

Proposition de révision de l'article 15 de la Constitution

* * *

Rapport de la Commission des Institutions

(09.02.2026)

La Commission se compose de : M. Laurent Zeimet, Président ; M. Marc Baum, Rapporteur ; M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Mars Di Bartolomeo, M. Fred Keup, Mme Octavie Modert, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Sam Tanson, M. Charles Weiler, M. Michel Wolter, Membres.

* * *

SOMMAIRE

I.	Antécédents	P. 1
II.	Objet	P. 2
III.	Considérations générales	P. 3
IV.	Avis	P. 9
V.	Commentaire de l'article unique	P. 15
VI.	Texte proposé par la Commission	P. 16

* * *

I. Antécédents

La proposition de révision n° 8379 a été déposée à la Chambre des Députés le 7 mai 2024 par Monsieur Marc Baum, Député.

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le 8 mai 2024, la proposition de révision a été renvoyée à la Commissions des Institutions (ci-après « la Commission »).

Le 19 juin 2024, la proposition de révision a été présentée et la Commission a désigné M. Marc Baum comme rapporteur de la proposition de révision.

En date du 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'État a émis son avis.

En outre, la proposition de révision a fait l'objet des avis suivants :

- Commission consultative des Droits de l'Homme (16.12.2024) ;
- CID Fraen an Gender (11.02.2025) ;
- Œuvre pour la Protection de la Vie Naissante (OPVN) (01.09.2025 et 07.11.2025) ;
- Chambre des Salariés (01.08.2025)
- Amnesty International (05.09.2025) ;
- Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) (15.09.2025) ;
- Planning familial (24.09.2025).

Lors de sa réunion du 15 septembre 2025, la Commission a examiné l'ensemble des avis reçus.

La Commission a adopté un amendement en date du 6 octobre 2025.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 19 décembre 2025.

En date du 12 janvier 2026, la Commission a examiné les avis complémentaires du Conseil d'État et de l'OPVN.

Lors de sa réunion du 9 février 2026, la Commission a adopté le présent rapport.

II. Objet

La proposition de révision n° 8379 vise à compléter l'article 15, paragraphe 3, de la Constitution¹ par un alinéa 3, aux termes duquel « La liberté d'avoir recours à l'interruption volontaire de grossesse est garantie. La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce cette liberté. »

III. Considérations générales

L'histoire de l'interruption volontaire de grossesse (IVG) en Europe est indissociable des luttes sociales, des transformations politiques et des évolutions juridiques qui ont marqué les deux derniers siècles. Longtemps perçu comme un crime moral et social, l'avortement est progressivement devenu un enjeu central de santé publique, puis un droit essentiel revendiqué par les femmes.

Cette trajectoire n'a toutefois jamais été linéaire : elle est faite d'avancées, de compromis, de retours en arrière et de résistances persistantes. Aujourd'hui encore, alors que l'IVG est légalisée dans une grande partie de l'Europe, son accès reste inégal en pratique, en raison d'obstacles géographiques, financiers et organisationnels. Dans certains États, ce droit n'est

¹ Art. 15, paragraphe 3 : « Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

« L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. »

même pas pleinement garanti, voire fait l'objet de remises en cause explicites sur le plan politique et législatif. Les débats contemporains rappellent que ce droit, souvent considéré comme acquis, demeure structurellement fragile. Les développements récents dans certains pays de l'Europe et aux États-Unis démontrent que les acquis législatifs, lorsqu'ils ne sont pas solidement ancrés dans l'ordre constitutionnel, peuvent être fragilisés, voire démantelés.

L'IVG se situe au croisement du droit constitutionnel, du droit pénal, du droit à la santé et du principe d'égalité entre les genres. Son histoire en Europe révèle combien le statut juridique accordé à l'IVG dépend des rapports de force sociaux, politiques et institutionnels propres à chaque époque.

Le 19^e siècle : l'avortement comme infraction pénale

Durant de longues périodes de l'histoire de l'humanité, les jugements portés sur l'IVG étaient avant tout de nature morale et non juridique. La répression légale de l'avortement est un phénomène qui apparaît surtout au début du 19^e siècle. La quasi-totalité des États européens érige alors l'avortement en infraction pénale. Cette criminalisation s'inscrit dans un contexte de codification du droit pénal moderne, marqué par une volonté étatique de contrôler la moralité publique, la structure familiale et la natalité. Le Code pénal français de 1810, largement diffusé en Europe, sert de modèle à de nombreuses législations nationales.

Sur le plan juridique, l'avortement est alors appréhendé comme un crime contre l'ordre social et familial, indépendamment de la situation de la femme enceinte. Le droit pénal ignore totalement les considérations de santé, de consentement ou de détresse sociale. Le corps féminin est juridiquement et politiquement envisagé comme un vecteur de reproduction soumis à l'intérêt général, tel que défini par l'État et les normes religieuses dominantes.

