ou de communication au public en ligne, des allégations, indications ou présentations faussées et de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur la nature, les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse ou à exercer des pressions psychologiques sur les femmes s'informant sur une interruption volontaire de grossesse ou sur l'entourage de ces dernières* ».

---

<sup>1</sup> 64 amendements ont été déclarés irrecevables en raison de l'absence de lien avec le texte déposé à l'Assemblée nationale.

---

Selon l'exposé des motifs, ces dispositions visent les sites, en apparence « *informatifs* », qui proposent des numéros verts d'information et des centres nationaux d'aide et d'écoute, mais dont les opinions anti-IVG sont « *délibérément masquées* ».

Après avoir rappelé que le choix de recourir à l'avortement relève de l'exercice d'une liberté fondamentale, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, sur proposition de sa rapporteure, a modifié la rédaction initiale de la proposition de loi, estimant que celle-ci pouvait être interprétée comme « *une tentative de contrôle de l'objectivité de l'information sur Internet<sup>1</sup>* ».

Au lieu de créer une troisième hypothèse de caractérisation du délit d'entrave, elle a choisi de **compléter la définition du délit d'entrave** constitué par **l'exercice des pressions morales et psychologiques**, en précisant que celles-ci s'exerçaient y compris par la diffusion ou la transmission par voie électronique « *des allégations, indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse* ».

En séance publique, sur proposition de la rapporteure de la commission des affaires sociales, l'Assemblée nationale a finalement rattaché cette extension au premier alinéa de l'article L. 2223-2 du code de la santé publique, sans rattachement aux seules pressions psychologiques. Ainsi, elle a précisé que serait puni « *de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption de grossesse ou les actes préalables prévus par les articles L. 2212-3 à L. 2212-8 par tout moyen, y compris en diffusant ou en transmettant par voie électronique ou en ligne, des allégations, indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse.* »

#### **B. LES DIFFICULTÉS POSÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI : UN RISQUE SÉRIEUR D'INCONSTITUTIONNALITÉ ET D'INCONVENTIONNALITÉ**

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale présente plusieurs difficultés, qui peuvent l'exposer à un risque d'inconstitutionnalité mais également à un risque d'inconventionnalité.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 4245 (XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Catherine Coutelle, au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, déposé le 23 novembre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4245.asp>

## 1. Un risque au regard des grands principes qui fondent le droit pénal

• En droit pénal, le **principe constitutionnel de légalité**, qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, pose deux obligations au législateur :

- d'une part, « *la nécessité pour le législateur de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale<sup>1</sup>* », sans renvoyer au pouvoir réglementaire ou à l'interprétation des magistrats pour définir les crimes, les délits et leurs peines ;

- d'autre part, « *la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire<sup>2</sup>* » mais également « *pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions<sup>3</sup>* ».

Or le fait d'étendre l'infraction aux « *allégations, indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif* » sur une interruption volontaire de grossesse **introduit un élément d'incertitude** dans la définition du délit, susceptible de contrevenir au principe de légalité.

Mme Fabienne Siredey-Garnier, présidente de la 17<sup>e</sup> chambre du tribunal de grande instance de Paris, spécialisée dans le droit de la presse, s'interrogeait ainsi : « *Comment articuler le premier alinéa du texte qui réprime l'entrave à un acte consistant à « ... tenter de s'informer sur une IVG » et la répression éventuelle d'une démarche qui consiste précisément à offrir une information sur l'IVG ? (...) Comment, enfin et surtout, définir le fait « d'induire volontairement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une IVG », sauf d'une part à obliger le juge à entrer **dans un débat de nature médicale et scientifique qui n'est pas le sien et dont toutes les données ne sont pas maîtrisées**, d'autre part à faire peser sur tous les sites qui prônent de manière générale d'autres solutions que l'avortement la menace de poursuites ? »*

Ces dispositions pourraient également s'exposer à une censure constitutionnelle sur le fondement du **principe de clarté de la loi pénale**, qui découle de la combinaison de l'article 34 de la Constitution et de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ou encore de **l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 et impose au

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, loi de modernisation de notre système de santé, considérant n° 25.

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 80-127 DC, 20 janvier 1981, loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, considérant n° 7.

<sup>3</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-492 DC, 2 mars 2004, considérant n° 5.



législateur « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques*<sup>1</sup> ».

En effet, la rédaction issue de la séance publique à l'Assemblée nationale est **particulièrement inintelligible**. Le fait de transmettre des allégations de nature à induire en erreur sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse serait désormais rattaché au premier alinéa de l'article L. 2223-2, qui ne fait que décrire brièvement l'infraction avant de renvoyer à deux hypothèses de caractérisation de l'infraction : la perturbation d'un établissement ou des personnels ou l'exercice de pressions morales et psychologiques. Faut-il comprendre que ce comportement prohibé doit être combiné avec une des deux hypothèses de caractérisation de l'infraction ? Faut-il comprendre que l'Assemblée nationale définit une troisième hypothèse ? Votre rapporteur rappelle que cette interprétation avait été refusée en commission par la rapporteure de la commission des affaires sociales afin de ne pas « *encourir la censure du Conseil constitutionnel* ». Ou faut-il encore comprendre comme le justifiait Mme Catherine Coutelle, rapporteure, que cela permet « *d'englober non seulement la pression psychologique et morale, et la perturbation de l'accès à un établissement de santé, mais aussi le fait de donner des informations fausses sur les horaires, la fermeture d'un établissement ou toute autre manière de dissuader les femmes de prendre un rendez-vous* » ?

- Les dispositions de la proposition de loi pourraient également être contestées au regard du **principe constitutionnel de nécessité des peines**, fondé sur les articles 5 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Si le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement<sup>2</sup>, le Conseil **s'assure de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue**<sup>3</sup>. Il a, par exemple, censuré un délit de fraude aux prestations sociales dont les peines encourues étaient similaires à celles de l'escroquerie.<sup>4</sup>

À titre de comparaison, est punie :

- de 12 000 euros d'amende, la **diffamation** simple,
- d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, la **diffamation** d'une personne à raison de l'ethnie, la nation, la race, la religion, l'orientation ou l'identité sexuelle, le sexe ou le handicap de la personne visée,

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, loi de modernisation de notre système de santé, considérant n° 27.

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 80-127, 20 janvier 1981, loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, considérant n° 13.

<sup>3</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, considérant n° 7.

<sup>4</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-328 QPC.

- d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende la **provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence** à l'égard d'une personne à raison de son ethnie, sa nation, sa race, sa religion, son orientation ou son identité sexuelle, son sexe, ou son handicap,

- d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, la **contestation des crimes contre l'humanité** commis par le régime nazi.

