

La politique de l'avortement au Portugal

Un exemple de *policy learning* pour le Luxembourg

Cátia Gonçalves

Dans les prochaines semaines, l'avortement sera sujet de discussion à la Chambre des députés. Le programme de la coalition CSV/LSAP prévoit de revoir l'actuelle loi sur l'interruption volontaire de la grossesse (IVG) datant de 1978 et inscrite au Code pénal. La loi est indicative et inclut trois exceptions pour la pratique de l'IVG : en cas de risque physique ou psychique de la femme enceinte, risque de maladie grave pour l'enfant à naître ou en cas de viol jusqu'à la 12^e semaine. Le projet de loi 6103 déposé en janvier 2010 (!) prévoit comme seul changement une 4^e exception de « détresse sociale » tout en maintenant l'indication ainsi que l'inscription au Code pénal. Si les deux pays ont des réalités économiques et sociologiques différentes, il est assez pertinent de comparer l'évolution de la loi sur l'IVG au Portugal à celle du Luxembourg. Les discussions et arguments se rejoignent et, si on connaît déjà l'issue au Portugal, il est intéressant de retracer l'historique et d'envisager les évolutions probables de la discussion au Luxembourg.

Avant 2007, le Portugal se situait, avec Malte, la Pologne, l'Irlande et le Luxembourg, parmi les pays européens les plus répressifs en matière d'avortement¹. Suite à un deuxième référendum sur l'IVG en février 2007, une nouvelle loi a été promulguée, permettant à la femme d'avorter sur demande jusqu'à la 10^e semaine de grossesse. Étant un sujet particulièrement épineux dans un pays majoritairement catholique², la question de l'avortement a représenté un grand défi pour la jeune démocratie du Portugal.

Jusqu'en 1984, l'avortement est complètement illégal au Portugal. Le sujet n'est pourtant pas méconnu. En 1940 déjà, Álvaro Cunhal, le *leader* historique du

Parti communiste portugais (PCP) avait écrit un mémoire sur l'avortement clandestin depuis sa cellule de prison en le qualifiant de *flagelo* que l'on pourrait traduire par « fléau »³. Il avait notamment mis en évidence les causes socioéconomiques et morales qui amenaient certaines femmes à vouloir avorter dans les classes ouvrières⁴. L'avortement était d'abord considéré comme un problème de clandestinité plutôt qu'un problème de santé publique⁵. Les interruptions de grossesse sont pratiquées dans des sous-sols, dans des conditions douteuses. Certaines cliniques privées pratiquent l'IVG, car elles ne sont enregistrées ou contrôlées légalement, mais demandent des sommes variant entre 300 et 1 000 euros, selon l'état d'avancement de la grossesse. D'autres femmes recourent à l'avortement médicamenteux et atterrissent souvent dans les hôpitaux pour « terminer » l'avortement et soigner des infections et autres complications. En 1984, et sur proposition socialiste, l'avortement est légalisé sous quatre conditions : en cas de danger de vie, de risques pour la santé physique ou mentale de la femme enceinte, en cas de malformation du fœtus ou en cas de viol⁶.

L'avortement sous le gouvernement de Guterres : un PS déchiré

En 1985, et pendant dix ans, ce sera le parti conservateur PSD⁷ qui sera au gouvernement avec à sa tête, Anibal Cavaco Silva, actuel président de la République et opposant explicite à toute réforme de la loi

L'avortement était d'abord considéré comme un problème de clandestinité plutôt qu'un problème de santé publique.

Cátia Gonçalves est assistante-doctorante à l'Université du Luxembourg. Sa thèse de doctorat porte sur les politiques publiques de santé et plus particulièrement sur l'eupéanisation de la régulation de la mobilité des médecins.

sur l'IVG. Dix ans plus tard et suite à une victoire législative des socialistes, plusieurs propositions de loi en faveur de l'avortement à la demande de la femme sont votées. Successivement en 1997 et 1998, il y a au total cinq propositions qui sont déposées. Celle issue de la Jeunesse socialiste proposant la dépénalisation de l'IVG à la demande de la femme dans les 10 semaines de gestation est finalement acceptée à neuf votes près. Les critiques et voix dissidentes invoquent la Constitution, qui consacre dans son article 24 le droit à la vie ; or les deux alinéas de cet article ne font pas expressément référence à l'avortement. Le premier affirme que « la vie humaine est inviolable » et le second fait référence à la peine de mort⁸. Le référendum surgit alors comme une possible solution à l'immobilité politique. La décision d'organiser un référendum prise par le Parti socialiste (PS) et le PSD s'accompagne de vives contestations à l'intérieur du banc socialiste, qui vont même jusqu'à qualifier le Premier ministre de « traître ». La fracture au sein du PS est évidente, la frange catholique dont fait partie le Premier ministre est résolument en faveur d'un référendum sur la question, alors que la grande majorité du parti s'est officiellement prononcée contre un référendum. Soulignons à cet effet que le rôle des *leaders* politiques tient une place importante dans la démocratie portugaise. Ce sont des acteurs-clés du processus du changement politique dans la mesure où ils ont un degré d'autonomie assez élevé. Le Premier ministre portugais dispose d'une large marge de manœuvre dans le choix de ses ministres et peut ainsi se distancier de son parti. La différence entre le parti au gouvernement et le parti au Parlement peut dès lors être très grande et permettre une personnalisation de la figure du Premier ministre.