Au Luxembourg, cette approche est reprise sans modification substantielle après l'accès à l'indépendance. Le premier Code pénal élaboré par le législateur luxembourgeois de 1879 intègre l'avortement dans les infractions « contre l'ordre des familles et la moralité publique », révélant une conception normative dans laquelle la femme n'est pas titulaire d'un droit autonome sur son corps, mais dépositaire d'une fonction sociale protégée par le droit pénal. Comparé au code pénal de 1810, l'interdiction du recours à l'IVG passe en 1879 d'un crime à un délit, ce qui peut signaler une première prise de conscience face aux situations singulières dans lesquelles se retrouvent les femmes ayant recours à l'IVG.

Premières fissures au 20^e siècle : exceptions, santé publique et instrumentalisation politique

Le début du 20^e siècle marque l'apparition de premières fissures dans le régime de criminalisation absolue de l'avortement. Dans plusieurs États, des exceptions limitées sont introduites lorsque la grossesse met en danger la vie ou la santé de la femme, sans toutefois reconnaître un droit autonome à l'IVG.

En 1920, sous l'impulsion de figures comme Alexandra Kollontaï, l'URSS devient le premier État au monde à légaliser totalement l'avortement. Cette réforme s'inscrit dans une approche

novatrice, considérant l'IVG comme une question de santé publique et d'émancipation féminine. Toutefois, cette avancée spectaculaire est remise en cause en 1936 par Staline, qui interdit à nouveau l'avortement dans une optique strictement nataliste.

Sous la République de Weimar, l'Allemagne connaît des avancées timides mais symboliquement importantes. Sans légaliser l'avortement, le législateur et les juridictions assouplissent progressivement l'application des sanctions pénales, notamment en cas de danger pour la santé de la femme, et réduisent la sévérité des peines. Ces évolutions traduisent une première prise en compte de considérations médicales. Cette dynamique est brutalement interrompue avec l'arrivée au pouvoir du régime nazi : l'avortement est à nouveau sévèrement criminalisé pour les personnes considérées comme Aryens, tandis qu'il est imposé de force à d'autres groupes.

Parallèlement, plusieurs pays européens – notamment la Suède, le Danemark, l'Islande ou la Pologne – introduisent dans les années 1930 des exceptions limitées, telles que les cas de viol ou de danger pour la santé. La Suède se distingue en 1938 en intégrant des critères sociaux, amorçant une approche plus libérale. Ces évolutions demeurent cependant fragiles et souvent remises en question par les bouleversements politiques du milieu du 20^e siècle.

Ces trajectoires contrastées confirment qu'en l'absence de garanties constitutionnelles, le droit à l'IVG demeure étroitement tributaire du contexte politique.

Les années 1960-1970 : de la dépénalisation à la reconnaissance de droits fondamentaux

Les mobilisations féministes des années 1960 et 1970 transforment profondément l'approche juridique de l'avortement en Europe occidentale. L'IVG cesse progressivement d'être appréhendée uniquement sous l'angle pénal pour être analysée à la lumière des droits fondamentaux, notamment le droit à la santé, le droit au respect de la vie privée et le principe d'égalité.

En Italie, la question est portée très tôt sur le terrain constitutionnel. La Cour constitutionnelle affirme dès les années 1970 que la protection de la vie prénatale ne saurait être absolue et doit être conciliée avec les droits fondamentaux de la femme. Cette jurisprudence fonde une méthode de mise en balance et de proportionnalité, devenue centrale dans le contentieux constitutionnel européen.

En France, cette évolution se cristallise autour de deux événements majeurs. Le « Manifeste des 343 », publié en 1971, brise le tabou de l'avortement en mettant en évidence l'ampleur des pratiques clandestines. Le procès de Bobigny en 1972, porté par l'avocate Gisèle Halimi, constitue un moment charnière. En transformant l'audience pénale en tribune politique et médiatique, la défense met en lumière l'injustice sociale et genrée d'une législation qui frappe principalement les femmes issues de milieux modestes et contribue à déplacer le débat de la culpabilité individuelle vers la responsabilité du législateur. Portée par la ministre française de la Santé Simone Veil, la loi de janvier 1975 introduit une dépénalisation conditionnelle fondée sur la notion de détresse. Au-delà de sa portée juridique, le débat parlementaire qui

accompagne son adoption marque une étape symbolique majeure en reconnaissant pour la première fois la capacité des femmes à décider pour elles-mêmes sur une interruption de grossesse.

Les évolutions législatives en France en la matière se sont depuis succédées à un rythme assez poussé, en ne comptant pas moins de 11 lois sur l'accès à l'avortement et aux soins médicaux qui l'entourent.

Cette évolution trouve un prolongement constitutionnel majeur près d'un demi-siècle plus tard. En 2024, la France devient le premier État au monde à inscrire explicitement la liberté de recourir à l'IVG dans sa Constitution. Cette réforme vise à prémunir le droit à l'avortement contre d'éventuelles régressions législatives et à tirer les enseignements des reculs observés à l'étranger, notamment aux États-Unis. Elle consacre l'IVG comme une composante autonome des droits, distincte du seul droit au respect de la vie privée.