Dès lors, votre rapporteur souligne qu'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende est susceptible d'être jugée **disproportionnée** pour un délit susceptible d'être constitué par le seul exercice de la liberté d'expression.

## **2. Un risque au regard de la protection constitutionnelle et conventionnelle accordée à la liberté d'expression**

La conformité au droit constitutionnel et au droit conventionnel de l'infraction proposée par l'Assemblée nationale doit également être examinée au regard de la **protection accordée à la liberté d'expression**.

De l'avis des universitaires et des magistrats consultés par votre rapporteur, notamment Mme Fabienne Siredey-Garnier, présidente de la 17<sup>e</sup> chambre du tribunal de grande instance de Paris, spécialisée dans le droit de la presse, le délit proposé par l'Assemblée nationale est incontestablement une **atteinte à la liberté d'expression**, bien que ce terme ait été réfuté par l'Assemblée nationale.

La liberté d'expression et la liberté d'opinion permettent à quiconque de faire partager leurs opinions, fussent-elles hostiles à certains comportements, **sans être tenus à une obligation d'impartialité**. La liberté d'expression inclut le droit d'essayer de persuader autrui du bien-fondé de ses convictions, dans les limites inhérentes au respect de l'ordre public.

- Les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 garantissent respectivement la liberté d'opinion et la liberté d'expression.

### **Articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

*Article 10.* Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.

*Article 11.* La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

---

Sur ce fondement, la jurisprudence constitutionnelle rappelle que la liberté d'expression est une liberté fondamentale « *d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale* ». Dès lors, la loi ne peut en réglementer l'exercice « *qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle* »<sup>1</sup>. Les atteintes doivent être « *nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »<sup>2</sup>.

Il apparaît que le délit d'entrave « intellectuelle » à l'IVG **ne semble poursuivre aucun objectif** ni ne traduire un principe de valeur constitutionnelle. Si la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale qualifie le recours à l'IVG de « droit fondamental » - une résolution a été votée en ce sens en 2014 par l'Assemblée nationale -, cette affirmation est sans fondement juridique. Aucune décision du Conseil constitutionnel n'a consacré un droit constitutionnel à recourir à l'IVG.

Une restriction à la liberté d'expression pourrait éventuellement être justifiée par la nécessité d'assurer la liberté des femmes, découlant de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>3</sup>. Néanmoins, la liberté des femmes ne semble **pas susceptible d'être remise en cause par le simple exercice de la liberté d'expression**.

Enfin, sur le fondement du préambule de la Constitution de 1946 et de la « protection de la santé », il pourrait être argumenté que la restriction à la liberté d'expression serait justifiée par la nécessité d'accéder à des informations objectives avant de recourir à une IVG. Néanmoins, cette nécessité est d'ores et déjà rendue effective par les articles L. 2212-1 à L. 2212-4 du code de la santé publique qui organisent cette diffusion de l'information.

- Garantie par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté d'expression est particulièrement protégée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci garantit la liberté de toutes les opinions, que celles-ci « *heurtent, choquent ou inquiètent*<sup>4</sup> ».

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, considérant n° 37.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, considérant n° 15.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, considérant n° 5.

<sup>4</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c/ Royaume-Uni*, requête n° 13585/88.

**Article 10 de la convention européenne de sauvegarde  
des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières...

« 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

La Cour européenne des droits de l'homme admet néanmoins que des restrictions puissent être opposées à la liberté d'expression si celles-ci constituent des mesures **nécessaires**. Toute ingérence d'un État pour restreindre la liberté d'expression doit être justifiée par des motifs « *pertinents et suffisants* » et la mesure doit être « *proportionnée aux buts légitimes poursuivis* »<sup>1</sup>.

Or, sanctionner l'expression d'un discours, même dissuasif à l'égard de l'exercice d'un droit ou d'une liberté, ne semble pas une mesure nécessaire à la protection des droits d'autrui, ni même à la protection de la santé.

Dans une décision du 26 novembre 2015<sup>2</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Allemagne à raison de l'ordre donné par les autorités judiciaires de cesser la distribution d'un tract anti-avortement à proximité d'un établissement médical, sur le fondement de **la liberté d'expression** et dès lors que les propos litigieux participent à un **débat d'intérêt général**, en l'espèce sur l'IVG.

La rédaction adoptée en séance publique à l'Assemblée nationale s'expose dès lors à un **fort risque de condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme**, d'autant plus qu'elle n'incrimine plus seulement la diffusion d'allégations « faussées »<sup>3</sup>. Dès lors, toute diffusion d'informations, même véridiques, ayant pour objet d'induire en erreur sur les conséquences médicales d'une IVG serait susceptible d'être sanctionnée.

Enfin, il semble que punir un délit d'expression d'une peine privative de liberté soit contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a ainsi considéré qu'une peine de prison

<sup>1</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 29 juin 2004, *Chauvy et autres c/ France*, requête n° 64915/01.

<sup>2</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 26 novembre 2015, *Annen c/ Allemagne*, requête n° 3690/10.

<sup>3</sup> Votre rapporteur relève toutefois que ce terme ne renvoie à une notion définie en droit et est donc susceptible d'être contesté sur le fondement du principe des délits et des peines.

---

pour un délit d'expression n'était compatible avec la garantie prévue à l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que dans des circonstances exceptionnelles d'atteintes à d'autres droits fondamentaux, notamment en matière d'incitation à la violence<sup>1</sup> et invite à la retenue dans l'usage de la voie pénale : « *le prononcé même d'une condamnation pénale est l'une des formes les plus graves d'ingérence dans le droit à la liberté d'expression, eu égard à l'existence d'autres moyens d'intervention et de réfutation, notamment par les voies de droit civiles*<sup>2</sup> ».

### C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Dans ce cadre constitutionnel et conventionnel, il apparaît à votre commission **contraire à l'ensemble des principes** énumérés précédemment de **sanctionner la simple expression d'une opinion hostile à l'interruption volontaire de grossesse**, privée ou publique. Cela créerait un précédent d'atteinte à la liberté d'opinion et d'expression inacceptable.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il existe un grand nombre de discours sur Internet qui peuvent heurter la sensibilité du public. Certaines essayent, par exemple, de dissuader les citoyens d'exercer leurs droits, notamment électoraux, d'autres dénoncent l'usage des médicaments, des vaccins, pour les convaincre de ne pas se soigner. La première réponse à ces discours se situe sur le **terrain de l'éducation**, dans le développement de capacités d'analyse critique.

La proposition de loi de l'Assemblée nationale semble manifestement contraire aux principes constitutionnels **de clarté de la loi pénale et d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**. Aussi, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission s'est-elle prononcée contre la rédaction issue de l'Assemblée nationale.