Un sujet qui dérange

Outre la forte mobilisation de la société civile, la campagne de 1998 pour le référendum sur l'avortement est marquée par un certain désordre du côté des deux principaux partis : le PS et le PSD. Tout deux n'ont formellement pas émis de consigne de vote, malgré l'activisme plus poussé du PSD en faveur du non⁹.

L'Église catholique est le grand protagoniste de cette campagne. Face aux slogans virulents de défense des droits sexuels et reproductifs de la femme des *pro-choice*, elle recommande aux prêtres de ne pas s'impliquer directement dans la campagne, mais encourage néanmoins l'usage du pupitre pour faire passer le message du non¹⁰. Malgré le discours modéré de certains catholiques, d'autres, tels que Mgr António Monteiro, évêque de Viseu, ont déclaré que ceux qui votaient oui devaient sortir de l'Église, que c'était un « crime contre l'humanité, la continuation



« Dis oui à la dépénalisation, c'est une question de santé publique » : 360 000 femmes ont avorté clandestinement. Organisation : Jeunes pour le oui

de la barbarie nazie [l'équivalent des] fours d'extermination¹¹ ». En 1998, ils préparent à nouveau une série d'interventions, de débats et colloques contre « l'utilisation de l'avortement comme moyen de contraception » et « pour donner son témoignage et empêcher que soit légalisée au Portugal la mort d'enfants »¹². La rhétorique des partisans du non est à ce sujet très révélatrice, en effet, on ne parle pas de fœtus ou d'embryons, mais on parle systématiquement de bébés ou d'enfants tués, assassinés.

Lors du premier référendum sur l'IVG, le non l'emporte avec 50 % des votes et un taux d'abstention de 68 %. Ces résultats n'engagent pas le Parlement à les suivre, vu que la participation ne dépasse pas les 50 % exigés, mais ils seront néanmoins pris en compte et la proposition est retirée.

Le politologue André Freire nous donne trois facteurs déterminants pour expliquer ces résultats. Tout d'abord, le faible engagement du PS sur la question et ses divisions internes. Deuxièmement, la campagne duale qu'a menée le PS, à savoir le oui de la grande majorité du parti contre le non du secrétaire général (Guterres) et des membres catholiques et, enfin, troisièmement, le pouvoir prégnant de l'Église catholique dans le camp du non¹³. Ce pouvoir de

La coalition [CSV/LSAP] se devant de respecter son programme et s'agissant d'un compromis, il est difficile pour ces partenaires de défendre une position claire et conforme aux logiques partisanes.

l'Église se reflète non seulement dans les discours des campagnes, mais aussi dans la pudeur sémantique de la société portugaise. En effet, il existe une petite nuance de vocabulaire entre *aborto*, l'avortement donc, et le *desmancho* qui désigne littéralement une fausse couche. On peut donc être contre l'avortement et pour le *desmancho*, comparable au terme de « curetage » pratiqué au Luxembourg et qui correspond en réalité à un avortement clandestin.

Un regain sur la question de l'avortement

En 2002, lors d'élections législatives anticipées, le parti conservateur PSD gagne une majorité de sièges au Parlement. Ce qu'il faut retenir de ce gouvernement de coalition de droite assez déstabilisé, c'est que dans son programme ne figure pas de remise en cause de la loi sur l'avortement. En revanche, on retrouve une politique de valorisation de la famille qui entend « Valoriser et promouvoir une culture du respect de la vie et de l'enfant¹⁴ ». Tout comme dans les années 1980, l'arrivée au pouvoir d'une coalition de droite empêche toute discussion sur l'avortement, d'autant plus qu'il existe un accord préélectoral.

Entre 2001 et 2003, une série de jugements font l'objet d'une médiatisation importante au Portugal. Ainsi à Maia (alentours de Porto), 17 femmes sont accusées d'avoir avorté illégalement, c.-à-d. dans la clandestinité. Une infirmière est condamnée à huit ans et demi de prison, un assistant social est également condamné et les 15 femmes restantes sont acquittées¹⁵.