Le Luxembourg : une trajectoire juridique spécifique

i) De la répression pénale à la dépénalisation conditionnelle

Jusqu'à la fin des années 1970, le Luxembourg maintient une interdiction quasi totale de l'IVG, héritée du Code pénal de 1879. La loi du 15 novembre 1978 intervient dans un contexte de transformations sociales progressives, marqué par l'émergence de mobilisations féministes, l'engagement de certains acteurs médicaux et une prise de conscience accrue des conséquences sanitaires de l'avortement clandestin.

La réforme est avant tout le produit de pressions issues de la société civile. À partir des années 1970, des mobilisations féministes luxembourgeoises, notamment le *Mouvement de libération des femmes*, contribuent à politiser la question de l'IVG en dénonçant le silence institutionnel, les inégalités sociales engendrées par la criminalisation et les risques sanitaires de l'avortement clandestin.

Dans ce contexte, le *Planning familial* luxembourgeois occupe une place spécifique. Fondée en 1965, l'association agit principalement comme un acteur de santé publique et d'éducation sexuelle, en favorisant l'accès à l'information, à la contraception et à un accompagnement médical des femmes. Elle a contribué ainsi de manière importante à la transformation progressive des représentations sociales relatives à la sexualité, à la maternité et à la responsabilité reproductive. Des médecins engagés, au premier rang desquels on peut citer la docteure Marie-Paule Molitor-Peffer, mettent en lumière, à travers leur pratique et leurs prises de position publiques, les conséquences néfastes concrètes de la pénalisation de l'IVG sur la santé et la vie des femmes.

Face à ces dynamiques, le gouvernement luxembourgeois adopte une position prudente, cherchant à concilier les alertes médicales avec les résistances morales et religieuses encore très présentes dans le débat parlementaire. La loi du 15 novembre 1978 maintient l'avortement dans le champ pénal, mais introduit pour la première fois des hypothèses de non-punissabilité strictement encadrées. Elle autorise l'interruption de grossesse lorsque celle-ci est nécessaire

pour sauvegarder la vie ou la santé de la femme, sous réserve de conditions médicales précises et du contrôle de professionnels de santé, sans toutefois reconnaître à la femme un pouvoir décisionnel autonome.

D'un point de vue juridique, la réforme de 1978 ne consacre aucun droit subjectif à l'IVG. Elle s'inscrit dans une logique de tolérance exceptionnelle plutôt que de reconnaissance de droits fondamentaux, constituant un infléchissement limité du paradigme répressif. L'IVG reste juridiquement tolérée plutôt que garantie.

En pratique, cette dépénalisation strictement encadrée ne garantit pas un accès effectif à l'IVG. Les conditions restrictives prévues par la loi conduisent encore de nombreuses femmes à se rendre à l'étranger, notamment en France ou en Belgique, afin d'obtenir une prise en charge plus accessible. Ce décalage révèle ainsi l'écart persistant entre tolérance juridique et exercice réel du droit.

ii) La réforme de 2014 : dépénalisation complète et changement de paradigme

Une première évolution intervient avec la loi du 12 décembre 2012, qui modifie plusieurs dispositions du Code pénal et assouplit sensiblement les conditions d'accès à l'IVG, notamment en simplifiant la procédure et en réduisant le rôle d'appréciation discrétionnaire des médecins. Cette réforme marque un infléchissement notable du modèle antérieur, en privilégiant davantage l'accompagnement médical de la décision plutôt qu'un contrôle pénal strict.

La loi du 17 décembre 2014 constitue l'étape la plus structurante de l'évolution du droit luxembourgeois en matière d'IVG. Elle opère un changement de paradigme en retirant l'interruption volontaire de grossesse du champ pénal pour l'inscrire pleinement dans celui de la santé reproductive. Cette réforme supprime la logique de tolérance conditionnelle au profit d'une reconnaissance de l'IVG comme soin médical légitime.

Concrètement, la loi permet à toute femme enceinte de recourir à une IVG dans un délai déterminé (12 semaines), sans devoir justifier d'une situation de détresse spécifique, tout en maintenant un cadre médical strict visant à garantir la sécurité et l'information de la patiente. Le législateur opte ainsi pour une approche fondée sur l'autonomie décisionnelle, tout en conservant certaines exigences procédurales, telles que des consultations médicales préalables, censées assurer un accompagnement éclairé.

D'un point de vue juridique, la réforme de 2014 marque une rupture avec la conception traditionnelle de l'avortement comme infraction pénale. Elle consacre implicitement le droit de la femme à disposer de son corps et traduit une reconnaissance accrue de l'IVG comme élément indissociable du droit à la santé. Toutefois, l'absence de consécration constitutionnelle explicite laisse subsister une dépendance à l'égard de la majorité législative du moment, ce qui nourrit le débat sur la nécessité de garanties supplémentaires.

iii) Débats parlementaires récents et consolidation progressive du droit

Si la réforme constitutionnelle de 2023 a consacré le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, le débat luxembourgeois sur l'IVG s'est surtout structuré, ces dernières années, autour d'initiatives parlementaires et législatives concrètes visant à sécuriser et faciliter l'accès effectif à ce droit.