Afin de répondre à ces critiques, la commission des affaires sociales, à l'initiative de sa rapporteure Mme Stéphanie Riocreux, a adopté une **nouvelle rédaction globale** de l'article unique de la proposition de loi.

Le texte adopté permettrait désormais de poursuivre les pressions morales et psychologiques qui s'exerceraient, par tout moyen, contre toute personne, et non plus seulement une femme, **qui cherche à s'informer** sur une interruption volontaire de grossesse, y compris à l'extérieur des établissements médicaux.

Votre rapporteur pour avis a constaté que la rédaction adoptée par la commission des affaires sociales permet d'améliorer le texte de l'Assemblée nationale, mais également le droit existant.

---

<sup>1</sup> CEDH, 15 mars 2011, *Otegi mondragon c/ Espagne*, requête n° 2034/07.

<sup>2</sup> CEDH, 12 juillet 2016, *Reichman c/ France*, requête n° 50147/11.

Néanmoins, votre commission a également exprimé des doutes quant à l'efficacité de ce dispositif pour lutter contre la désinformation sur Internet. Elle a rappelé que d'autres voies pouvaient être recherchées : amélioration de la visibilité du site Internet du Gouvernement dans les moteurs de recherche, plus forte implantation des centres de planning familial, meilleure formation des infirmières scolaires, meilleure éducation sexuelle, etc.

Il n'apparaît pas possible à votre commission d'adopter une rédaction satisfaisante tant sur le plan juridique que pratique. Elle a unanimement **regretté l'engagement de la procédure accélérée** sur ce texte et le calendrier parlementaire qui oblige le Sénat à se prononcer en deux jours.

Le débat sur l'entrave à l'interruption volontaire de grossesse mérite incontestablement une **réflexion plus approfondie**. Il aurait également été préférable que le texte transmis au Sénat ait été préalablement soumis au Conseil d'État et ait fait l'objet d'une étude d'impact, qui aurait permis d'évaluer l'ensemble des alternatives possibles pour améliorer la diffusion de l'information sur l'IVG sur Internet.

\* \*

\*

**Au bénéfice de ces observations, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de l'article unique de la proposition de loi, tel qu'il ressort des travaux de la commission des affaires sociales.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

(MERCREDI 7 DÉCEMBRE 2016)

**M. Philippe Bas, président.** – La commission va procéder à l'examen du rapport pour avis de M. Michel Mercier sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (texte de la commission n° 184, 2016-2017).

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – La loi de 1975 a créé au profit des femmes le droit de recourir ou non à une interruption volontaire de grossesse (IVG), dans un cadre défini par la loi.

Très vite, néanmoins, s'est posée la question de l'effectivité de ce droit. Dès 1993, le délit d'entrave a été créé, puis modifié en 2001 et 2014. Le délit d'entrave à l'IVG n'est donc pas une création. Le texte de l'Assemblée nationale vise à le modifier, en l'étendant aux publications sur Internet.

Dans l'état actuel du droit, ce délit se caractérise par le fait qu'il doit être localisé à l'intérieur des établissements pratiquant l'IVG. Deux hypothèses sont retenues pour l'entrave. La première survient lorsque les personnels, médicaux ou non, ou les femmes qui souhaitent recourir à une IVG, sont empêchés d'entrer ou de circuler dans ces établissements. La deuxième est issue de l'élargissement du délit d'entrave dans la loi de 2001 : elle concerne les pressions psychologiques exercées sur les femmes qui souhaitent subir une IVG ou sur leur entourage, mais toujours dans le cadre d'un établissement pratiquant l'IVG.

La jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation admet assez facilement le délit d'entrave, mais toujours dans un cadre légal, fidèle en cela au principe constitutionnel de légalité des délits et des peines.

La proposition de loi issue des travaux de l'Assemblée nationale, qui a suivi un chemin juridique plutôt cahoteux, change profondément la nature des choses.

Je rappelle que lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, un amendement avait été déposé pour étendre le délit d'entrave à la diffusion sur Internet d'informations faussées – ce qui pose d'ailleurs le problème de la définition de la véracité d'une information –, ayant pour objet d'exercer des pressions sur une femme voulant pratiquer une IVG. Le Sénat a eu recours à l'article 45 de la Constitution pour déclarer cet amendement irrecevable, estimant qu'il ne présentait aucun lien avec le texte en discussion. Une proposition de loi a alors été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Ce texte est particulièrement complexe. Il prévoit que le fait de propager « par tout moyen, y compris en diffusant ou en transmettant par voie électronique ou en ligne, des allégations, indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse » est un délit.

La rédaction adoptée en séance publique à l'Assemblée nationale complète le premier alinéa de l'article L. 2223-2 du code de la santé publique pour échapper, nous dit-on, à la censure du Conseil constitutionnel. Je ne vois pas où est le résultat...

Ce texte étend assez largement le délit d'entrave aux moyens de communication d'aujourd'hui.

D'un point de vue strictement juridique, il pose plusieurs problèmes, d'ordre constitutionnel et conventionnel.

Si l'on peut comprendre la volonté de mieux définir le délit d'entrave, la voie retenue par l'Assemblée nationale pour ce faire me semble mauvaise, ce qui explique pourquoi j'y suis défavorable.

Ce texte appelle d'abord deux grandes critiques sur le plan constitutionnel.

Première critique : ce texte contrevient aux principes généraux du droit pénal, tirés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de la jurisprudence du juge constitutionnel.

Il contrevient d'abord au principe de clarté de la loi pénale et à l'objectif d'intelligibilité de la loi. En effet, le texte qui nous est soumis est abscons, incompréhensible. La rapporteure de la commission des affaires sociales l'a elle-même qualifié d'« inintelligible ».

Il contrevient ensuite à un deuxième principe, posé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : la légalité des incriminations. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point est claire : le législateur doit aller au bout de sa compétence et définir pleinement les infractions, sans laisser au juge la liberté de le faire. Or, sur ce point encore, le texte de l'Assemblée nationale entretient un flou important. Propager « par tout moyen, y compris en diffusant ou en transmettant par voie électronique ou en ligne, des allégations, indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse » ne caractérise pas suffisamment, à mon sens, une infraction. L'article 8 de la Déclaration de 1789 est limpide...

Deuxième critique d'ordre constitutionnel : il porte atteinte à la liberté d'expression. Toute la question est de rendre compatible la liberté de recourir ou non à IVG avec le respect de la liberté d'expression et d'opinion. Dans notre droit, la liberté d'opinion est essentielle ; elle est d'ailleurs



---

particulièrement bien définie par le Conseil constitutionnel. Selon l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme, « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Il n'y a ainsi qu'une limite pour restreindre la liberté d'expression : le risque de trouble à l'ordre public.