L'année 2004 est également marquée par deux événements majeurs et décisifs pour la dépénalisation de l'avortement : une pétition réunissant 120 000 signatures pour la réalisation d'un nouveau référendum sur l'avortement et l'interdiction pour le bateau de l'organisation hollandaise *Women on Waves* (WOW) d'entrer dans les eaux territoriales du Portugal. Ce dernier événement fait couler beaucoup d'encre et mobilise la presse internationale. Ces rebondissements couplés à la victoire écrasante du PS aux élections législatives anticipées de 2005 (majorité absolue) vont ouvrir une nouvelle fenêtre d'opportunité pour la dépénalisation de l'avortement.

L'avortement sous le gouvernement de Sócrates : un PS uni

La question de l'IVG se trouve d'emblée inscrite dans le programme électoral du PS lors des élections de 2005 et également dans le programme du gouvernement de Sócrates¹⁶. Le coup d'envoi est donné pour la réalisation d'un deuxième référendum sur l'avortement. Cette prise de position nette et enga-

gée est accueillie avec enthousiasme dans le rang des socialistes : « Sem uma intervenção activa dos partidos é difícil levar as pessoas a participar. É bom que haja no PS uma posição clara como há hoje.¹⁷ »

Le référendum de 2007 prend une tournure beaucoup plus politique. Les *leaders* des différents partis politiques occupent une place centrale aux temps d'antenne dont ils disposent. Adoptant une position claire et assumée jusqu'à la fin de la campagne, José Sócrates peut être considéré comme un des vainqueurs du oui. La position officielle du PS était calquée sur la propre volonté du *leader*¹⁸. Cela marque un contraste évident avec Guterres, qui non seulement avait négocié le référendum contre la majorité de son parti, mais s'était officiellement prononcé contre la dépénalisation.

Les principaux arguments repris par le Premier ministre José Sócrates soutenaient que la loi de 1984 transformait l'IVG en avortements clandestins. Le but majeur serait de transférer cette question des systèmes policiers et judiciaires aux systèmes de santé et de soutien social. Il met également en avant le « retard » du Portugal et la « honte nationale de l'avortement clandestin ». Un pays développé ne devrait pas faire semblant que rien ne se passe, alors que des milliers d'avortements clandestins ont lieu chaque année. Il s'agit d'assumer la responsabilité par rapport à la réalité et d'encadrer l'IVG au lieu de subir les conséquences de la clandestinité¹⁹.

Grand vainqueur de 1998, tant pour la réalisation du référendum que pour le résultat, le PSD sous Marcelo Rebelo De Sousa n'avait pas émis de consigne de vote, mais s'était nettement engagé pour le non. Tel n'est pas le cas en 2007, où le président du parti José Marques Mendes prend position à titre personnel pour le non, mais tente de respecter la diversité des opinions en organisant des débats *pro-life* et *pro-choice*²⁰. Cependant, les temps d'antenne et d'intervention du *leader* prennent une tournure visiblement plus favorable au non, ce qui cause l'insatisfaction et la colère des partisans pour le oui et affaiblit la crédibilité du parti.

Le référendum est organisé le 11 février 2007 et le oui l'emporte cette fois avec 59 % des suffrages, l'abstention restant au-dessus du seuil des 50 %.

De retour au Luxembourg, il est difficile de prévoir l'issue de ce projet de loi déposé par le ministre de la Justice, François Biltgen. La coalition se devant de respecter son programme et s'agissant d'un compromis, il est difficile pour ces partenaires de défendre une position claire et conforme aux logiques partisanes. Malgré cela, les Femmes socialistes se sont clairement

positionnées en faveur d'une solution par délai garantissant la liberté de choix pour la femme enceinte. Des propositions de loi allant dans le même sens ont déjà été présentées lors de législatures antérieures²¹, mais elles sont restées sans suite. Si les arguments ne sont pas (encore) aussi virulents qu'au Portugal, le Conseil diocésain des catholiques luxembourgeois s'est récemment prononcé sur l'avortement et prétend vouloir défendre les droits des embryons et des fœtus. Il encourage également la création de structures d'appui ecclésiastiques pour les femmes enceintes au nom de la solidarité humaine. Du côté du oui, nous avons entre autres le collectif « Si je veux ! » qui accentue les droits d'autodétermination sexuelle. L'expérience portugaise nous montre que c'est la clandestinité et le tourisme sanitaire, instigateurs des inégalités sociales, qui sont à combattre. Faute de jugements à scandale, il faudrait peut-être un peu plus de courage politique pour reconnaître l'hypocrisie de cette loi indicative qui, en théorie, punit l'IVG, mais qui la pratique sous la dénomination de « curetage », remboursé par la Caisse nationale de santé. ♦

Cet article est inspiré d'un mémoire de *master* en sciences politiques daté de mai 2009. Il est disponible dans son intégralité à la bibliothèque de l'Université libre de Bruxelles.