Un moment clé intervient en juin 2022, lorsque la Chambre des Députés adopte une résolution d'une haute valeur politique et symbolique : en réaction à un arrêt de la cour suprême des États-Unis, le parlement luxembourgeois condamne toute initiative visant à interdire, criminaliser ou limiter l'accès à un avortement légal et sûr, et engage la Chambre des Députés à poursuivre une politique « pro-choix » en maintenant un cadre légal favorable, tout en soutenant l'accès à la contraception ainsi que l'éducation affective et sexuelle. Elle traduit l'existence d'un consensus parlementaire large (56 voix contre 4) sur le caractère fondamental de l'accès à l'IVG et sur la nécessité de l'inscrire dans une logique de protection renforcée, à la lumière notamment des reculs observés à l'étranger et plus particulièrement aux États-Unis.

Cette prise de position parlementaire s'inscrit dans une dynamique de vigilance démocratique accrue : elle reconnaît que la dépénalisation de 2014, bien que décisive, ne suffit pas à elle seule à garantir un accès effectif, égalitaire et sécurisé à l'IVG sur le long terme.

Dans le prolongement de cette affirmation de principe, le parlement luxembourgeois a poursuivi un travail plus discret, mais tout aussi significatif, d'adaptation du cadre procédural. La réforme adoptée en 2025 supprime ainsi l'obligation d'une seconde consultation médicale préalable, exigence fréquemment critiquée pour son caractère paternaliste et potentiellement dissuasif. En supprimant cette étape supplémentaire, le législateur affirme plus clairement le principe selon lequel la décision d'interrompre une grossesse relève avant tout de l'autonomie de la femme, dans le cadre d'un accompagnement médical, et non d'un parcours administratif contraignant.

D'un point de vue juridique, cette évolution marque un approfondissement de la reconnaissance de l'IVG comme soin de santé reproductive à part entière. Elle rapproche également le Luxembourg des standards européens les plus protecteurs en matière de droits reproductifs, en réduisant les obstacles indirects à l'accès au droit.

Le contexte contemporain : un droit sous pression permanente

Les évolutions récentes en Europe et aux États-Unis confirment que l'accès à l'IVG demeure un objet de lutte politique et juridique particulièrement fragile, étroitement dépendant des rapports de force sociétaux, politiques et institutionnels ainsi que des mobilisations populaires. Loin d'être stabilisé, ce droit peut être restreint, vidé de sa substance ou remis en cause par des mécanismes juridiques formellement légaux, mais matériellement régressifs.

En Pologne, la quasi-interdiction de l'IVG résultant de la décision du Tribunal constitutionnel de 2020 illustre une stratégie de contournement du débat parlementaire par l'instrumentalisation du contrôle de constitutionnalité. L'interprétation extensive du droit à la vie, combinée à la perte d'indépendance de la juridiction constitutionnelle, a mené à une régression majeure sans modification formelle de la loi. Cette situation a entraîné une

insécurité juridique généralisée, une dissuasion du corps médical et des atteintes documentées à la santé et à la vie des femmes. L'accès à l'IVG est ainsi limité aux seuls cas de viol, d'inceste et de danger pour la survie de la mère.

Aux États-Unis, l'arrêt *Dobbs* de juin 2022 confirme qu'un droit reposant sur un équilibre jurisprudentiel peut être démantelé lorsque les rapports de force au sein d'une Cour suprême évoluent. Le renvoi de la compétence aux États fédérés a conduit à des interdictions immédiates dans plusieurs États, démontrant que l'absence de garantie constitutionnelle explicite laisse le champ libre à des revirements radicaux.

Si notre système judiciaire européen ne repose pas, contrairement à celui des États-Unis, sur une législation composée principalement de jurisprudences, il démontre la nécessité pour chaque État d'avoir des normes suprêmes claires et complètes.

En Italie, le gouvernement d'extrême droite n'a pas eu recours à une interdiction pure et simple du recours à l'avortement, mais use de moyens plus souples afin d'arriver à une répression de l'IVG, notamment en garantissant aux organisations anti-IVG leur représentation dans les conseils médicaux et éthiques délibérant sur les questions relatives à l'avortement et conseillant les femmes souhaitant y avoir recours.

Les reculs observés ces dernières années ont suscité une réaction croissante au niveau européen. En 2024, le Parlement européen adopte une résolution réaffirmant la nécessité de garantir, dans l'ensemble de l'Union, un accès effectif, sûr et universel à l'interruption volontaire de grossesse, tout en invitant les États membres à renforcer leurs cadres juridiques afin de prévenir toute régression. Cette prise de position institutionnelle s'inscrit toutefois dans un mouvement plus large de mobilisation de la société civile.