Dans une décision du 11 octobre 1984, le juge constitutionnel estime en outre que le législateur ordinaire ne peut porter atteinte à liberté d'opinion et d'expression que pour la rendre plus effective, ou pour la rendre compatible avec une autre liberté de valeur constitutionnelle. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Le droit de recourir à l'IVG est un droit, et non pas une liberté constitutionnelle.

Sur le plan interne, donc, l'inconstitutionnalité de ce texte semble évidente.

Mais des problèmes se posent sur le plan externe également. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) assure une protection importante de la liberté d'expression. Son article 10 stipule : « toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière ». Cela signifie que, dans les pays liés par la CEDH, il n'y a pas de vérité d'État. C'est la marque d'un pays démocratique. La Cour européenne des droits de l'homme, dans une décision ancienne, *Observer et Guardian contre Royaume-Uni*, en date du 26 novembre 1991, a rappelé que la convention garantit la liberté de toutes les opinions.

Toute la question est de ne pas confondre liberté d'opinion et expression d'une vérité. Chacun a le droit d'exprimer une opinion. Le droit au mensonge fait partie de l'expression de cette opinion. Nous en voyons des exemples quotidiens... La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales précise bien que tous les points de vue peuvent être exprimés, même s'ils heurtent, choquent ou inquiètent. L'atteinte à ce droit, particulièrement bien établi au plan interne comme au plan européen, nous fait donc dire que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale est à la fois anticonstitutionnel et anticonventionnel.

Il y avait d'autres façons de faire pour étendre le délit d'entrave.

**M. René Vandierendonck.** – Eh oui !

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – L'article 444-2 du code pénal réprime par exemple l'usage frauduleux des sigles de l'État, qu'il s'agisse du drapeau ou de l'effigie de Marianne. Nous aurions pu chercher de ce côté.

Le Gouvernement a fait un autre choix, un choix, hélas, qui porte atteinte à la liberté d'expression. Vous comprendrez pourquoi j'émetts un avis très négatif sur ce texte.

**M. François Pillet.** – Je voudrais tout d'abord remercier le rapporteur pour avis. Sur un sujet qui soulève des débats de manière récurrente, et qui, même s'il me semblait apaisé, est souvent agité à des fins différentes que la seule liberté des femmes, M. le rapporteur pour avis a su centrer son propos sur une analyse juridique très fine de cette proposition de loi, qu'il a développée au plan constitutionnel comme au plan conventionnel. Sa démonstration me paraît juridiquement très convaincante.

J'aimerais seulement intervenir sur un autre aspect du sujet. Nous avons eu récemment au Sénat des débats sur la liberté d'expression. J'ai le sentiment que ceux qui s'avançaient alors avec le masque de défenseurs de cette liberté le font aujourd'hui tomber.

Lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, nous avons déposé, avec mes collègues Alain Richard et Thani Mohamed Soilihi, des amendements visant à corriger certains dérapages sur Internet. Cette initiative a eu le succès que l'on sait. Un de ces amendements visait à modifier la durée de la prescription pour un article en ligne ; un autre tendait à permettre la requalification par le juge des faits dénoncés par un pauvre père devant un tribunal. Un dernier avait pour objet de lutter contre les excès d'Internet sur le fondement de la responsabilité civile de droit commun. De ces amendements, on a dit – argument d'une grande qualité juridique –, qu'ils étaient liberticides...

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt certains journaux, hier très excessifs dans leur condamnation de ces amendements, aujourd'hui très à l'aise pour considérer que le présent texte ne porte pas atteinte à liberté expression. Les masques tombent.

Le Sénat ne doit pas se laisser donner des leçons en matière de libertés publiques : il en a toujours été le défenseur. Je suis stupéfait par ce texte si éloigné de ce qu'on peut attendre d'un texte pénal. Si l'on emprunte cette voie, rien n'empêchera de créer de nouveaux délits d'entrave punissant tous ceux qui luttent sur Internet contre des lois d'intérêt général, tels les adversaires, au mépris de la santé de leurs propres enfants, de toute vaccination obligatoire ... Cela ouvrirait des débats bien plus vastes ! Ce qu'il faudrait obtenir, c'est que les sites étatiques soient référencés avant les autres.

Restons-en à l'avis protecteur des libertés fondamentales de notre rapporteur.

**M. Jacques Mézard.** – Comme toujours, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les conclusions de notre excellent rapporteur. Ses développements sur le droit au mensonge ont été un grand moment !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est un grand chrétien !

**M. Jacques Mézard.** – Mais je ne le suivrai pas. L'argument d'inconstitutionnalité est à géométrie variable : notre Haute Assemblée l'a montré en votant l'article 38 *ter* du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté...

**M. Philippe Kaltenbach.** – Cela n'a rien à voir !

**M. Jacques Mézard.** – Revenons à l'essentiel : ces sites posent un problème, car ils ont des conséquences graves pour la santé de certains de nos concitoyens. Même si je n'en tire pas les mêmes conséquences que lui, je suis d'accord avec François Pillet : on ne peut pas laisser faire n'importe quoi sur Internet, y compris au prétexte du droit au mensonge.

Lors de la préparation de mon rapport sur les dérives sectaires en matière de santé, j'ai découvert l'ampleur du problème. Ce qu'on voit sur Internet est odieux. Des sites conseillent aux patients atteints de cancer de ne plus suivre leur traitement...

**Mme Éliane Assassi.** – C'est vrai.

**M. Jacques Mézard.** – ... et chaque année certains en meurent ! Il est facile de dire aux femmes en détresse : nous allons nous occuper de vous. Mais lorsqu'elles accouchent, il n'y a plus personne ! J'ai des convictions, comme vous tous. Mais certaines convictions emportent des conséquences dramatiques pour nos concitoyens. Je ne peux pas suivre notre rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai l'impression de me retrouver un siècle et demi en arrière, au temps du *Syllabus* et de l'encyclique *Quanta cura*, lorsque le polémiste ultramontain Louis Veuillot disait : « Quand je suis le plus faible, je vous demande la liberté parce que tel est votre principe ; mais quand je suis le plus fort, je vous l'ôte, parce que tel est le mien. »

Quel que soit le petit doigt derrière lequel on cherche à se cacher, la question est : doit-on faire quelque chose face à ce problème ? Le Conseil constitutionnel ? Qu'il se prononce ! Nous n'avons pas à nous substituer à lui. Le texte serait incompréhensible ? Mon Dieu, il le serait plutôt moins que la plupart de ceux que nous votons ! Laissons là des arguties pour la plupart malhonnêtes. Le texte de la commission des affaires sociales contourne-t-il la difficulté ? Si c'est le cas, je m'y rallie. Il faut faire cesser l'action des sites qui relèvent de la manipulation et de l'abus de faiblesse, voilà tout ce que je demande. La commission des affaires sociales ne propose peut-être pas la meilleure solution possible. Si vous me proposez une solution efficace, je m'y rallierai ; si c'est un faux-semblant, non.