1 DARCY, M., in *Libération*, 10 février 2007 : www.liberation.fr/actualite/monde/234376.FR.php

2 MENENDEZ, M., « Religiosidade e valores em Portugal: comparação com a Espanha e a Europa católica » (Religiosité et valeurs au Portugal : comparaison avec l'Espagne et l'Europe catholique), *Análise Social*, vol. 42, n° 184, 2007, p. 757-787.

3 Cette thèse a été présentée à la faculté de droit de Lisbonne en 1940, mais on peut la retrouver sous forme de livre : CUNHAL, A., *O Aborto. Causas e Soluções (L'avortement, causes et solutions)*, Campo das Letras, Porto, 1997.

4 PIRES DE ALMEIDA, M.A., « Percursos de pobreza em meio rural: as mulheres, a doença e o aborto » (Parcours de pauvreté en milieu rural : les femmes, la maladie et l'avortement), in FREIRE A. (org.), *Sociedade civil, democracia participativa e poder politico: O caso do referendo do aborto (Société civile, démocratie participative et pouvoir politique : le cas du référendum sur l'avortement)*, 2007, Fondation Friedrich Ebert, Lisbonne, 2007.

5 VILAR, D., « Abortion: The Portuguese Case », *Reproductive Health Matters*, vol. 10, n° 19, 2002, p. 156.

6 VILAR, D., *loc. cit.*, p. 157.

7 Partido Social Democrata, parti de centre-droit.

8 GARNIER, R., *Un modèle européen de démocratie : Le cas portugais*, thèse honorée d'une subvention du Conseil scientifique de l'université Paris I, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2005, p. 23.

9 Le PSD n'a en effet pas émis de consigne de vote, mais s'est néanmoins investi dans la campagne pour le non (cf. inscription à la CNE). En revanche, certains députés PSD ont soutenu des mouvements pour le oui, sans pour autant être en conflit avec leur parti. Marcelo Rebelo de Sousa a ainsi réussi à faire passer un message d'union du parti autour du non (les temps d'antenne du parti ont été réservés à des messages contre la libéralisation de l'IVG), malgré une réalité bien différente.

10 FREIRE, A., « Os referendos de 1998, ensinamentos para a próxima consulta popular » in FREIRE A. (org.), *Sociedade civil, democracia participativa e poder politico: O caso do referendo do aborto*, Fondation Friedrich Ebert, Lisbonne, 2007, p. 55.

11 BOTELHO, L., in *PÚBLICO*, 24 mai 1998, repris dans MANYA, « La démocratie avortée », *Lusotopie*, 2000, p. 583.

12 ROBALO, M., in *EXPRESSO*, 17 janvier 1998.

13 FREIRE, A., *op. cit.*, p. 48.

14 Programme du XVI gouvernement (Santana Lopes), « 100 Compromissos para uma política da família 2004-2006 » (Compromis pour une politique familiale 2004-2006).

15 TAVARES, M., « A longa luta das mulheres portuguesas pela legalização do aborto » (La longue lutte des femmes portugaises pour la légalisation de l'avortement), in *Livro Negro da Condição das Mulheres (Livre noir de la condition des femmes)*, Temas e Debates, Lisbonne, 2007, p. 1.

16 Le programme est disponible en intégralité sur le site du gouvernement : www.portugal.gov.pt

17 « Sans une intervention active des partis, il est difficile d'encourager la participation des électeurs. », Francisco Assis, *leader* de la fraction socialiste, in *PÚBLICO*, 6 février 2007.

18 In *PÚBLICO*, 9 février 2007.

19 OLIVEIRA, M. J., in *PÚBLICO*, 21 janvier 2007.

20 In *PÚBLICO*, 9 février 2007.

21 Notamment en 2007, la proposition de loi n° 5701 de Lydie Err (LSAP), redéposée ultérieurement par Lydie Polfer (DP).

NATURATA Bio Marché
Fair a kooperativ mat de Bio-Bauern

Luxembourg-Ville:

- Rollingergrund**
 - Lebensmittelgeschäft
 - Bio-Metzlerei Quintus
- Merl**
 - Lebensmittelgeschäft

Osten:

- Munsbach**
 - Supermarkt - Lebensmittel
 - Restaurant & Catering
 - Akzent (Naturkleider, Spielwaren, Bücher)

Norden:

- Erpeldange**
 - Lebensmittelgeschäft
- Hupperdange**
 - Hof-Laden Schanck-Haff

Süden:

- Dudelage**
 - Lebensmittelgeschäft
- Foetz**
 - Lebensmittelgeschäft

Goûtez le bio, goûtez la vie!

Äre Spezialist fir Bio- an Demeter-Liewesmëtzel

www.naturata.lu