À l'initiative de collectifs féministes et d'organisations de défense des droits humains, une initiative citoyenne européenne est lancée afin de protéger concrètement les droits reproductifs au niveau de l'Union. Elle revendique notamment la reconnaissance de l'avortement comme soin de santé essentiel, la garantie d'un accès effectif et non discriminatoire dans tous les États membres, ainsi qu'un soutien financier européen aux structures de planification familiale. Le succès de cette mobilisation est ensuite confirmé par un vote du Parlement européen en décembre 2025, qui en relaie les objectifs et en consacre la légitimité politique.

Au Luxembourg, les mouvements féministes organisés au sein de la plateforme « Journée internationale de la femme » (JIF) revendiquent depuis 2023 l'inscription du droit à l'IVG dans la Constitution. S'y est associée une large partie de la société civile luxembourgeoise - comme en témoignent les avis concernant la présente proposition de révision constitutionnelle.

Ces démarches traduisent l'émergence d'une conscience politique accrue : la protection des droits reproductifs dépend autant des institutions que de la mobilisation citoyenne. Elles rappellent surtout que l'accès à l'IVG ne saurait être considéré comme définitivement acquis. Comme l'observait déjà Simone de Beauvoir : « *il suffira d'une crise politique, économique ou religieuse pour que les droits des femmes soient remis en question* ». L'expérience comparée récente confirme la portée toujours actuelle de ce constat : en l'absence de garanties

normatives solides, les droits liés à l'autonomie corporelle demeurent particulièrement exposés aux retournements politiques.

L'IVG, pilier juridique de l'égalité réelle

L'évolution du droit à l'IVG en Europe montre que ce droit ne peut être considéré comme définitivement acquis. Il constitue un champ de tension permanent entre normes pénales, droits fondamentaux et choix constitutionnels.

Au Luxembourg, les avancées législatives récentes témoignent d'une volonté de renforcer l'autonomie des femmes, mais l'absence d'une consécration constitutionnelle explicite laisse subsister une vulnérabilité juridique. Dans un contexte international marqué par des reculs significatifs, la consolidation constitutionnelle du droit à l'IVG apparaît non seulement comme une mesure de protection, mais comme l'aboutissement logique d'un engagement en faveur de l'égalité réelle et de l'État de droit.

En élevant l'accès à l'IVG au rang constitutionnel, le Luxembourg se positionne comme un acteur pionnier sur la scène internationale. En devenant, après la France, l'un des tout premiers États au monde à consacrer explicitement au niveau constitutionnel la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, il dépasse la simple dépénalisation législative pour ériger l'accès à l'IVG au rang d'une liberté publique garantie par la loi fondamentale. Cette constitutionnalisation confère à l'autodétermination de disposer de son propre corps et aux droits reproductifs une stabilité normative renforcée, les protégeant plus efficacement contre les fluctuations des majorités politiques et les éventuels retours en arrière.

La portée novatrice de cette consécration tient également au choix d'une formulation inclusive : le texte vise toute personne susceptible d'avoir besoin d'un tel recours. Ce parti pris universaliste traduit une conception contemporaine des droits reproductifs, envisagés comme une expression de l'autonomie corporelle et de la dignité humaine, et non comme la prérogative d'un groupe déterminé. En ce sens, le Luxembourg ne se contente pas d'aligner son droit sur les standards européens les plus protecteurs : il contribue à en redéfinir les contours.

IV. Avis

a) Avis du Conseil d'État

1. Avis du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2025

Dans son avis du 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'État relève que cette initiative s'inscrit dans un contexte international marqué par des reculs observés en matière de droits reproductifs, notamment à la suite de l'arrêt *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* de la Cour suprême des États-Unis, et qu'elle s'inspire de la réforme constitutionnelle française ayant consacré la liberté de recourir à l'IVG.

Il rappelle qu'au Luxembourg, l'IVG est actuellement régie par la législation ordinaire : si elle ne figure plus dans le Code pénal depuis les réformes de 2012 et 2014, elle demeure encadrée

par la loi modifiée du 15 novembre 1978, qui définit les conditions dans lesquelles l'intervention peut être pratiquée sans constituer une infraction. Le droit positif permet ainsi un accès libre à l'IVG jusqu'à la douzième semaine de grossesse, sous certaines conditions, et prévoit des exceptions au-delà en cas de menace grave pour la santé ou la vie de la femme.

Selon le Conseil d'État, l'inscription des droits à l'IVG et à la contraception dans la Constitution n'entraînerait pas, en principe, de modification du régime légal existant, mais viserait avant tout à renforcer leur protection normative. Une telle consécration présenterait deux avantages principaux : d'une part, elle assurerait une plus grande stabilité juridique, en soustrayant ces droits aux fluctuations des majorités législatives ordinaires et d'autre part, elle leur ferait bénéficier des garanties constitutionnelles applicables aux libertés publiques, notamment l'exigence de respect du contenu essentiel du droit et le contrôle de proportionnalité des limitations éventuelles.

Le Conseil d'État souligne également que le droit international et le droit européen n'offrent qu'une protection indirecte et partielle de l'IVG, la Cour européenne des droits de l'homme laissant aux États une large marge d'appréciation en la matière. Dans ce contexte, la constitutionnalisation apparaît comme un moyen de garantir une protection plus pérenne contre d'éventuelles régressions.