**Mme Esther Benbassa.** – Je ne suis pas d'accord avec le rapporteur. L'objectif de ces sites est de culpabiliser les femmes qui recourent à l'IVG, voire de les en empêcher. Il ne s'agit plus de liberté d'expression. Cette dernière a d'ailleurs des limites : on ferme bien des sites islamistes ou néonazis...

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – La limite, c'est l'ordre public : que le Gouvernement ferme ces sites !

**Mme Esther Benbassa.** – Ces sites empêchent des femmes de disposer de leur corps. Derrière ces menées se cache un conformisme religieux qui utilise le droit au mensonge pour diffuser une idéologie dépassée. Aujourd'hui, l'IVG est un acquis qui ne peut plus être remis en question.

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Je ne dis pas autre chose !

**Mme Esther Benbassa.** – Ces femmes sont en grande difficulté. On ne recourt jamais à l'IVG par plaisir, personne ne prend cet acte à la légère, surtout pas les femmes.

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Je suis favorable à la loi Veil, qui établit la liberté pour les femmes de choisir de recourir à l'IVG ou de ne pas y recourir. La seule façon de prendre soin de ces femmes, souvent seules, abandonnées, passe-t-elle par Internet ? Il serait temps de rompre avec l'inaction de tous les gouvernements dans ce domaine et de créer des endroits pour les recevoir.

**Mme Éliane Assassi.** – Vous les fermez, ces endroits !

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Il y a un vrai manque. Il est vrai que des sites ne respectent pas les femmes. Mais il existe dans notre droit des moyens d'y mettre un terme.

**Mme Éliane Assassi.** – Ne nous voilons pas la face. J'ai bien noté que vous étiez favorable à la loi Veil, monsieur le rapporteur, comme le sont d'autres de nos collègues de la majorité. Mais il y a des gens qui ne le sont pas, et qui utilisent tous les moyens technologiques pour mettre à mal la liberté des femmes. Je viens de taper « IVG » sur Google : le premier site référencé, devant celui du Gouvernement, est effectivement l'un de ces sites pernicious. Imaginez une femme désespérée, qui le consulte de bonne foi... C'est à cela que s'attaque la proposition de loi. Cela n'a rien à voir avec un délit d'opinion. Je reconnais que le texte n'est pas parfait juridiquement, sans doute à cause de la précipitation avec lequel il a été produit.

**M. René Vandierendonck.** – Très bien !

**Mme Éliane Assassi.** – Mais j'y suis favorable malgré tout. Chacun peut prétendre laver plus blanc que blanc, mais en dix ans, 130 centres IVG ont fermé dans notre pays, par la faute de tous les gouvernements. Et l'information des femmes a reculé.

**M. Jacques Bigot.** – Il ne s'agit pas ici d'une atteinte à la liberté d'expression : chacun, même un candidat à l'élection présidentielle, peut dire son opposition à titre personnel à l'IVG. Il s'agit ici de s'attaquer aux tentatives de la part de personnes ayant ces convictions de retarder la

décision des femmes jusqu'au-delà du délai légal, de manière à les empêcher de recourir à l'IVG. Ou bien vous admettez le problème, et il faut le traiter ; ou bien vous le niez, et vous déclarez qu'on a le droit de mettre en place des stratégies pour empêcher des femmes d'exercer leur liberté et par la même occasion, de faire naître des enfants adoptables par des familles bien-pensantes en mal d'enfants...

**Mme Catherine Troendlé.** – C'est inadmissible !

**Mmes Jacqueline Gourault et Marie Mercier.** – Oh !

**M. Jacques Bigot.** – La réalité, c'est que dans ce monde de solitudes, Internet est un lieu où l'on se fait des amis – que l'on ne connaît pas, en réalité – et où l'on s'informe, par exemple lorsque l'on est très malade, sur son traitement. Il existe des textes qui répriment la publicité trompeuse en matière de consommation ; ils ne s'appliquent pas ici car les sites n'ont pas de but commercial. Le gouvernement a cherché, l'Assemblée nationale a tâtonné, la commission des affaires sociales a trouvé une solution...

Nous devons toujours veiller à réduire au minimum le risque d'inconstitutionnalité. Mais la rédaction vise bien les pratiques d'intimidation, pour les décourager ou permettre aux procureurs de poursuivre. Il est permis d'espérer que cela mettra fin à ces pratiques scandaleuses. Cela n'empêche pas de chercher par ailleurs des solutions au désarroi des Françaises.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous ne pouvez pas mentionner que des candidats aux élections nationales sont hostiles à l'IVG sans citer leur nom. Si vous ne l'avez pas fait, c'est qu'il n'y en a pas...

**M. Jacques Bigot.** – Certains candidats qui respectent la loi n'en gardent pas moins une opinion à titre personnel... Ce qui est légitime.

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Je suis tout à fait prêt à ce que nous nous lancions dans la recherche que vous proposez, en hommes et femmes de bonne volonté. Cependant, faut-il que ce soit dans l'urgence, alors qu'il faudrait parcourir tout le droit civil et même plus ? Le Gouvernement doit choisir entre un texte efficace ou un texte d'affichage. Le droit existant répond déjà à une partie importante des questions qui ont été soulevées. Je suis favorable à la loi Veil. Je veux qu'elle s'applique, mais dans le respect du droit.

**Mme Catherine Troendlé.** – Dépasionnons le débat. Je ne sais pas combien d'entre vous se sont rendus dans un centre pratiquant l'IVG. J'ai eu l'occasion d'y accompagner une jeune fille désespérée. Elle m'a dit avoir consulté plusieurs sites sur Internet, et un de ceux qui posent problème est référencé en premier. Il suffit de payer pour cela. Pourquoi le Gouvernement ne finance-t-il pas un meilleur référencement de son site ? Il y a urgence, quoi qu'il en coûte.

Les statistiques indiquent que le recours à l'IVG est resté stable ces dernières années. Les jeunes filles ne sont plus autant informées qu'auparavant. L'information de proximité a disparu, notamment dans les établissements scolaires. La relancer offrirait un moyen plus efficace et plus rapide qu'un nouveau texte pour lutter contre l'entrave à l'IVG.

**M. François Pillet.** – Il n'y a aucune raison que ce débat dérape. Je suis convaincu qu'aucun d'entre nous ne remet en question la loi Veil. Pour autant, je ne suis pas certain que le texte qu'on nous propose doive passer en urgence. Ce qui est urgent, c'est d'éviter qu'on utilise l'IVG comme un moyen de contraception ; c'est que l'État donne aux jeunes femmes en détresse les moyens d'être informées correctement et de manière neutre. Si nous adoptons trop rapidement un texte incomplet et mal adapté, nous risquons de devoir traiter d'autres sujets, qui ne manquent pas : vaccinations, cancers... Lorsque certains sites incitent les gens à soigner leur cancer avec de la valériane ou du tilleul, ils véhiculent une information criminelle. Empêcher la diffusion d'informations dramatiquement fausses et qui portent préjudice, tel est l'enjeu.

Une solution pourrait être de faire réparer par un juge civil les préjudices causés par certaines informations, ce qui éviterait d'utiliser la voie pénale. Évitions les passions. Attaquons-nous de manière globale au problème de l'information mensongère.

**M. René Vandierendonck.** – Je ne peux être qu'attentif et modeste. Pendant vingt ans, j'ai exercé les fonctions de président du centre hospitalier de Roubaix. Pour 2 631 naissances en 2015, il y a eu 1 182 IVG... L'âge moyen de recours à l'IVG a considérablement baissé. Dans la dernière version du Lavis, le fameux manuel d'histoire, la loi Veil est présentée comme une grande conquête – ce que je pense. En vingt ans, aucun Gouvernement n'a su dégager les financements suffisants pour que le planning familial puisse déployer ses activités de prévention et d'information de manière efficace. Le personnel manque dans les collèges et les lycées.

Ce texte est mal rédigé, à l'évidence. Certains y trouvent l'occasion d'un marquage idéologique. Nous sommes à la commission des lois. Nous nous devons de trouver une porte de sortie.

**M. Philippe Bas, président.** – Il s'agit de proposer des mesures concrètes pour améliorer l'accueil et l'information des femmes seules et isolées.

**M. Alain Vasselle.** – Je remercie Michel Mercier d'avoir rendu lumineux un sujet qui ne l'était pas d'un point de vue juridique. En tant que rapporteur de la commission des lois, il devait s'assurer que le texte ne posait pas de problème constitutionnel ou conventionnel.

Voilà plusieurs années que l'action du planning familial est insuffisante en matière de diffusion de l'information dans les collèges et les lycées. La commission des affaires sociales devrait se pencher sur le sujet.

M. Vandierendonck nous dit que l'âge moyen à l'IVG a considérablement baissé. J'ajoute que les visites médicales ne se pratiquent plus, même à l'école primaire.

M. Pillet a raison de s'interroger. Est-il pertinent de légiférer au coup par coup et ne vaudrait-il pas mieux travailler sur une réponse globale ? On ne peut pas produire un texte à chaque fois qu'un problème est médiatisé.

Le rapporteur a mentionné l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Quand les pro-IVG ou les anti-IVG manifestent dans la rue, doit-on considérer qu'il s'agit d'un trouble à l'ordre public ? Ma question est naïve, j'en conviens. Enfin, j'ai cru comprendre que des dispositions législatives sanctionnaient déjà la diffusion d'informations mensongères. Peut-être faudrait-il les utiliser...

**M. François Grosdidier.** – Évitions toute approche manichéenne. Ce n'est pas parce que nous nous opposons au texte que nous nions le problème posé par les sites qui diffusent de fausses informations sur le sujet.

Nous serons sans doute appelés à légiférer sur le contenu des réseaux sociaux qui véhiculent en permanence des contre-vérités en toute impunité. De là à modifier le droit de la presse, je crois que la société est trop attachée à la liberté d'expression pour y consentir. On risquerait de devoir poursuivre chaque utilisateur des réseaux sociaux.

La diffusion de fausses informations en matière de santé pose problème, c'est certain. En revanche, cela n'a rien avoir avec les controverses scientifiques qui surgissent sur certains sujets. La loi doit intervenir dès lors que le message transmis est dangereux pour la santé des personnes, lorsqu'un site recommande par exemple de ne pas recourir aux transfusions sanguines ou interdit aux femmes de consulter les médecins masculins.

En ne traitant que la question de l'IVG, on laisse penser qu'on cherche à faire un coup politique, et on présente le débat comme un bras de fer entre dogmes. Pour ma part, je n'ai pas de dogme, et je crois que ce texte mérite mieux qu'un bras de fer.

**M. François Zocchetto.** – Je remercie M. Mercier d'avoir accepté la tâche de rapporteur sur ce texte, car avec le contexte et le calendrier il y avait surtout des coups à prendre.

**M. François Pillet.** – Certes...

**M. François Zocchetto.** – Je regrette que ses conclusions, auxquelles je souscris pleinement, génèrent des commentaires inappropriés. Notre commission des lois doit produire un rapport pour avis qui tienne compte des règles de droit constitutionnel et conventionnel. À cet égard, on ne peut que conclure que ce texte n'est pas recevable. Notre commission des affaires sociales ne s'y est d'ailleurs pas trompée : saisie au fond, elle a jugé sans attendre notre avis que ce texte serait sans grand effet et que son annulation serait facilement demandée.

Comme notre rapporteur, je suis très attaché à la loi Veil, et je souhaite que la liberté donnée aux femmes soit effective. Nous sommes confrontés à la relation entre l'exercice des libertés et Internet. M. Pillet a rappelé l'extrême difficulté, voir l'impossibilité de lutter contre allégations mensongères, dangereuses ou criminelles qui circulent sur Internet. Notre droit pénal est inadapté au problème, car Internet est un système mondialisé, régi par les forces de l'argent. Comme l'a indiqué Mme Troendlé, il suffit de payer pour être référencé en premier. Nous sommes face à une mise aux enchères permanente et planétaire des opinions.

La commission des affaires sociales a fait deux propositions. La première me semble être un compromis de fin de réunion : il s'agirait de repartir du texte en vigueur en y ajoutant « par tout moyen ». Ces mots, à vrai dire, n'apportent rien, si ce n'est un risque d'inconstitutionnalité, qui menace tout le dispositif. Seconde option : Mme Gatel et quelques autres proposent de définir plus précisément le champ de la responsabilité civile des sites qui diffusent avec une intention malveillante des allégations de nature à induire manifestement autrui en erreur sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une IVG. Le juge des référés pourrait être saisi rapidement et prononcer par ordonnance des amendes civiles. Cette piste me semble intéressante, elle nous sort de l'impasse du droit pénal et incite le juge à soutenir les demandes de fermeture de ces sites.

Ne travestissons pas le débat : la loi Veil doit être maintenue.

**M. Hugues Portelli.** – Je suis d'accord avec le rapporteur, dont les conclusions sont juridiquement très solides. Mais nous sommes dans un débat abstrait puisque, depuis l'adoption par la commission des affaires sociales de son texte, le texte de l'Assemblée nationale n'existe plus.

La manière dont le législateur s'est attaqué au problème depuis la loi Neiertz me paraît farfelue. Le délit d'entrave appartient au droit pénal du travail.