Sur le fond, le Conseil d'État ne formule aucune objection à l'article unique proposé. Il se limite à émettre quelques observations d'ordre légistique.

2. Avis complémentaire du Conseil d'État du 19 décembre 2025

Saisi d'un amendement unique adopté par la Commission des Institutions le 6 octobre 2025, le Conseil d'État examine dans son avis complémentaire du 19 décembre 2025 les modifications apportées à la proposition de révision de l'article 15 de la Constitution. Cet amendement remplace la formulation initiale consacrant un « droit à l'interruption volontaire de grossesse » par celle d'une « liberté d'avoir recours à l'interruption volontaire de grossesse » et supprime la référence au « droit à la contraception » ainsi que la mention d'un « accès libre et effectif ».

S'agissant du changement terminologique, le Conseil d'État rappelle la distinction opérée par la Constitution entre les « droits fondamentaux » (intangibles) et les « libertés publiques », dont la mise en œuvre nécessite l'intervention du législateur. Il souligne que, l'IVG étant inscrite dans la section relative aux libertés publiques, sa qualification comme « droit » ou « liberté » n'entraîne pas de portée juridique différente en matière constitutionnelle. Dans les deux cas, il s'agira d'une liberté publique dont l'exercice pourra être encadré par la loi, sous réserve du respect des principes de légalité et de proportionnalité consacrés à l'article 37 de la Constitution. Le Conseil d'État rejoint ainsi l'analyse du Conseil d'État français selon laquelle la substitution des termes n'affecte pas la portée normative de la garantie constitutionnelle.

Concernant la suppression du « droit à la contraception », le Conseil d'État relève l'absence d'explication de la part des auteurs. Ceci vaut aussi pour la suppression des mots « l'accès libre et effectif à ces droits », tout en supposant que cette modification pourrait s'expliquer par

des considérations sémantiques liées au remplacement du mot « droit » par celui de « liberté ».

Sur le fond, le Conseil d'État considère que l'appréciation de l'opportunité politique de ces changements relève du constituant. Il ne formule aucune observation particulière sur l'amendement et conclut son examen sans réserve.

b) Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme

La Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) accueille favorablement dans son avis du 16 décembre 2024 la proposition de révision constitutionnelle et estime qu'elle constitue une avancée essentielle pour la protection des droits reproductifs et l'égalité des genres.

Selon la CCDH, l'accès à l'IVG relève directement des droits humains, notamment du droit à la vie privée, à la santé, à l'autonomie personnelle et au principe de non-discrimination. La constitutionnalisation de ces droits permettrait d'en renforcer la protection juridique, de les soustraire aux fluctuations des majorités politiques et de prévenir d'éventuelles régressions, dans un contexte international marqué par des reculs en matière de droits des femmes. Elle souligne également la portée symbolique forte d'une telle inscription, qui consacrerait l'IVG comme un droit opposable.

La Commission salue par ailleurs la formulation inclusive retenue par les auteurs de la proposition, qui ne limite pas le droit à un sexe ou à un genre déterminé, mais vise toute personne susceptible d'être enceinte. Elle soutient également l'inscription du droit à la contraception, considérée comme complémentaire et indispensable à l'exercice effectif des droits reproductifs.

Toutefois, la CCDH insiste sur le fait que la constitutionnalisation doit s'accompagner de mesures concrètes garantissant un accès effectif à ces droits. Elle relève l'existence d'obstacles juridiques et pratiques persistant au Luxembourg et formule plusieurs recommandations, parmi lesquelles :

- la suppression du délai de réflexion obligatoire de trois jours ;
- l'élargissement des compétences du personnel médical et le développement de structures extrahospitalières ;
- l'accès à l'IVG sans autorisation d'un tiers ;
- l'encadrement strict de la clause de conscience afin d'éviter qu'elle ne compromette l'accès aux soins ;
- la prolongation du délai légal d'accès à l'IVG de 12 à 14 semaines ;
- l'introduction d'un délit d'entrave pour protéger l'accès aux services ;
- le renforcement de la lutte contre la stigmatisation.

Elle recommande également des mesures complémentaires telles que l'amélioration du remboursement des moyens de contraception, une meilleure information du public, le développement de l'éducation affective et sexuelle et la collecte de données statistiques fiables pour évaluer les politiques publiques.

En conclusion, la CCDH estime que la combinaison d'une inscription constitutionnelle et de réformes législatives et pratiques ambitieuses permettrait au Luxembourg de consolider durablement les droits reproductifs et de se positionner comme un État exemplaire en matière de protection des droits humains.

c) Avis du CID Fraen an Gender

Le CID Fraen an Gender (CID) exprime dans son avis du 11 février 2025 un soutien ferme à la proposition de révision constitutionnelle visant à inscrire dans la Constitution le droit à l'interruption volontaire de grossesse et le droit à la contraception. L'organisation estime que, dans un contexte international marqué par des remises en cause croissantes des droits reproductifs, cette inscription constituerait une garantie juridique durable et préventive contre d'éventuels reculs.

Elle considère que la constitutionnalisation renforcerait la sécurité juridique, l'autonomie corporelle et l'égalité des femmes et des personnes issues de genres marginalisés, tout en assurant un accès libre et effectif aux soins de santé sexuelle et reproductive. Selon le CID, cette réforme représenterait à la fois une avancée majeure en matière de santé publique et un signal politique fort en faveur des droits fondamentaux et de l'égalité.

d) Avis de l'Œuvre pour la Protection de la Vie Naissante (OPVN)

L'Œuvre pour la Protection de la Vie Naissante exprime, dans ses deux avis successifs du 1^{er} septembre 2025 et du 7 novembre 2025, une opposition constante et de principe à la proposition de révision constitutionnelle visant à inscrire la liberté - ou le droit - de recourir à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution.

L'association considère que l'IVG ne saurait être qualifiée de droit ou de liberté fondamentale, mais constitue au contraire une dérogation exceptionnelle au principe de protection de la vie humaine. Selon elle, la Constitution devrait se limiter à consacrer des valeurs susceptibles de faire l'objet d'un large consensus sociétal, ce qui ne serait pas le cas de l'avortement. Elle estime dès lors qu'une consécration constitutionnelle risquerait d'entériner une option éthique controversée et de déséquilibrer la protection juridique au détriment de la vie prénatale.

L'OPVN exprime également plusieurs préoccupations quant aux effets concrets de la réforme. Elle craint qu'une inscription au niveau constitutionnel ne conduise à une banalisation de l'avortement, à une réduction progressive des conditions légales encadrant son recours et à une judicialisation accrue du débat. Elle redoute en outre que cette évolution ne porte atteinte à la liberté de conscience du personnel médical ou ne restreigne la possibilité pour les associations opposées à l'IVG de mener des actions d'information et d'accompagnement.

Dans son avis complémentaire, rendu à la suite de l'amendement parlementaire substituant la notion de « liberté » à celle de « droit » et supprimant la référence explicite à la contraception, l'association maintient son opposition. Elle estime que cette modification terminologique ne modifie pas la portée de ses objections de principe, considérant que l'inscription constitutionnelle de l'IVG, quelle que soit sa qualification, demeure incompatible avec la

protection prioritaire qu'elle accorde à la vie à naître. Elle se félicite toutefois de la suppression de la référence à la contraception, jugée plus conforme à sa conception du rôle de la Constitution.

En conclusion, l'OPVN demande le rejet de la proposition de révision constitutionnelle.

e) Avis de la Chambre des Salariés (CSL)

La Chambre des Salariés (CSL) s'est autosaisie dans son avis du 1^{er} août 2025 de la proposition de révision constitutionnelle visant à inscrire dans la Constitution le droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) ainsi que le droit à la contraception et exprime son soutien à cette initiative.

Elle situe la réforme dans un contexte international marqué par une fragilisation croissante des droits sexuels et reproductifs, citant notamment la remise en cause du droit à l'avortement aux États-Unis après l'annulation de l'arrêt *Roe v. Wade*, ainsi que les incertitudes persistantes dans plusieurs pays européens. Ces évolutions démontrent, selon elle, que les droits reproductifs demeurent vulnérables lorsqu'ils ne sont pas protégés au niveau constitutionnel.

S'agissant du Luxembourg, la CSL rappelle que l'accès à l'IVG a longtemps été limité et que, malgré des progrès notables - notamment la dépénalisation et l'assouplissement des conditions d'accès - des obstacles subsistent encore en pratique, tels que le refus de certains praticiens de pratiquer des IVG ou l'absence de données statistiques complètes.

Dans ce contexte, la constitutionnalisation des droits à l'IVG et à la contraception permettrait, selon la CSL, de consolider durablement l'autonomie, la dignité et l'égalité des femmes. Elle souligne que cette inscription conférerait à ces droits le statut de libertés publiques, créant un droit individuel à effet direct et imposant à l'État une obligation positive de garantir un accès libre et effectif.

En conclusion, la Chambre des Salariés soutient pleinement la proposition de révision, qu'elle considère comme une étape essentielle pour la protection des droits reproductifs et l'égalité entre les femmes et les hommes.

f) Avis d'Amnesty International

Amnesty International Luxembourg soutient dans son avis du 5 septembre 2025 intégralement la proposition de révision constitutionnelle visant à garantir le droit à l'interruption volontaire de grossesse et le droit à la contraception. L'organisation considère l'accès à l'avortement comme un droit humain fondamental, étroitement lié à l'autonomie corporelle, à la santé, à la vie privée et à l'égalité, et estime que sa protection constitutionnelle est nécessaire pour prévenir toute régression, à la lumière des reculs observés notamment en Pologne et aux États-Unis. Elle juge la formulation proposée particulièrement solide sur le plan juridique, car elle consacre de véritables « droits » opposables, inclut également la contraception, impose un « accès libre et effectif » et adopte une approche inclusive ne se limitant pas au seul critère du genre.

Par ailleurs, Amnesty souligne que la reconnaissance constitutionnelle doit s'accompagner de mesures concrètes pour garantir l'effectivité du droit. Elle relève plusieurs obstacles persistant au Luxembourg, tels que la clause de conscience des praticiens, les délais légaux restrictifs, les inégalités territoriales d'accès aux services, le manque d'information et de données statistiques, ainsi que les difficultés rencontrées par les personnes sans couverture sociale. Elle recommande dès lors des réformes complémentaires visant à renforcer l'offre de soins, l'information et la collecte de données, afin d'assurer un accès réel et universel à l'IVG.

g) Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL)

Le Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) soutient fermement la proposition de révision constitutionnelle visant à inscrire dans la Constitution le droit à l'interruption volontaire de grossesse et le droit à la contraception. Il estime que cette inscription constitue une étape essentielle pour consolider les droits fondamentaux des femmes dans un contexte international marqué par des reculs en matière de libertés reproductives.

Le CNFL souligne que la protection constitutionnelle renforcerait la sécurité juridique et garantirait un accès libre et effectif à ces droits, en les soustrayant aux fluctuations politiques. Il met également en avant le lien étroit entre accès à l'IVG, autonomie corporelle et lutte contre les violences faites aux femmes, notamment les situations de coercition reproductive ou de violences domestiques. Selon lui, la constitutionnalisation représenterait à la fois une garantie juridique durable, le respect des engagements internationaux du Luxembourg et un signal fort en faveur de l'égalité et de l'émancipation des femmes.

h) Avis du Planning familial

Le Planning Familial soutient pleinement la proposition de révision constitutionnelle visant à inscrire la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse et l'accès à la contraception dans la Constitution. L'association considère ces droits comme essentiels à l'autonomie corporelle, à la santé publique et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle estime qu'une protection constitutionnelle est nécessaire pour garantir leur pérennité face aux risques de régression observés à l'étranger et pour sécuriser durablement le cadre juridique luxembourgeois. S'appuyant sur son expérience de terrain, elle souligne par ailleurs l'importance d'un accès effectif aux services, afin d'éviter les inégalités et le recours à des pratiques clandestines, et appelle à poursuivre les efforts d'information, de prévention et d'accompagnement.

V. Commentaire de l'article unique

La proposition de révision vise insérer la disposition sur l'interruption volontaire de grossesse en tant qu'alinéa 3 à l'article 15, paragraphe 3, de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 1^{er} juillet 2023, dans le chapitre II, section 3 « Des libertés publiques ».

L'insertion d'un alinéa 3 nouveau au niveau de l'article 15, paragraphe 3, offre au législateur luxembourgeois la possibilité de faire évoluer le cadre juridique dans lequel s'exerce cette liberté publique, en fixant les garanties et les limites y afférentes, tout en respectant les autres principes constitutionnels tels que la liberté de conscience.

Dans une résolution du 28 juin 2022, la Chambre des Députés s'est engagée « à mener une politique « pro-choix » en conservant un cadre légal favorable pour les personnes voulant mettre fin à leur grossesse conformément aux dispositions légales actuellement en vigueur ».

Selon l'Organisation mondiale de la santé, « la santé sexuelle et reproductive est un état de bien-être total sur le plan physique, mental et social, relativement à tous les aspects du système reproductif »² permettant à toute personne de décider si oui ou non elle désire procréer et dans quelles conditions.

L'inscription de la liberté d'avoir recours à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution consacre ce pouvoir décisionnel et le libre choix des femmes et renforce ainsi leur droit à l'autodétermination corporelle et sexuelle.

Il est proposé d'utiliser le terme de « liberté » au lieu de « droit » afin d'éviter toute confusion avec la catégorie des « droits fondamentaux », tout en soulignant que le chapitre II, section 3, énonce aussi bien des « libertés » que des « droits ».

La consécration constitutionnelle de cette liberté se trouve renforcée par la clause transversale inscrite à l'article 37 de la nouvelle Constitution qui décrit avec précision les modalités et conditions qui seules autorisent des limitations à l'exercice des libertés publiques.

Toute interruption volontaire de grossesse doit être pratiquée conformément aux dispositions légales actuellement en vigueur.

La présente proposition de révision ne requiert aucune modification de la législation actuelle portant sur l'interruption volontaire de grossesse.

² <https://www.who.int/fr/about/governance/constitution>
<https://www.unfpa.org/fr/sant%C3%A9-sexuelle-et-reproductive>

VI. Texte proposé par la Commission

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de révision n° 8379 dans la teneur qui suit :

Proposition de révision de l'article 15 de la Constitution

Article unique. L'article 15, paragraphe 3, de la Constitution est complété par un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« La liberté d'avoir recours à l'interruption volontaire de grossesse est garantie. La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce cette liberté. »

Luxembourg, le 9 février 2026

Le Président,
Laurent Zeimet

Le Rapporteur,
Marc Baum