**M. René Vandierendonck.** – Absolument !

**M. Hugues Portelli.** – Alors qu'il n'a rien à voir avec l'IVG, on l'a bricolé pour l'y adapter, et voilà que l'Assemblée nationale veut l'élargir à tous les moyens de communication. C'est tout-à-fait inconstitutionnel et non conventionnel. La CEDH s'est d'ailleurs déjà prononcée sur des cas précis, et la Roumanie a été condamnée. Nous subirions le même sort. Cela dit, le texte de la commission des affaires sociales est vidé de toute substance.

La notion de délit d'entrave est un mauvais outil juridique. J'ai observé depuis longtemps qu'en matière de communication, le droit civil était plus efficace que le droit pénal.

**M. François Pillet.** – Exact.

**M. Hugues Portelli.** – Mais le droit pénal prévoit par exemple l'abus de faiblesse, qui pourrait être utile, même s'il me paraît difficile de le



---

transposer aux moyens de communication de l'heure. Nous devons d'abord nous débarrasser du débat tel qu'il est engagé.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Non !

**M. Hugues Portelli.** – Nous pourrions voter contre le texte de l'Assemblée, mais il n'existe plus. Nous pouvons voter pour celui de la commission des affaires sociales, qui n'a plus guère de contenu – cela me semble la meilleure solution, du moins tant que nous ne nous attelons pas à ce problème avec des outils juridiques sérieux.

**Mme Marie Mercier.** – Médecin en exercice, j'accompagne des jeunes filles, et aussi des femmes, et suis profondément attachée à la loi Veil – même si ce n'est pas le sujet. L'IVG est toujours un drame et le restera, c'est une cicatrice indélébile. J'ai assisté à des curetages... Cela marque à jamais. En 2016, l'accès est aisé à des sites pornographiques, et l'éducation sexuelle au sein des familles est souvent lacunaire. Les plannings ont disparu et, dans les collèges, les infirmières ne tiennent pas toujours le bon discours – et je ne parle pas des sites internet.

Sur ce texte, je ne donnerai pas un avis médical ni un avis de femme, on nous demande un avis juridique. Si celui de notre commission des lois est contraire à la Constitution, nous perdrons de la crédibilité sans favoriser la protection des femmes.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Je suis heureux que nous soyons d'accord sur l'essentiel : la liberté d'opinion doit être préservée, la loi Veil, maintenue, et les sites internet dont la presse s'est récemment faite l'écho représentent un réel danger. Nous ne pouvons laisser des personnes motivées s'adresser sur des sites dangereux à des femmes en détresse pour les convaincre de renoncer à une intervention qu'elles avaient prévue.

Oui, nous travaillons dans des délais contraints, mais ce n'est pas la première fois. Je suis entièrement d'accord avec M. Portelli : la commission des affaires sociales a adopté son texte et c'est ce texte qui sera débattu en séance, et sur lequel j'aimerais connaître l'avis de notre rapporteur. Certes, il n'est pas parfait, mais il évite le risque de censure du Conseil constitutionnel – ce ne sont pas les mots « par tout moyen » qui la motiveront – tout en traitant d'Internet et de tous autres supports de désinformation. Pour l'heure, le délit d'entrave suppose un contact physique. Il faut intégrer les contacts téléphoniques, ou électroniques. Bref, cette solution de compromis me paraît constructive, quitte à poursuivre ensuite la réflexion. Nous la soutenons. Qu'en pense le rapporteur ? La solution de Mme Gatel suppose que des femmes en détresse engagent des procédures civiles pour obtenir réparation... Ce n'est pas réaliste.

**M. Philippe Bas, président.** – Le Gouvernement se ralliera difficilement au texte de la commission des affaires sociales. Certes, de nombreux champs d'action, comme le maillage des centres du planning familial, peuvent être

envisagés. Mais, à l'instar de la majorité de l'Assemblée nationale, le Gouvernement cherche à lutter directement contre les entraves opposées sur des sites internet.

Sommes-nous pour ou contre le texte soutenu par le Gouvernement ? C'est la vraie question. Personnellement, je suis contre, pour de stricts motifs constitutionnels. Nous invoquons souvent les risques de censure de la part du Conseil constitutionnel. Le Parlement est le gardien de la Constitution.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nous applaudissons !

**M. Philippe Bas, président.** – Le Sénat joue tout particulièrement ce rôle.

**M. François Zocchetto.** – Selon les chiffres que me fournit Mme Gourault, à l'heure actuelle, 50 % des IVG concernent des femmes âgées de vingt ans à vingt-neuf ans et 15 % concernent des femmes âgées de moins de dix-neuf ans ; parmi ces dernières, 7 % ont moins de quinze ans...

**M. Philippe Bas, président.** – De plus en plus de mineures, notamment de moins de quinze ans, ont recours à l'IVG. On voit là la conséquence d'une médiocre préparation à la vie sexuelle et à la contraception.

**M. François Grosdidier.** – On observe une grande hétérogénéité sur le territoire national...

**M. Hugues Portelli.** – C'est du texte de la commission des affaires sociales que nous débattons en séance publique ; formellement, le texte de l'Assemblée nationale n'existe plus.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Exactement !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – CQFD !

**M. Philippe Bas, président.** – Certes, mais, compte tenu du calendrier, la commission des lois a été saisie pour avis du texte de l'Assemblée nationale. D'ailleurs, le débat forme un tout ; il faut l'aborder dans sa globalité.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Voilà une approche jésuitique...

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Sur ce sujet, la voie pénale, qui soulève tant de questions, est manifestement insatisfaisante. On ne peut pas sortir du cadre de 1993 sans se heurter à des obstacles constitutionnels.

Avec un peu plus de temps, nous pourrions élaborer un panel de mesures concrètes et pratiques, notamment en explorant la voie civile. Je pense en particulier à la jurisprudence qui a suivi la loi sur la presse de 1881.

Comme le soulignent MM. Portelli et Kaltenbach, nous débattons du texte de la commission des affaires sociales. Nos collègues ont modifié le troisième alinéa de l'article L. 2223-2 du code de la santé publique, et celui-là seulement. Jusqu'à présent, le délit d'entrave à l'information sur l'IVG n'est applicable que dans les établissements pratiquant l'IVG.

Deux changements essentiels ont été apportés. Premièrement, la commission des affaires sociales a choisi de mentionner les entraves exercées « par tout moyen » ; cette formule est juridiquement inopérante. Deuxièmement, nos collègues prennent en compte non plus les seules femmes qui cherchent à s'informer sur l'IVG ou qui viennent pratiquer l'IVG, mais toutes les « personnes » qui

---

cherchent à s'informer sur l'IVG, y compris en dehors des établissements pratiquant l'IVG. C'est là que réside la véritable novation.

Je doute que ces modifications entraînent un quelconque changement sur le fond ! Ce n'est pas avec ce texte que l'on pourra poursuivre les sites internet incriminés. On fera un beau discours – c'est peut-être d'ailleurs l'objectif –, mais on ne fera pas du droit efficace ; on se fera simplement plaisir.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il n'y a pas de mal à se faire plaisir... Et il est bon que le législateur exprime son intention profonde, ici sa volonté de répondre à une propagande très orientée et malintentionnée. En cas d'action en justice, ce serait une indication précieuse.

**M. Philippe Bas, président.** – Si ces dispositions ne changent rien en droit, il faut l'admettre.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Elles changent bien quelque chose !

**M. Philippe Bas, président.** – Tout comme un livre ou un journal, un site internet n'entre pas directement en contact avec une personne. Il faudrait pouvoir prouver qu'une communication directe a été établie entre un bénévole ou un salarié d'un site, d'une part, et un internaute, d'autre part.

**M. Jacques Mézard.** – J'en ai des exemples !

**M. Philippe Bas, président.** – Avec toute la bienveillance du monde, un juge ne pourra se fonder sur le texte qu'on nous soumet...

**M. André Reichardt.** – J'ai deux griefs à l'égard du texte de la commission des affaires sociales. Premièrement, il est encore moins intelligible que le texte de l'Assemblée nationale. Deuxièmement, le choix du terme de « personnes » risque d'entraîner de graves atteintes à la liberté d'expression. Je me rallie donc à la position de M. Mercier.

**M. Alain Vasselle.** – Monsieur le rapporteur, vous estimez que le texte de la commission des affaires sociales est complexe et inefficace. Le fait que vous ayez déposé quatre amendements signifie-t-il que vous êtes favorable à cette proposition de loi ainsi amendée ?

**M. Jacques Mézard.** – Il est fort peu aimable envers nos collègues de la commission des affaires sociales, et selon moi injuste, d'affirmer que la rédaction dont nous débattons est inintelligible – surtout au regard de certains textes concoctés dans cette salle...

L'ajout de la mention « par tout moyen », même s'il peut paraître superfétatoire, est parfaitement intelligible, de même que la formule « à l'encontre des personnes cherchant à s'informer », un père pouvant très bien s'inquiéter pour sa fille.

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Je l'ai dit !

**M. Jacques Mézard.** – Parallèlement, les sanctions seraient difficiles à appliquer. Mais des sites comme *ivg.net* sont dénués de toute ambiguïté. À mon sens, ils pourraient bel et bien être attaqués grâce à un tel texte législatif.

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Je vous renvoie à un très bon dossier de *La Croix* !

**M. Jacques Mézard.** – Voilà une lecture qui ne m'étonne pas de votre part, elle doit même vous inspirer au quotidien....

Peut-être les dispositions de ce texte ne résolvent-elles pas totalement le problème posé. Mais elles constituent un bon moyen de progresser. En la matière, il est urgent d'agir.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous l'avez dit, la rédaction de la commission des affaires sociales ne répond pas au problème des sites internet : il est impossible de caractériser des informations éventuellement erronées – qu'elles soient publiées sur un site internet ou dans un journal – comme des intimidations, menaces ou pressions.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Des pressions morales !

**M. Philippe Bas, président.** – Une pression morale ne s'exerce pas *urbi et orbi* mais sur une personne. Un site internet ne pourra jamais être poursuivi sur ce fondement. Voter ce texte serait un faux-semblant.

**M. Jacques Mézard.** – Le texte de la commission des affaires sociales facilite les poursuites contre certains sites. C'est une avancée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Présenter des informations biaisées à une personne qui se rend sur le site pour s'informer, c'est exercer une forme de pression morale.

**M. Philippe Bas, président.** – Si vous voulez sanctionner les sites internet, il faudra faire de même pour les livres et les journaux...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Une recherche sur Internet répond à un manque. Présenter des informations de façon biaisée est répréhensible. Cela étant dit, j'aurais voté le texte de l'Assemblée nationale en l'état.

Quant à savoir ce que les tribunaux feront... On a vu des retournements de jurisprudence spectaculaires... et la Cour de cassation arbitre. Au moins, ce texte propose une solution ; la vôtre, c'est l'absence de solution.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce texte n'est pas une initiative du Sénat. C'est au Gouvernement et à l'Assemblée nationale de faire des propositions qui tiennent la route. Nous essayons d'aider...

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Toute infraction pénale comprend un élément intentionnel et un élément matériel. Dans l'article L. 2223-2 du code de la santé publique, le premier est caractérisé comme « le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption de grossesse » ; mais les sites en question n'empêchent pas d'informer, ils présentent une information conforme à leurs idées.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Les sites que nous condamnons attirent le chaland, la pression morale s'exerce dans un second temps, une fois que la personne a communiqué ses coordonnées. Malheureusement, dans le droit en vigueur, le délit d'entrave ne peut être constaté que dans le lieu physique

---

où l'avortement est pratiqué. En sanctionnant les pressions exercées par téléphone ou par courriel, l'amendement de notre collègue Stéphanie Riocreux règle ce problème. Pour traiter la question dans son ensemble, je suggère que notre commission constitue une mission d'information sur les moyens de lutter contre la mauvaise information en matière de santé, des régimes miracle aux remèdes contre le cancer. Le texte répond à un problème précis, et la mention « par tout moyen » est une avancée incontestable.

**M. Philippe Kaltenbach.** – L'Assemblée nationale sera peut-être sensible à ces arguments.

**M. Alain Vasselle.** – L'ajout de la commission des affaires sociales n'aura qu'un caractère dissuasif ; il n'est pas opérant et n'aura aucun aboutissement juridique puisqu'il est difficile de caractériser la faute.

Je tiens à féliciter notre président d'avoir laissé la discussion générale se prolonger au-delà de midi ; cela nous dispensera d'examiner les amendements du rapporteur dont, je le présume, l'avis global sera défavorable...

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis.** – Je propose à notre commission d'émettre un avis défavorable sur le texte de la commission des affaires sociales.

*La commission des lois donne un avis défavorable à l'adoption de l'article unique de la proposition de loi tel qu'il ressort des travaux de la commission des affaires sociales.*



## LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

### Audition

**M. Bertrand Mathieu**, professeur à l'École de droit de la Sorbonne Université Paris I, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, vice-président de l'association internationale de droit constitutionnel

### Contributions écrites

**M. Didier Guérin**, président de la chambre criminelle de la Cour de cassation

**Direction des affaires criminelles et des grâces**

**Conseil national du numérique**

**Mme Fabienne Siredey-Garnier**, vice-présidente du TGI de Paris, présidente de la 17<sup>ème</sup> chambre

**Me Christophe Bigot**, avocat à la Cour

**M. François Rousseau**, professeur des universités en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes