



## "Politiques publiques et violences de genre : la Belgique, moteur de l'Union européenne ?"

Biesmans, Juliette

### ABSTRACT

Cette recherche interroge les liens entre la Belgique et l'Union européenne (UE). En nous plaçant dans un cadre théorique d'eupéanisation, l'analyse porte sur la manière dont a évolué la Belgique en matière de lutte contre les violences de genre et comment elle se positionne désormais en bon élève de l'UE. Pour cela, nous partons du Plan d'Action National de lutte contre les violences de genre 2021 - 2025 et de la proposition de directive de la Commission européenne (CE) en cours de négociations de lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique. Une fois le modèle belge caractérisé, ce même modèle est alors appliqué aux négociations, afin d'observer comment il est réceptionné. La position de la Belgique est également analysée au-delà de la proposition de directive, avec le discours employé et son positionnement vis-à-vis des autres États membres (EM) de l'UE et de la future présidence belge du Conseil de l'UE.

### CITE THIS VERSION

Biesmans, Juliette. *Politiques publiques et violences de genre : la Belgique, moteur de l'Union européenne ?*. Faculté de philosophie, arts et lettres, Université catholique de Louvain, 2023. Prom. : Jacquot, Sophie. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:42931>

Le répertoire DIAL.mem est destiné à l'archivage et à la diffusion des mémoires rédigés par les étudiants de l'UCLouvain. Toute utilisation de ce document à des fins lucratives ou commerciales est strictement interdite. L'utilisateur s'engage à respecter les droits d'auteur liés à ce document, notamment le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit à la paternité. La politique complète de droit d'auteur est disponible sur la page [Copyright policy](#)

DIAL.mem is the institutional repository for the Master theses of the UCLouvain. Usage of this document for profit or commercial purposes is strictly prohibited. User agrees to respect copyright, in particular text integrity and credit to the author. Full content of copyright policy is available at [Copyright policy](#)

## **MASTER DE SPÉCIALISATION EN ÉTUDES DE GENRE**

Biesmans

Juliette

### **Politiques publiques et violences de genre**

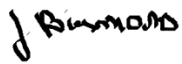
#### **La Belgique, moteur de l'Union européenne ?**

Je déclare qu'il s'agit d'un travail original et personnel et que toutes les sources référencées ont été indiquées dans leur totalité et ce, quelle que soit leur provenance. Je suis conscient·e que le fait de ne pas citer une source, de ne pas la citer clairement et complètement constitue un plagiat et que le plagiat est considéré comme une faute grave au sein de l'Université. J'ai notamment pris connaissance des risques de sanctions administratives et disciplinaires encourues en cas de plagiat comme prévues dans le *Règlement des études et des examens de l'Université catholique de Louvain* au Chapitre 4, Section 7, article 107 à 114.

Au vu de ce qui précède, je déclare sur l'honneur ne pas avoir commis de plagiat ou toute autre forme de fraude.

BIESMANS Juliette

16 août 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Biesmans'.



## **Remerciements :**

Mes plus sincères remerciements vont aux personnes qui m'ont soutenue dans l'écriture de ce mémoire, à différents niveaux. Tout d'abord, à mes parents, particulièrement ma mère, pour leur inestimable et infinie confiance, qui m'a donné l'impression de pouvoir déplacer des montagnes.

À mes amies, Aurore, Chloé, Marie et Ophélie, pour leur soutien, leur amitié, leur présence durant l'intégralité de mes études supérieures. Ce ne fut pas toujours facile, mais être bien entourée permet de passer les obstacles qui peuvent se mettre sur la route et de s'aider mutuellement.

Un merci tout particulier à Marie et Maud, pour leurs relectures précieuses, leur temps, malgré mes petits (...) éparpillés, les mots manquants, alors que je n'avais pas encore tout fini. Merci pour la relecture de conclusion le 15 août en dernière minute. Merci pour ces retours si précieux qui ont amélioré la forme et le fond, ainsi qu'enrichi mes réflexions.

Merci aux différentes personnes avec qui j'ai eu le privilège de m'entretenir et sans qui ce mémoire n'aurait pu se faire, merci pour leur temps, leur disponibilité et leur partage : Sarah Schlitz, Lorena Weyckmans, Lise Schwimmer, Griselda Ballester I Tartaret et Nicolas Belkacemi.

Enfin, merci à ma promotrice, Sophie Jacquot, pour son accompagnement, ses pistes de réflexion, sa disponibilité et la richesse des échanges qui ont permis à ce mémoire de voir le jour. De manière générale, merci à toute l'équipe du Master en Études de Genre, pour cette année qui fut source de joie, de rencontres, d'apprentissage et de découvertes. Je sors grandie de ce master, à qui je souhaite de durer longtemps et d'aider toujours plus de personnes à s'ouvrir au monde et aux personnes qui nous entourent.



# Table des matières

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Introduction</b>                                                                  | 9  |
| <b>État de l'art</b>                                                                 | 10 |
| <b>Problématique et hypothèses</b>                                                   | 13 |
| <b>Cadre théorique</b>                                                               | 14 |
| Différentes définitions                                                              | 14 |
| Une interaction à différents niveaux                                                 | 14 |
| Mobilisation de concepts                                                             | 15 |
| <b>Méthodologie</b>                                                                  | 15 |
| <b>Chapitre 1 : Une approche historique</b>                                          | 18 |
| 1. État des lieux belge                                                              | 18 |
| 1.1 Les principales politiques publiques                                             | 18 |
| 1.2 Des enjeux spécifiques                                                           | 19 |
| 2. État des lieux européen                                                           | 20 |
| Des enjeux spécifiques                                                               | 22 |
| 3. Une terminologie qui interroge                                                    | 22 |
| <b>Chapitre 2 : Le développement d'une politique nationale avec le PAN 2021-2025</b> | 26 |
| 1. Le développement d'une politique forte                                            | 26 |
| 1.1 La Vivaldi, un changement de paradigme                                           | 26 |
| 1.2 La rédaction du PAN 2021-2025                                                    | 29 |
| 1.3 L'Union européenne, absente du processus ?                                       | 30 |
| 2. Vers un « bon élève » européen ?                                                  | 33 |
| 2.1 Du « bon élève » historique                                                      | 33 |
| 2.2 ... au « bon élève » de la lutte contre les violences de genre                   | 34 |
| 3. Caractérisation du modèle belge                                                   | 36 |
| 3.1 Ouverture vers l'international                                                   | 37 |
| 3.2 Union des courants politiques                                                    | 37 |
| 3.3 Ouverture aux compromis                                                          | 38 |
| 3.4 Transversalité                                                                   | 38 |
| 3.5 Ambition                                                                         | 38 |
| 3.6 Inclusion de la société civile                                                   | 38 |
| 3.7 Un nom pour ce modèle                                                            | 39 |
| 4. Un positionnement sur le long terme ?                                             | 39 |

|                                                                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Chapitre 3 : L'égalité des genres comme outil de politique étrangère .....</b>                                                                                 | <b>42</b> |
| <b>1. Retour sur la proposition de directive.....</b>                                                                                                             | <b>42</b> |
| <b>1.1 Le rôle de la Belgique.....</b>                                                                                                                            | <b>43</b> |
| <b>1.2 De l'importance d'une impulsion collective .....</b>                                                                                                       | <b>47</b> |
| <b>1.3 Quel résultat pour l'application du modèle belge ?.....</b>                                                                                                | <b>48</b> |
| <b>2. Au-delà des négociations.....</b>                                                                                                                           | <b>50</b> |
| <b>2.1 De l'Union européenne ... ..</b>                                                                                                                           | <b>50</b> |
| <b>2.2 ... à l'international.....</b>                                                                                                                             | <b>53</b> |
| <b>3. L'enjeu de la présidence belge du Conseil de l'UE .....</b>                                                                                                 | <b>53</b> |
| <b>4. Les intérêts de la Belgique .....</b>                                                                                                                       | <b>56</b> |
| <b>Conclusion .....</b>                                                                                                                                           | <b>59</b> |
| <b>1. Réponse aux hypothèses .....</b>                                                                                                                            | <b>59</b> |
| <b>1.1 Hypothèse 1 .....</b>                                                                                                                                      | <b>59</b> |
| <b>1.2 Hypothèse 2 .....</b>                                                                                                                                      | <b>60</b> |
| <b>2. Quelles conclusions pour cette recherche ? .....</b>                                                                                                        | <b>61</b> |
| <b>Bibliographie .....</b>                                                                                                                                        | <b>63</b> |
| <b>Articles scientifiques .....</b>                                                                                                                               | <b>63</b> |
| <b>Documents officiels .....</b>                                                                                                                                  | <b>64</b> |
| <b>Internet .....</b>                                                                                                                                             | <b>64</b> |
| <b>Législations.....</b>                                                                                                                                          | <b>66</b> |
| <b>Monographies.....</b>                                                                                                                                          | <b>66</b> |
| <b>Presse .....</b>                                                                                                                                               | <b>67</b> |
| <b>Rapports .....</b>                                                                                                                                             | <b>67</b> |
| <b>Annexes</b>                                                                                                                                                    |           |
| <b>Annexe 1 : Entretien avec Sarah Schlitz (secrétaire d'État), en présentiel (Bruxelles), réalisé le 20 avril 2023</b>                                           |           |
| <b>Annexe 2 : Entretien avec Lorena Weyckmans (attachée au SPF Justice), en présentiel (Bruxelles), réalisé le 10 mai 2023</b>                                    |           |
| <b>Annexe 3 : Entretien avec Lise Schwimmer (assistante parlementaire de Saskia Bricmont), en ligne, réalisé le 3 juillet 2023</b>                                |           |
| <b>Annexe 4 : Entretien avec Griselda Ballester I Tartaret (assistante parlementaire de Diana Riba), en ligne, réalisé le 4 juillet 2023</b>                      |           |
| <b>Annexe 5 : Entretien avec Nicolas Belkacemi (coordinateur à l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes), en ligne, réalisé le 6 juillet 2023</b> |           |





## Introduction

Selon une enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2015, dans l'Union européenne (UE), une femme<sup>1</sup> adulte sur cinq subit des violences physiques et/ou sexuelles de la part de son partenaire<sup>2</sup>. Les femmes sont également davantage victimes d'agressions verbales, psychologiques et sexuelles que les hommes<sup>3</sup>. En ce qui concerne le harcèlement, elles ont huit fois plus de risques d'en être les cibles<sup>4</sup>.

En Belgique, ce sont 36 % des femmes qui ont souffert de violences physique et/ou sexuelle<sup>5</sup> et 24 % de harcèlement sexuel et de traque furtive<sup>6</sup>. 43 % des personnes en Belgique déclarent connaître une femme qui a été victime de violence domestique<sup>7</sup>. Néanmoins, comme l'Institut européen pour l'égalité des genres (EIGE) le démontre, il est difficile de rendre compte avec précision de la situation dans laquelle se trouve la Belgique. En effet, les violences basées sur le genre restent sous-signalées et stigmatisées<sup>8</sup>.

Les institutions politiques, qu'elles soient européennes ou belges, se sont saisies de cette problématique. Elles ont ainsi construit toute une série de politiques publiques, visant à y apporter des solutions. Ces politiques se révèlent transversales, concernant les ministères de l'égalité des genres, de la justice, mais également de l'intérieur. Il est à la fois question d'éducation (au consentement par exemple), de prévention et de prise en charge des victimes.

La Convention d'Istanbul, initiée par le Conseil de l'Europe<sup>9</sup>, a été le premier instrument européen juridiquement contraignant à être dédié à la lutte contre les violences basées sur le genre. Ratifiée par la Belgique en 2016 et prochainement par l'Union européenne (UE), elle a permis de développer des mesures pour lutter contre les violences basées sur le genre et peut servir de boussole pour les gouvernements ou organisations qui souhaitent les éliminer.

---

<sup>1</sup> Pour cette recherche, lorsque nous faisons référence aux femmes et aux hommes, ces termes sont utilisés en tant que construction sociale.

<sup>2</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence against women : and EU-wide survey. Main results report*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015, p. 21.

<sup>3</sup> A. LEBUGLE, « Les insultes à l'encontre des femmes dans les espaces publics », *Lettre de l'Observatoire National des Violences faites aux femmes*, vol. 8, 2015, pp. 12 – 15.

<sup>4</sup> M.S. KIMMEL, «Gender symmetry in domestic violence : a substantive and methodological research review », *Violence Against Women*, vol. 8, 2002, pp. 1332 – 1363.

<sup>5</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *op. cit.*, p. 28.

<sup>6</sup> Idem, p. 83.

<sup>7</sup> Idem, p. 156.

<sup>8</sup> Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, *Combattre la violence à l'égard des femmes. Belgique*, Luxembourg : Bureau des publications de l'Union européenne, p. 1.

<sup>9</sup> Contrairement à ce que peut le laisser penser son nom, le Conseil de l'Europe n'est pas une institution de l'Union européenne.

En 2023, deux outils spécifiques sont au cœur de la lutte contre les violences basées sur le genre en Belgique et dans l'UE : le Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre de 2021-2025 (PAN ; lancé par la ministre Schlitz<sup>10</sup>) et la proposition de directive de la Commission européenne (CE) pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Le premier, établi au niveau fédéral, concerne exclusivement la Belgique, quand le deuxième vise tous les États membres (EM) de l'UE.

À partir de ces textes législatifs, avec l'objectif de nous intéresser aux liens qui peuvent exister l'UE et les EM, ici la Belgique. Pour cela, nous allons présenter ce qui a été écrit sur ces textes. Nous compléterons ces informations par une recherche sur l'eupéanisation de la Belgique, concept qui permet d'aborder la relation entre l'UE et un EM, ainsi que ses conséquences.

## **État de l'art**

Si la récente proposition de directive de l'UE est source de quelques articles scientifiques, il semble utile de souligner que ces textes législatifs, européens comme belges, ont peu été étudiés et analysés. C'est particulièrement frappant pour le plan de la ministre Schlitz et les mesures qui en ont découlé. Des études ont pu être réalisées en parallèle, mais avec une approche qui diffère de la nôtre.

Il est donc nécessaire d'élargir le champ de recherche concernant la Belgique, et le travail d'Isabelle Carles est particulièrement révélateur. Via son article « Les politiques de lutte contre les violences de genre en Belgique et les femmes migrantes : entre volonté de protection et contrôle migratoire »<sup>11</sup>, elle permet de contextualiser notre sujet et propose un panorama de la situation belge. Pour elle, la lutte contre les violences de genre en Belgique a commencé dans les années 1980 et depuis, le pays a développé un important arsenal législatif<sup>12</sup>. Ce panorama se concentre principalement sur la situation des femmes migrantes et les manquements de la Belgique en matière de protection contre les violences de genre. Les femmes migrantes ont été longtemps absentes du processus législatif et encore aujourd'hui, les autorités privilégient le contrôle des politiques migratoires<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Depuis le lancement du PAN, le 26 avril 2023, Sarah Schlitz a démissionné de ses fonctions de secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité.

<sup>11</sup> I. CARLES, « Les politiques de lutte contre les violences de genre en Belgique et les femmes migrantes : entre volonté de protection et contrôle migratoire », *Droit et société*, 2018, vol 99, n°2, pp. 323-339.

<sup>12</sup> Idem, p. 323.

<sup>13</sup> Idem, p. 339.

Concernant la proposition de directive, McGlynn et Rigotti se sont penchées sur les ambitions et limitations de son article 7 sur les abus sexuels basés sur l'image<sup>14</sup>. Pour elles, la proposition de la CE représente un changement de paradigme important. Elle serait ambitieuse, de par sa volonté d'harmoniser les lois des EM, avec des standards minimums. De l'autre côté, elle serait également limitée par la nécessité de compromis. Par conséquent, cela risquerait de limiter le champ d'application des mesures et provoquer une hiérarchie des abus<sup>15</sup>.

Si nous souhaitons analyser l'articulation de l'action publique belge et les politiques européennes, différentes ressources peuvent être mobilisées. L'article de Claire Dupuy et Virginie Van Ingelgom aborde en partie l'eupéanisation de la Belgique<sup>16</sup>. Pour elles, la Belgique est influencée par l'intégration européenne et il y a une eupéanisation grandissante des politiques publiques. Cette affirmation se base sur le travail de Brouard, Costa et Koning. En 2012, ces derniers ont développé un index d'eupéanisation qui inclut la Belgique. De cette étude découle la conclusion suivante : il existe une tendance vers un plus haut niveau d'eupéanisation des lois nationales<sup>17</sup>. Pour autant, cette eupéanisation ne concerne pas toutes les compétences de manière équivalente. Entre 1989 et 2005, trois champs se démarquaient, l'agriculture, les banques et les finances et l'environnement<sup>18</sup>.

En 2003, Franck, Leclercq et Vandevievere se sont penchés sur l'eupéanisation de la Belgique, ainsi que ses liens avec le fédéralisme<sup>19</sup>. Pour eux, historiquement, la Belgique a cherché pour une voix dans la diplomatie politico-stratégique et européenne, via la participation à un processus reposant sur des règles institutionnelles<sup>20</sup>. Cela a amené le pays à se saisir de l'opportunité que représente l'intégration européenne. Si les acteurs belges sont multiples, ils ont travaillé à une procédure élaborée, afin de faciliter le travail avec l'UE. De par son habitude du compromis, le pays a pu jouer un rôle de conciliateur, y compris entre des EM aux opinions divergentes. Pour autant, ils dégagent différents enjeux et notamment le risque de considérer l'eupéanisation de la Belgique de manière générale. Il existe des différences entre les

---

<sup>14</sup> C. MCGLYNN, C. RIGOTTI, « Towards an EU criminal law on violence against women: The ambitions and limitations of the Commission's proposal to criminalise image-based sexual abuse », *New Journal of European Criminal Law*, 2022, vol. 13, n°4, pp. 1 – 26.

<sup>15</sup> Clare MCGLYNN, Carlotta RIGOTTI, *op. cit.*, pp. 2 – 3.

<sup>16</sup> C. DUPUY, V. VAN INGELGOM, « Les politiques publiques et la légitimation dans un contexte multi-niveaux. Explorer les policy feedbacks en Belgique », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n°1, pp. 27-59.

<sup>17</sup> Idem, p. 33.

<sup>18</sup> Idem, p. 40.

<sup>19</sup> C. FRANCK, H. LECLERCQ, C. VANDEVIEVERE, « Belgium : Europeanisation and Belgian federalism », in MAURER Andreas, MITTAG Jürgen, WESSELS Wolfgang (sous la direction de), *Fifteen into One? The European Union and its member states*, Manchester, Manchester University Press, 2003, pp. 69 – 91.

<sup>20</sup> Idem, p. 69.

personnes qui travaillent de manière permanente sur les matières européennes et les autres acteurs, au sein des administrations, mais également les officiels comme les ministres. Certains sont peu concernés par les matières européennes. Pour autant, selon eux, les interactions sont croissantes entre les acteurs européens et belges ainsi que, de manière plus large, l'action publique<sup>21</sup>.

Pour Pochet et Reman<sup>22</sup>, les influences de l'UE en Belgique peuvent être diverses : directes, via les directives et règlements ; indirectes, au travers des conséquences de l'intégration économique et monétaire ; involontaires, suite à des arrêts de la Cour de justice de l'UE ; idéationnelles dans le cadre des politiques nationales<sup>23</sup>. Ce qui n'empêche pas les acteurs nationaux de réinterpréter cette influence européenne. Cependant, les auteurs ont montré quelques inquiétudes quant à la généralisation de l'eupéanisation belge, qui n'est pas identique selon qu'on parle de l'État fédéral, des régions ou des communautés<sup>24</sup>.

Dans son article « Europeanization and the unravelling of Belgium: A comparative analysis of party strategies »<sup>25</sup>, Dardanelli présente la Belgique comme plus exposée que d'autres EM à l'eupéanisation. Il explique cela par quatre critères : le fait que la Belgique soit un des pays fondateurs de l'UE et donc un membre depuis plus longtemps ; la situation géographique du pays, au centre de l'UE ; la Belgique héberge la plupart des institutions clés de l'UE ; elle a toujours été favorable à l'intégration européenne<sup>26</sup>. Au-delà des acteurs traditionnels (ministres, diplomates, etc.), il présente d'autres acteurs capables de se saisir de l'eupéanisation pour influencer les politiques publiques belges (y compris les réformes institutionnelles), à savoir les partis politiques. De manière générale, il pointe les manquements de la littérature scientifique sur l'analyse de l'eupéanisation de la Belgique dans un certain nombre de domaines<sup>27</sup>.

Selon Anderson et Kaeding<sup>28</sup>, au contraire, l'eupéanisation peut être compliquée en Belgique, de par la complexité du système institutionnel belge. Ils mettent en avant les retards possibles,

---

<sup>21</sup> Christian FRANCK, Hervé LECLERCQ, Claire VANDEVIEVERE, *op. cit.*, pp. 86 – 89.

<sup>22</sup> P. POCHET, P. REMAN, « La sécurité sociale en Belgique : entre régionalisation et eupéanisation », *Lien social et politiques*, 2006, vol. 56, pp. 89 – 102.

<sup>23</sup> Idem, p. 97.

<sup>24</sup> Idem, p. 98.

<sup>25</sup> P. DARDANELLI, « Europeanization and the unravelling of Belgium : A comparative analysis of party strategies », *Acta Politica*, 2012, vol. 47, n°2, pp. 181 – 209.

<sup>26</sup> Paolo DARDANELLI, *op. cit.*, p. 190.

<sup>27</sup> Idem, pp. 181 – 209.

<sup>28</sup> K. M. ANDERSON, M. KAEDING, « European integration and Pension Policy Change : Variable Patterns of Europeanization in Italy, the Netherlands and Belgium », *British Journal of Industrial Relations*, 2015, vol. 53, n°2, pp. 231 – 253.

notamment pour l'implémentation des directives de l'UE<sup>29</sup>. Toutefois, la Belgique est également capable d'amener plus de réformes qu'anticipées, au-delà de ce qui a pu être demandé par la Belgique. Ce fut particulièrement marquant pour la réforme des pensions sous le gouvernement Dehaene II<sup>30</sup>.

Les recherches se sont principalement concentrées sur une européanisation de l'UE vers la Belgique, dans un processus d'influence de l'action publique belge. Par ailleurs, Franck, Leclercq et Vandeviere expliquent cela par l'incapacité du pays à se positionner en initiateur vis-à-vis de l'UE et plus comme un allié de la CE<sup>31</sup>.

### **Problématique et hypothèses**

Suite à la présentation du sujet d'étude et de notre état de l'art, nous avons dégagé la problématique suivante : *Depuis 2020, comment la Belgique s'inscrit-elle dans un processus d'européanisation pour la lutte contre les violences de genre ?* L'intérêt de cette question est double. Elle nous permet d'interroger les liens entre la Belgique et l'UE, via le concept de l'européanisation. Dans une deuxième part, elle nous permet de nous questionner sur la manière dont ce processus s'opérerait.

Pour répondre à cette problématique, il nous a fallu formuler deux hypothèses. Un premier aspect intéressant à interroger concerne les interactions entre la Belgique et l'UE. Y en a-t-il eu entre les acteurs nationaux et l'UE, notamment pour les textes législatifs que nous avons cité ? L'UE a-t-elle impacté la politique domestique de la Belgique ? Du côté étatique, comment les acteurs nationaux ont-ils interagi avec l'UE ? Ces différentes réflexions nous ont amené à formuler l'hypothèse suivante : *Il existe des interactions croisées entre la Belgique et l'Union européenne, via les acteurs nationaux et les usages qui sont faits de l'UE en matière de lutte contre les violences de genre.*

En outre, il est utile d'étudier la manière dont la Belgique se positionne au niveau européen et, entre autres, la place qu'elle occupe dans les travaux sur la proposition de directive relative à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Au-delà de la proposition, quelle est la démarche de la Belgique vis-à-vis des autres pays ? A-t-elle des ambitions particulières ? Nous formulons à ce sujet l'hypothèse suivante : *La Belgique se positionne en moteur de l'Union européenne en matière de lutte contre les violences de genre.*

---

<sup>29</sup> Karen M. ANDERSON, Michael KAEDING, *op. cit.*, pp. 240 – 241.

<sup>30</sup> Idem, p. 247.

<sup>31</sup> Christian FRANCK, Hervé LECLERCQ, Claire VANDEVIEVERE, *op. cit.*, p. 86.

## Cadre théorique

Suite à l'état de l'art et à la problématisation de notre sujet de recherche, il convient de développer le cadre théorique choisi, à savoir l'eupéanisation et quelle approche de cette théorie. Ce concept s'est développé dans les années 1990, faisant partie intégrante des études européennes. L'objectif initial était de comprendre l'influence de l'UE sur les changements politiques, économiques et sociaux dans les EM. Cela concerne les politiques (*policies*), la politique (*politics*) et le politique (*polity*)<sup>32</sup>. Néanmoins, depuis ses débuts, ce concept a évolué, au fur et à mesure des recherches et de l'intégration européenne. Désormais, différentes visions de l'eupéanisation co-existent.

### Différentes définitions

Dans son ouvrage *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Sabine Saurruger dégage trois définitions possibles pour l'eupéanisation. La première met l'accent sur l'émergence de structures de gouvernance distinctement communautaires<sup>33</sup>. La seconde se concentre sur l'intégration progressive de la dimension européenne dans les pratiques nationales<sup>34</sup>. La troisième propose de mêler ces deux aspects. Claudio Radaelli a particulièrement travaillé sur cette dernière piste, définissant l'eupéanisation comme des « processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de « manières de faire des choses » et de croyances et normes partagées qui sont définies et consolidées lors de la fabrication des politiques communautaires et ensuite incorporées dans les logiques de discours, identités, structures politiques et politiques publiques nationaux. »<sup>35</sup>

### Une interaction à différents niveaux

Si ces définitions synthétisées par Saurruger ne sont pas forcément contradictoires, deux semblent particulièrement adaptées à notre problématique et à nos hypothèses : les deuxième et troisième. En effet, notre recherche porte sur les interactions existantes, ou non, entre les différents niveaux de pouvoir, dans toute leur diversité. Il sera autant question ici des acteurs et des réseaux, comme théorisé par Risse, Green Cowles et Caporaso, que des pratiques, des

---

<sup>32</sup> RADAELLI Claudio M., « Eupéanisation », in : Boussaguet Laurie (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques*. 5<sup>e</sup> édition entièrement revue et corrigée, Paris : Presses de Sciences Po, « Références », 2019, p. 239.

<sup>33</sup> S. SAURRUGER, *op. cit.*, p. 250.

<sup>34</sup> Idem, p. 252.

<sup>35</sup> RADAELLI Claudio M., *op. cit.*, p. 239.

règles, des mesures, des procédures, etc. tel que développées par Radaelli<sup>36</sup>. Nous nous intéresserons également à l'intégration de l'UE dans la pratique des acteurs nationaux. Cela nous permettra ainsi d'aborder notre cas d'étude dans sa globalité. Celui-ci nous permettra potentiellement de montrer les limites de l'eupéanisation en tant que processus descendant, de l'UE au national.

### **Mobilisation de concepts**

Loin d'une vision *top-down* de l'influence de l'UE sur les EM (où l'UE influence l'EM et agit sur son action politique), ce sont également les acteurs, notamment nationaux, qui sont au cœur de l'eupéanisation. Dans leur majorité, les études européennes se sont concentrées sur cette vision de l'eupéanisation. Dans leur travail, Graziano, Jacquot et Palier ont choisi d'envisager l'eupéanisation comme un processus ascendant et non descendant<sup>37</sup>. Si cette approche permet d'analyser plus en profondeur la dimension nationale, pour notre sujet de recherche, elle paraît incomplète. En effet, nous souhaitons ici analyser la possibilité pour la Belgique d'être dans une position d'initiatrice de l'action publique et non de receveuse, vis-à-vis de l'UE. Dès lors, si nous nous plaçons également dans un processus ascendant, nous mobiliserons une vision *bottom-up* de l'eupéanisation, où un EM peut impacter les politiques publiques de et dans l'UE. Nous verrons ainsi comment les usages de l'UE (développés par Jacquot et Woll) sont utilisés, ou non, par les acteurs nationaux, où, quand et comment. Cela nous permettra de voir si les ressources de l'UE, en ce compris les institutions, ont joué un rôle dans l'action publique nationale.

### **Méthodologie**

Suite à notre état de l'art, nous avons pu établir que la littérature scientifique est relativement restreinte et que notre démarche s'inscrit dans une volonté de la compléter. Pour cela, nous avons choisi de réaliser des entretiens. Néanmoins, en parallèle, nous mobiliserons aussi différentes ressources, par exemple, des articles généraux, des déclarations politiques, des textes législatifs, ainsi que des données et analyses fournies par l'EIGE.

Les entretiens se sont déroulés selon une méthode semi-directive. En effet, comme l'a mis en évidence Romy Sauvayre, « ce type d'entretien est particulièrement intéressant pour approfondir un domaine spécifique et explorer des hypothèses, dans un cadre qui permette la

---

<sup>36</sup> RADAELLI Claudio M., *op. cit.*, pp. 247 – 248.

<sup>37</sup> Paolo R. GRAZIANO, Sophie JACQUOT, Bruno PALIER, *op. cit.*, p. 101.



libre expression des personnes enquêtées, tout en disposant d'un guide structuré »<sup>38</sup>. Ainsi, cela nous permet d'avoir des réponses à des points définis à l'avance<sup>39</sup>, tout en bénéficiant d'une certaine souplesse qui peut se révéler enrichissante pour les réponses des enquêtés. Dans notre analyse, nous adopterons une approche compréhensive de ces entretiens. L'objectif est, notamment, de faire ressortir les cadres cognitifs, à savoir les idées.

Une liste de questions personnalisée a ainsi été préalablement établie pour chaque entrevue. Durant ces entretiens, des questions spontanées supplémentaires ont pu être posées. Ces entretiens ont duré entre une quinzaine de minutes et une heure environ. Le résultat devra être mobilisé avec précaution, pour éviter d'être pris dans des biais, qu'ils soient administratif, politique ou, simplement, humain.

Tableau 1 : Contextualisation des entretiens

| <b>Institution</b>                                            | <b>Fonction</b>                         | <b>Identité</b>               |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Secrétariat d'État à l'Égalité des genres</b>              | Secrétaire d'État                       | Sarah Schlitz <sup>40</sup>   |
| <b>SPF Justice</b>                                            | Attachée, négociatrice pour la Belgique | Lorena Weyckmans              |
| <b>Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes</b> | Attaché                                 | Nicolas Belkacemi             |
| <b>Parlement européen</b>                                     | Assistante parlementaire                | Lise Schwimmer                |
| <b>Parlement européen</b>                                     | Assistante parlementaire                | Griselda Ballester I Tartaret |

Ce mémoire s'organisera de la manière suivante. En premier lieu, nous reviendrons sur la situation actuelle des politiques publiques, en Belgique et dans l'UE, via une approche historique. Nous présenterons également des enjeux de terminologie. Ensuite, nous analyserons l'évolution de la politique belge, la caractérisation du modèle belge et la position de « bon élève ». Le troisième chapitre sera consacré à l'influence, ou non, de la Belgique dans l'UE,

<sup>38</sup> R. SAUVAYRE, *Initiation à l'entretien en sciences sociales. Méthodes, applications pratiques et QCM*, Paris : Armand Colin, p. 20.

<sup>39</sup> N. BERTHIER, *Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés*, Paris : Armand Collin, p. 78.

<sup>40</sup> Lors de l'entretien, Sarah Schlitz était encore secrétaire d'État. Après une discussion informelle avec Marie-Colline Leroy, sa successeuse, il n'est pas apparu de réaliser une seconde entrevue, Sarah Schlitz ayant, pour l'instant, une plus grande connaissance des dossiers.

avec notamment la réception du modèle. Finalement, une conclusion reviendra sur les éléments importants et apportera une ouverture sur le sujet de ce travail.

# Chapitre 1 : Une approche historique

Ce premier chapitre propose de contextualiser notre sujet d'étude et, en particulier, la situation dans laquelle se trouvent la Belgique et l'UE dans le domaine des politiques de lutte contre les violences de genre. Il présentera brièvement certains enjeux spécifiques à la Belgique et à l'UE qui peuvent impacter le travail politique, sur lesquels nous reviendrons par la suite. Il reviendra également sur la terminologie utilisée dans ce mémoire « violences basées sur le genre/violences de genre », au cœur de l'historicité du sujet et qui fait débat au sein de la communauté scientifique.

## 1. État des lieux belge

### 1.1 Les principales politiques publiques

La Belgique est une monarchie constitutionnelle parlementaire fédérale. Les compétences de l'État sont réparties entre trois niveaux d'instances autonomes : les communautés, les régions et le fédéral. Pour cette recherche, nous nous concentrons principalement sur le niveau fédéral. En effet, c'est de ce dernier que dépendent principalement les compétences liées à la lutte contre les violences de genre : la justice et l'égalité des genres<sup>41</sup>.

Au fil du temps, le pays a développé un appareil législatif important, comme Isabelle Carles l'a mis en lumière : une loi condamnant le viol entre conjoints (1989), une autre visant à combattre la violence au sein des couples (1997), une loi sur l'attribution du logement familial au conjoint ou cohabitant légal victime de violence perpétrée par son partenaire (2003), ou encore une loi prévoyant un éloignement du domicile familial pour prévenir les actes de violence (2012)<sup>42</sup>. En outre, une importante réforme du Code pénal belge est actuellement en cours, en ce compris une réforme du droit pénal sexuel. Si tout n'a pas été réalisé, cette dernière est d'ores et déjà entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2022. La notion de consentement a été redéfinie et une attention spécifique a été accordée aux violences et homicides intrafamiliaux<sup>43</sup>. Plus récemment, en 2023,

---

<sup>41</sup> Une partie de l'égalité des genres, au sens des droits des femmes et de l'égalité des chances, relève des compétences des régions et des communautés. Néanmoins, le Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre a été établi au niveau fédéral et y est coordonné. En outre, l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, ayant travaillé sur ce plan, est également une institution publique fédérale, sous la tutelle du Secrétariat d'État à l'Égalité des genres.

<sup>42</sup> Isabelle CARLES, *op. cit.*, p. 324.

<sup>43</sup> S.F., *Réforme du Code pénal sexuel* : « Avant il n'y avait pas de viol s'il n'y avait pas de violence. Désormais il faudra toujours avoir le consentement », Bruxelles : RTBF, 2021, <https://www.rtbf.be/article/reforme-du-code-penal-sexuel-avant-il-ny-avait-pas-de-viol-sil-ny-avait-pas-de-violence-desormais-il-faudra-toujours-avoir-le-consentement-10845827>, consulté le 17 juillet 2023.

c'est une loi pour mettre fin aux féminicides qui a été votée au fédéral, dans le cadre du PAN 2021-2025.

Depuis 2001, ce sont 5 plans d'action nationaux qui ont été mis en place. Ils se sont progressivement développés et enrichis. En 2006, le PAN a ainsi inclus les différentes entités fédérées. En 2008, il s'est élargi pour intégrer les différentes violences de genre possibles, sans se restreindre à la violence entre partenaires. Le PAN précédant celui de 2021-2025 était également consacré à la lutte contre les violences sexuelles. S'il ne s'agit pas d'une obligation légale, les PAN dédiés aux violences sont devenus, au fil du temps, une habitude<sup>44</sup>.

Les conventions internationales ou encore les directives européennes ont également influencé les politiques menées par la Belgique. Nous retrouvons parmi celles-ci la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies (CEDAW) ou encore le Programme d'action de Pékin. En outre, en 2016, la Belgique a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite *Convention d'Istanbul*. Depuis, le pays travaille à l'implantation des différentes recommandations du GREVIO, l'organe chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention. Cet impact se retrouve, notamment, dans les deux derniers PAN qui y font clairement référence. Parmi les mesures préconisées, nous retrouvons des réformes des codes pénal et civil, mettre en place des législations spécifiques, des politiques de prévention et de sensibilisation, y compris dans la formation des policiers, magistrats, etc.

## 1.2 Des enjeux spécifiques

Nous ne pouvons mettre de côté certaines spécificités belges qui peuvent représenter des enjeux particuliers pour la lutte contre les violences de genre, comme le système politique. En effet, la répartition des compétences entre les différentes entités fédérées peut rendre le travail complexe et provoquer une fragmentation de la coordination du travail<sup>45</sup>, comme mis en lumière par le GREVIO. Il est, ainsi, nécessaire d'accorder une attention particulière au bon suivi et à la coordination des politiques.

---

<sup>44</sup> Nicolas BELKACEMI (attaché à l'Institut pour l'Égalité entre les Femmes et les Hommes), *entretien*, réalisé par l'autrice, 6 juillet 2023, p. 36 (annexe 5).

<sup>45</sup> GREVIO, *Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). Belgique*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2020, p. 7.

Les équilibres politiques variant en fonction des entités, il peut également y avoir un manque d'uniformité en terme d'approche politique. Ainsi, alors que la Wallonie est plutôt dans une démarche de soutien à des associations dédiées à la lutte contre les violences de genre, la Flandres travaille plutôt avec des associations plus généralistes, autour du bien-être, de la santé publique et de la famille<sup>46</sup>. Or, une dynamique transversale entre les différentes entités est essentielle pour avoir une politique équilibrée<sup>47</sup> et éviter une inégalité de traitement selon les territoires.

## **2. État des lieux européen**

Depuis sa création, l'UE a fait passer un certain nombre de directives, afin d'obliger les EM à prendre des mesures pour répondre aux violences basées sur le genre. Nous en comptons trois principales : la directive 2012/29/EU, qui établit des standards minimums en termes de droits, de soutien et de protection des victimes ; la directive 2011/99/EU sur la décision de protection européenne ; et la directive 2010/41/EU sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes exerçant une activité en indépendant. D'autres ont également abordé le sujet, comme la directive 2011/36/UE sur la prévention de la traite des êtres humains<sup>48</sup>.

La Commission européenne (CE) travaille également avec des institutions comme l'Institut européen pour l'égalité des genres (EIGE), Eurostat ou encore l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne afin de suivre les évolutions nationales des EM en matière de législation, mesurer quantitativement parlant les violences de genre dans l'UE, etc. Au-delà de la CE, le travail de ces entités se révèle également être une ressource utile pour les EM dans l'élaboration de leurs politiques publiques de lutte contre les violences de genre.

Néanmoins, si les directives mentionnées ci-dessus ont participé à la lutte contre les violences de genre, avant l'actuelle proposition de directive, aucune ne s'était intéressée au sujet dans toute sa complexité. Si dans son engagement stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2016-2019, la CE, sous la présidence de Jean-Claude Juncker, faisait mention de la lutte contre les violences de genre, ainsi que de la protection et de l'aide aux victimes, les actions proposées ne faisaient pas référence à une directive afin de répondre aux enjeux spécifiques des

---

<sup>46</sup> GREVIO, *op. cit.*, p. 8.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, *Regulatory and legal framework*, Bruxelles : Union européenne, s. d., <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/regulatory-and-legal-framework>, consulté le 10 juin 2023.

violences de genre<sup>49</sup>. Or, le Programme de Pékin et la Convention d'Istanbul ont montré la nécessité d'avoir une législation spécifique. Au niveau européen, pour mettre en place cela, une directive est un outil adapté. À ce titre, la CE de l'époque et sa stratégie étaient moins ambitieuses que ce qui est actuellement mis en place.

En revanche, elle avait proposé l'adhésion de l'UE en tant qu'entité à la Convention d'Istanbul. Si le processus est en cours depuis plusieurs années, l'UE est en passe de ratifier le traité, suite au vote positif du PE<sup>50</sup>. Alors que plusieurs pays bloquaient la ratification de la Convention, il a finalement été décidé qu'il n'était pas nécessaire d'avoir l'unanimité sur ce vote, la majorité qualifiée étant de mise<sup>51</sup>. La proposition de directive<sup>52</sup> de la CE, annoncée le 8 mars 2022, constitue donc un changement de paradigme important en termes de lutte contre les violences de genre à l'échelle de l'UE.

La proposition de directive actuelle s'inscrit plus largement dans la stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes pour 2020-2025 de la CE, adoptée en 2020. Parmi les objectifs principaux de cette dernière, nous retrouvons notamment la lutte contre les stéréotypes et les violences sexistes et domestiques, le cyberharcèlement, l'égalité salariale, etc<sup>53</sup>. Il est intéressant de remarquer que cette stratégie poursuit l'objectif d'une perspective intersectionnelle et genrée dans les politiques de l'UE<sup>54</sup> de manière générale. En outre, en général, la Commission Von Der Leyen s'est positionnée pour une cohérence au sein des

---

<sup>49</sup> Commission européenne, *Engagement stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes. 2016 – 2019*, Luxembourg : Union européenne, 2016, p. 15.

<sup>50</sup> Alice TIDAY, Efi KOUTSOKOSTA, *Les eurodéputés valident la ratification par l'UE de la Convention d'Istanbul*, Lyon : Euronews, 10 mai 2023, <https://fr.euronews.com/my-europe/2023/05/10/les-eurodeputes-valident-la-ratification-par-lue-de-la-convention-distanbul>, consulté le 17 juillet 2023.

<sup>51</sup> Ibidem ;

Un vote à la majorité qualifiée implique que 55% des EM aient exprimé un vote favorable (15 sur 27) et cela doit représenter au moins 65% de la population totale de l'UE (Conseil européen, Conseil de l'UE, Majorité qualifiée, Bruxelles : Union européenne, s.d., <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/voting-system/qualified-majority/>, consulté le 22 juillet 2023)

<sup>52</sup> Dans cette recherche, lorsque nous faisons référence à une/la « proposition de directive », il s'agit de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

<sup>53</sup> Commission européenne, *Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Réalisations et principaux domaines d'actions*, Bruxelles : Union européenne, s.d., [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_fr), consulté le 12 juillet 2023.

<sup>54</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020 – 2025*, Bruxelles : Union européenne, 2020, p.18

politiques de l'UE, avec des stratégies pour l'égalité des genres mais aussi des droits des personnes LGBTQIA+, des victimes et des personnes en situation de handicap<sup>55</sup>.

### **Des enjeux spécifiques**

L'UE se trouve dans une position délicate pour légiférer sur les violences de genre. En effet, la procédure législative ordinaire (PLO) est assez complexe et le travail législatif peut durer plusieurs années. Pour aboutir à une directive, il est nécessaire de mener des négociations avec une multitude de partenaires, au sein du Conseil de l'UE, de la CE, du Parlement européen (PE), mais également entre ces différentes institutions. Les négociations peuvent être ardues pour aboutir à un texte qui soit satisfaisant pour toutes les parties et puisse être adopté. En outre, nous avons pu remarquer les difficultés pour faire ratifier la Convention d'Istanbul par l'UE. Les EM ont des approches différentes de la lutte contre les violences de genre, ce qui peut se traduire au niveau européen durant les négociations.

En outre, pour cette directive, la CE s'est basée sur des textes légaux très précis afin agir dans le périmètre des compétences de l'UE. Ainsi, elle s'est fondée sur les articles 82, paragraphe 2, et 83, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>56</sup>. Or, cela a, par exemple, amené à une proposition de définition du viol qui n'inclut pas les hommes dans les victimes, ce qui peut être source de débats. Enfin, elle s'est également basée sur la subsidiarité et la dimension transfrontalière des problématiques liées aux violences de genre (notamment via la cyberviolence) pour justifier cette proposition<sup>57</sup>. Celles-ci dépassent les seules frontières des EM et par conséquent, il est nécessaire de prendre ce paramètre en considération.

### **3. Une terminologie qui interroge**

Depuis le début de ce mémoire, que ce soit dans l'introduction ou ce premier chapitre, nous faisons référence à des « violences basées sur le genre/violences de genre ». Une autre terminologie parle, quant à elle, de « violences à l'égard des femmes/violences contre les femmes ». Or, des débats existent parmi les chercheurs sur l'expression la plus appropriée, sans

---

<sup>55</sup> Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, Bruxelles : Union européenne, 2022, p. 9.

<sup>56</sup> Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, op. cit., p. 9.

<sup>57</sup> Ibidem.

qu'un consensus se dégage. Ce choix de termes a un sens et il apparaît important d'expliciter le nôtre.

Notre décision est motivée, entre autres, par le choix des politiques publiques fédérales belges actuelles (notamment le PAN 2021-2025) qui font référence aux « violences basées sur le genre ». En effet, notre recherche part de ce PAN, avant de questionner la position belge en la matière à des niveaux supranationaux et d'autres politiques publiques. Utiliser la même locution nous permet ainsi de garder une cohérence vis-à-vis du texte et des politiques fédérales.

Néanmoins, au sein même de la Belgique, il n'y a pas d'unité entre les différents niveaux de pouvoir. Ainsi, dans les régions et les communautés, c'est la terminologie « violences à l'égard des femmes » qui est majoritairement utilisée pour les différentes politiques et plans en place<sup>58</sup>.

Pour autant, il est essentiel de comprendre ce qui est entendu par « violences de genre », la terminologie étant moins explicite que lorsqu'il est fait mention de femmes. Le PAN 2021-2025 a ainsi pris soin de définir les violences de genre :

« [...] comme étant les violences exercées contre une personne en raison de son genre ou de son sexe. Les femmes sont touchées de manière disproportionnée par les violences basées sur le genre. Le phénomène touche également les personnes dont l'expression de genre n'est pas conforme à ce qui est communément admis par la société. »<sup>59</sup>

Ce choix, au niveau fédéral, n'est pas nouveau et intrinsèquement lié à ce plan. En effet, dès de 2015, l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes (IEFH), sous la tutelle de Elke Sleurs (N-VA), a utilisé officiellement l'expression « violences basées sur le genre », avec son PAN 2015-2019. Avant cela, dans la majorité de ses travaux, il était question de « violences à l'égard des femmes », « violences entre partenaires », etc. Cette évolution s'explique par le souhait de faire la différence entre le sexe et le genre. Comme Nicolas Belkacemi l'explique, il s'agit de :

« [...] montrer que les violences ne s'expliquent pas par des raisons biologiques, hommes-femmes, mais qu'il y a derrière toute une construction sociale aussi. Ainsi, montrer le poids des stéréotypes, le poids des préjugés, ça influence et on est vraiment dans ce côté-là, [*sic*] avec des violences socialement construites et parfois, à déconstruire. »<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, l'Égalité des chances et à la Diversité, *Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre 2021-2025. Axes stratégiques et mesures clés*, Bruxelles : Gouvernement fédéral belge, 2021, p. 4.

<sup>59</sup> Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, l'Égalité des chances et à la Diversité, *op. cit.*, p. 7.

<sup>60</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 42.



Cette approche se base ainsi sur une partie de la recherche scientifique, notamment issue de la sociologie et du travail autour de la construction sociale des violences, du genre, etc. Arlette Gauthier, dans son article « Les violences de genre : théories, définitions et politiques », aborde ainsi le sujet sous un double prisme : sociologique, mais également politique, défendant une terminologie se référant au genre.

Le PAN s'est également basé sur la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil, qui fait référence à ces violences de genre. Si la proposition de directive de la CE utilise l'appellation « violences à l'égard des femmes » ou « violence domestique », nous pouvons constater qu'il est aussi possible de parler de « violences de genre » au niveau européen. Dans la directive, elle est ainsi définie :

« La violence dirigée contre une personne en raison de son sexe, de son identité ou expression de genre ou la violence qui touche de manière disproportionnée les personnes d'un sexe en particulier est considérée comme de la violence fondée sur le genre. Il peut en résulter une atteinte à l'intégrité physique, sexuelle, émotionnelle ou psychologique de la victime ou une perte matérielle pour celle-ci. La violence fondée sur le genre s'entend comme une forme de discrimination et une violation des libertés fondamentales de la victime et comprend les violences domestiques, les violences sexuelles (y compris le viol, l'agression sexuelle et le harcèlement sexuel), la traite des êtres humains, l'esclavage, ainsi que différentes formes de pratiques préjudiciables telles que les mariages forcés, les mutilations génitales féminines et les soi-disant « crimes d'honneur ». Les femmes victimes de violence fondée sur le genre et leurs enfants requièrent souvent un soutien et une protection spécifiques en raison du risque élevé de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles lié à cette violence. »<sup>61</sup>

De multiples raisons peuvent expliquer le choix de parler de « violences à l'égard des femmes » par la CE : débats autour du genre, difficultés par rapport aux bases légales sur lesquelles cette directive se base, souhait de vouloir centrer la directive spécifiquement sur une catégorie de la population (les femmes et les filles). Par ailleurs, cela n'empêche pas la CE de faire référence au genre dans la proposition de directive, notamment dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles.

Diane Bernard et Sara Ganty, chercheuses en droit, se sont particulièrement intéressées au sujet, défendant l'expression « violences à l'égard des femmes ». Pour elles et d'autres chercheurs, utiliser « de genre » reviendrait à risquer de diluer la problématique au sein de plusieurs

---

<sup>61</sup> Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, *Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil*, Bruxelles : Union européenne, 14 novembre 2012.

catégories de la population<sup>62</sup>, alors que les femmes constituent la majorité des victimes de violences de genre entre partenaires. Les violences faites aux femmes, comme le prouvent les données statistiques, ont un caractère généralisé et structurel<sup>63</sup>. S'il est essentiel de reconnaître les violences de genre et d'y apporter des solutions politiques, elles n'ont pas les mêmes caractéristiques. Or, pour répondre à ces enjeux distincts correctement, il conviendrait d'avoir des instruments spécifiques aux femmes<sup>64</sup>.

Dès lors, les deux approches sont intéressantes, de même que les arguments qui s'en dégagent. Privilégier l'une ne signifie pas exclure totalement l'autre. Au contraire, pour défendre l'appellation « violences de genre/basées sur le genre », il est particulièrement utile de connaître ce qui est défendu par d'autres (notamment Bernard et Ganty) et pourquoi. Notre démarche est une démarche d'ouverture, qui ne retire pas leurs qualités aux textes législatifs en vigueur et à ceux à venir, qui parlent de « violences contre les femmes ». Plus problématique serait une invisibilisation du fait que les femmes sont les principales victimes, avec des termes génériques, comme « violences contre les humains ». Il serait également intéressant de réfléchir à une terminologie qui ferait référence, explicitement, aux personnes majoritairement responsables des violences, à savoir les hommes<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> BERNARD D., GANTY S., « Violences de genre versus violences envers les femmes ? », in WATTIER Stéphanie (sous la direction de), *Les violences de genre au prisme du droit*, Namur, Larcier, p. 111.

<sup>63</sup> Idem, p. 106.

<sup>64</sup> Idem, p. 104.

<sup>65</sup> À titre d'exemple, en France, 96 % des auteurs de violences conjugales sont des hommes (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, *Lettres de l'Observatoire des violences faites aux femmes*, 2018, n°13, pp. 1 – 3), 98 % des violences sexuelles subies par les femmes sont commises par des hommes et 75 % des violences subies par les hommes sont commises par des hommes (Hamel Christelle, *Violences et rapports de genre : contextes et conséquences des violences subies par les femmes et par les hommes*, Ined, 2014).

## **Chapitre 2 : Le développement d'une politique nationale avec le PAN 2021-2025**

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons plus en profondeur au PAN 2021-2025 et aux différentes politiques menées dans ce cadre. Pour cela, nous nous pencherons sur son développement, l'évolution qu'il représente et la position qui en découle pour la Belgique au niveau européen. Nous essayerons également de caractériser le modèle belge. Cette analyse comprendra une réflexion sur le positionnement à long terme, ou non, de la Belgique.

### **1. Le développement d'une politique forte**

#### **1.1 La Vivaldi, un changement de paradigme**

Avec un système de coalitions et d'accords gouvernementaux comme celui de la Belgique, les rapports de force peuvent rapidement évoluer et impacter les politiques menées. De nombreux paramètres peuvent influencer la traduction concrète des programmes politiques des partis.

En effet, les coalitions, que nous venons d'évoquer, et les équilibres politiques entre les différents partis vont impacter le travail législatif, en fonction des positions défendues par les partis. La montée aux responsabilités de ECOLO et Groen ont ainsi pu jouer un rôle dans les choix faits par la Belgique en matière de lutte contre les violences de genre.

La répartition des compétences peut également jouer. C'est ECOLO qui a obtenu le secrétariat à l'Égalité des genres, lui qui souhaitait agir contre la violence faite aux femmes<sup>66</sup>. Si l'accord de gouvernement est contraignant, les ministres ont tout de même une certaine latitude et organisent le travail de leur cabinet, ainsi que la mise à l'agenda des parties de l'accord de gouvernement qui les concernent. Il est donc possible de mettre plus ou moins d'énergie dans la réalisation de certaines promesses. Les sensibilités politiques peuvent concrètement influencer la proactivité d'un ministère ou d'un secrétariat d'État. Cela se ressent notamment du côté des institutions publiques fédérales, comme l'a déclaré Nicolas Belkacemi pour l'IEFH :

« Et puis alors, au niveau de notre cabinet, on est tout de même avec un cabinet, ici, mené par une famille politique très engagée sur toutes ces questions, donc ça fait quand même une grosse différence. »<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Cependant, cela n'a pas été défendu que par ECOLO, nous retrouvons la lutte contre les violences dans les programmes de tous les autres partis de la Vivaldi. En revanche, cela n'est pas exprimé de manière identique, avec les mêmes approches.

<sup>67</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 37.

L'accord de gouvernement de la Vivaldi<sup>68</sup> a ainsi représenté un tournant dans la politique de la Belgique en matière de lutte contre les violences de genre. Pour Sarah Schlitz, il y a eu un changement de paradigme entre le précédent gouvernement et la Vivaldi :

« Je pense qu'on est dans les pionniers. Maintenant. Je pense qu'on ne l'était pas auparavant, mais on sent une volonté politique d'avancer. »<sup>69</sup>

[...] sous la précédente majorité, c'était une majorité MR-NVA, qui n'avait pas mis la question de la lutte contre les violences de genre dans ses priorités. La question des violences sexuelles un peu plus [...]. La façon dont c'est traité, dans ces périodes-là, c'est « on ne parle pas du genre, de l'auteur et de la victime ». C'est juste les violences sexuelles, voilà. Sauf qu'on ne peut pas expliquer les violences sexuelles sans le patriarcat, les rapports de domination entre les hommes et les femmes, etc. »<sup>70</sup>

Ce qui a été confirmé par Nicolas Belkacemi, qui a déclaré à ce propos :

« Oui, globalement, par rapport au gouvernement actuel, je crois qu'il y a eu un focus sur l'égalité des genres, ainsi que sur la diversité et l'égalité des chances. Singulièrement, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, c'était peut-être plus important dans l'accord de gouvernement qui avait été conclus. »<sup>71</sup>

*In fine*, ces déclarations sont corroborées par l'accord de gouvernement en lui-même, qui est explicite en la matière et affirme la volonté du gouvernement de prioriser la problématique des violences de genre :

« Le gouvernement fera de la lutte contre la violence basée sur le genre une priorité. La Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique servira de ligne directrice à cet égard. La lutte contre la violence de genre doit être menée dans tous les domaines par une approche intégrale. En tant qu'autorité fédérale, nous donnerons la priorité à cette question, par une coopération active et en fournissant les ressources nécessaires. Les centres de prise en charge des violences sexuelles sont au cœur d'une approche plus large de la violence sexuelle dans la société. Nous opérerons une intégration structurelle des centres de soins dans le domaine de la justice, de la santé publique, de la police et de l'égalité des chances. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes sera renforcé et aura un rôle central à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. »<sup>72</sup>

L'évolution peut se constater par comparaison avec les travaux d'évaluation du GREVIO et d'Isabelle Carles, antérieurs à la formation de la Vivaldi et qui nous permettent de prendre

---

<sup>68</sup> La Vivaldi, aussi appelé le Gouvernement De Croo du nom du Premier ministre, est constituée de 7 partis : le Parti Socialiste (PS), le CD&V, l'Open VLD, le MR, Vooruit, ECOLO et Groen.

<sup>69</sup> Sarah SCHLITZ (ancienne secrétaire d'État fédéral à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité), *entretien*, réalisé par l'autrice, Bruxelles, 20 avril 2023, p. 2 (annexe 1).

<sup>70</sup> Idem, pp. 4 – 5.

<sup>71</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 37.

<sup>72</sup> *Accord de gouvernement*, Bruxelles : Gouvernement fédéral de Belgique, 30 septembre 2020, p. 86.

conscience du chemin parcouru. Les recommandations du GREVIO ont ainsi mis en lumière toute une série d'éléments à améliorer dans la politique belge. Parmi les points à améliorer, nous retrouvons notamment :

- La relative invisibilisation au sein des politiques belges des violences fondées sur le genre contre les femmes ;
- La fragmentation de la coordination, ce qui nuit au travail entre les entités fédérées ;
- La difficile lisibilité des moyens financiers et la tendance à la baisse et/ou l'insuffisance des moyens dédiés ;
- Le manque d'établissements spécialisés dans le soutien aux victimes et leur mauvaise répartition sur l'ensemble du territoire ;
- La question des enfants victimes de violences et exposés aux violences ;
- Une attention insuffisante accordée aux violences faites aux femmes dans les tribunaux.<sup>73</sup>

Cette liste, bien que non-exhaustive, permet de saisir, en partie, les manques en matière de lutte contre les violences de genre de la Belgique. À cela, nous pouvons ajouter les politiques concernant les femmes migratoires. En effet, Isabelle Carles s'est penchée sur le sujet et sur l'invisibilisation des femmes migrantes dans les différents PAN. Si au fil des années, la Belgique a renforcé l'attention portée aux femmes migrantes victimes de violences, il reste encore un certain nombre de points à améliorer :

- L'application du principe de protection à toutes les femmes, quel que soit leur statut de séjour ;
- L'inclusion des femmes sans-papiers des dispositifs et des hébergements en cas d'exposition à des violences ;
- La reconnaissance des spécificités des conditions de vie des femmes migrantes pour y apporter des réponses adéquates<sup>74</sup>.

Sachant cela, il est intéressant de souligner que d'après le GREVIO toujours, loin de faire bloc contre ce travail, la Belgique a adopté une attitude constructive<sup>75</sup>, traduisant une posture d'ouverture vis-à-vis des améliorations nécessaires. Cela à des niveaux différents, à la fois au

---

<sup>73</sup> GREVIO, *op. cit.*, pp. 7 – 9.

<sup>74</sup> Isabelle CARLES, *op. cit.*, p. 339.

<sup>75</sup> GREVIO, *op. cit.*, p. 10.

sein de l'IEFH, avec Nicolas Belkacemi, mais également de la part de la précédente secrétaire d'État à l'Égalité des chances, Nathalie Muylle<sup>76</sup>.

Pour répondre à ces problématiques, un nouveau PAN apparaît comme l'outil le plus adapté, traduisant, par la même occasion, les grands objectifs poursuivis par l'accord de gouvernement. Nous retrouvons dans le plan, entre autres, la priorisation de la lutte contre la violence basée sur le genre, avec comme boussole, la Convention d'Istanbul, ainsi que le développement des CPVS<sup>77</sup>.

## 1.2 La rédaction du PAN 2021-2025

Par conséquent, ce changement de paradigme s'est traduit par la note de politique générale de la ministre Schlitz (et par la suite, de Marie-Colline Leroy) et le Plan d'action national de lutte contre les violences de genre 2021-2025. Ce dernier a été coordonné par le secrétariat d'État à l'Égalité des genres, en collaboration avec, entre autres, l'IEFH. L'objectif était d'avoir le PAN le plus ambitieux possible<sup>78</sup>.

De plus, la société civile a également été impliquée, ayant été placée au cœur du processus législatif<sup>79</sup>, jusqu'à une présence lors du vote à la Chambre des représentants de la loi Stop féminicide<sup>80</sup>. La plateforme nationale de la société civile créée pour assurer l'évaluation du PAN 2021-2025 est la traduction concrète de l'implication des associations dédiées à la lutte contre les violences de genre.

Le PAN est articulé autour de 7 axes stratégiques, avec toute une série de mesures développées pour chaque axe et, comme finalité, la lutte contre les violences de genre via un projet concertée. En tout, ce sont 201 mesures qui sont présentées, avec les compétences concernées, l'impact (ou non) budgétaire et de potentiels liens entre les ministères et départements. Le travail réalisé permet d'identifier avec précision les responsables politiques impliqués pour chaque mesure,

---

<sup>76</sup> Au moment de la visite d'une délégation du GREVIO pour l'évaluation, le gouvernement Michel II était un gouvernement chargé des affaires courantes (avec des compétences limitées, normalement, il ne pouvait pas prendre d'initiatives politiques importantes), à la suite du départ de la N-VA de la coalition dite suédoise. Nathalie Muylle avait, ainsi, pris la suite d'Elke Sleurs.

<sup>77</sup> *Accord de gouvernement*, Bruxelles : Gouvernement fédéral de Belgique, 30 septembre 2020, p. 86.

<sup>78</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 36.

<sup>79</sup> Carte blanche - Collectif, *La lutte pour l'égalité des genres, de chances et pour la diversité mérite un secrétariat d'État plein et entier*, Bruxelles : RTBF, 3 mai 2023, <https://www.rtb.be/article/carte-blanche-la-lutte-pour-legalite-des-genres-de-chances-et-pour-la-diversite-merite-un-secretaire-detat-plein-et-entier-11192175>, consulté le 2 août 2023.

<sup>80</sup> Terriennes, MOURGERE Isabelle avec RTBF, Loi « Stop féminicide » en Belgique : une première en Europe, Paris : TV5Monde, 5 juillet 2023, <https://information.tv5monde.com/terriennes/loi-stop-feminicide-en-belgique-une-premiere-en-europe-2653107>, consulté le 2 août 2023.

mais également de saisir la dimension transversale du plan. Celle-ci apparaît obligatoire pour lutter de manière globale contre les violences basées sur le genre et répondre spécifiquement aux différents domaines qui les concernent. Toutefois, le PAN n'est pas exclusif et exhaustif, il tiendra compte des orientations spécifiques développées par les entités fédérées, indépendamment du gouvernement fédéral<sup>81</sup>. Suite aux problématiques relevées par le GREVIO, que nous avons synthétisé précédemment, le PAN essaye d'apporter à chacune une réponse. Néanmoins, le système institutionnel belge peut causer des doutes, quant aux améliorations concrètes pour la fragmentation de la coordination.

Enfin, si ce PAN a permis à des idées innovantes et positives, comme Nicolas Belkacemi l'a précisé<sup>82</sup>, cela ne signifie pas pour autant que la question de la lutte contre les violences est terminée. En effet, il reste des points à améliorer et les enjeux spécifiques au système belge rendent plus complexes le travail à ce niveau-là, avec l'éclatement des compétences et les différences idéologiques qui peuvent exister entre le Nord et le Sud. Il sera également nécessaire d'évaluer sur le court, moyen et long terme les mesures et leur efficacité. Si la Belgique se positionne comme ambitieuse, cela reste à confirmer lors de futures évaluations.

### **1.3 L'Union européenne, absente du processus ?**

Dans le cadre du processus de rédaction du PAN, nous avons noté l'utilisation de différents types de ressources de l'UE. Nous nous baserons ici sur les 5 catégories développées par Graziano, Jacquot et Palier :

1. Les ressources législatives (législation primaire, législation secondaire, jurisprudence, etc.) ;
2. Les ressources financières (contraintes budgétaires, mais aussi financements européens) ;
3. Les ressources cognitives et normatives (communication, idées, etc.) ;
4. Les ressources politiques (argumentation, mécanismes de déculpabilisation, jeux à plusieurs niveaux, etc.) ;
5. Les ressources institutionnelles (comités, agences, etc.)<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, *op. cit.*, p. 132.

<sup>82</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 38.

<sup>83</sup> P. R. GRAZIANO, S. JACQUOT, B. PALIER, « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, 2013, vol. 40, n°2, pp. 101 – 102.

Il est possible de s'assurer de l'utilisation de deux de ces ressources lors de la rédaction du PAN, à savoir les ressources législatives et institutionnelles. Ainsi, c'est via l'une de ses institutions, l'EIGE, que la majeure partie de l'influence de l'UE s'est faite, via ses définitions des violences de genre et ses données<sup>84</sup>. Ces dernières ont ainsi aidé à mesurer le coût des violences basées sur le genre dans l'UE et en Belgique, via une extrapolation pays par pays. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE a quant à elle fourni une enquête visant à quantifier les violences de genre dans l'UE. D'un point de vue législatif, c'est la directive 2012/29/UE qui a été mobilisée, mais seulement comme l'un des éléments de définition des violences de genre. Cela ne s'est pas traduit à d'autres niveaux du PAN. Pour autant, son impact a été réel, bien qu'antérieur à ce plan, lors de l'implémentation de la directive en Belgique. En outre, dans une moindre mesure, le PAN ayant pour objectif de s'inscrire dans la perspective de la stratégie 2020-2025 de l'UE<sup>85</sup>, nous pouvons repérer l'influence de ressources cognitives et politiques de cette dernière.

En revanche, il est difficile d'évaluer avec précision à quel point ces dernières ont été mobilisées par la Belgique. L'impact de l'UE se révèle donc relativement restreint et difficilement quantifiable. En effet, bien que des attachés de l'IEFH travaillent sur les relations internationales, de même qu'une conseillère du cabinet à l'égalité des genres, au vu des déclarations de Sarah Schlitz<sup>86</sup>, si influence il y a eu, elle a été principalement indirecte et difficilement quantifiable<sup>87</sup>.

De plus, les interactions d'acteurs belges avec d'autres européens concernent principalement les autres organismes, *collective bodies*, etc. via le réseau Equinet<sup>88</sup>. Les inputs que peuvent apporter ces organismes, ainsi que les réunions de suivi au niveau européen, ne viennent pas d'une impulsion directe de l'UE. L'UE, via cette organisation, permet plutôt de favoriser les échanges entre les pays. L'IEFH est également membre de l'EIGE<sup>89</sup>, mais une fois encore, ce sont seulement les ressources institutionnelles qui sont mobilisées. L'UE semble comme prise au piège dans un certain type de ressources, bloquée par son retard en termes de production politique pour la lutte contre les violences de genre.

---

<sup>84</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 1.

<sup>85</sup> Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, *op. cit.*, p. 7.

<sup>86</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 1 – 2.

<sup>87</sup> Ces acteurs échangent notamment avec d'autres homologues, peuvent accompagner des représentants belges lors de réunions des ministres européens, suivre ce qui est fait dans d'autres pays pour nourrir les réflexions belges, etc.

<sup>88</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, pp. 38 – 39.

<sup>89</sup> Idem, p. 33.



Au lieu de jouer un rôle d'initiateur, l'UE s'est retrouvée éclipsée du processus, influençant indirectement le travail législatif belge et n'étant pas un moteur. Comment l'expliquer ? Est-ce là l'expression d'un échec d'influence de l'UE sur les politiques publiques des EM dans ce domaine spécifique ? Ou la problématique vient-elle plutôt de la Belgique qui n'a pas été en mesure de se saisir des ressources et de ce que l'UE avait potentiellement à lui apporter ?

Comme nous l'avons expliqué dans le premier chapitre, l'UE a tardé à s'inscrire dans une politique forte de lutte contre les violences de genre. La proposition de directive a été présentée alors que le PAN belge était déjà en train d'être mis en place. De même, sa stratégie s'est dévoilée alors que l'accord de gouvernement national avait déjà été publié. Le travail en parallèle s'est révélé être un frein à une collaboration et à une impulsion de l'UE plus variée dans le travail belge. Les ressources de l'UE à disposition de la Belgique étaient alors trop restreintes pour jouer un rôle majeur dans l'élaboration du PAN.

Nous pourrions également nous demander si les acteurs belges n'ont pas trop sous-estimé l'apport que pourrait représenter l'UE dans ce domaine, notamment via des interactions directes. Lise Schwimmer mettait en lumière les difficultés que peuvent rencontrer les acteurs politiques avec l'UE, sous-estimant régulièrement le rôle de l'UE et son influence. Selon elle, il n'y aurait pas toujours de réflexe de penser à l'UE<sup>90</sup>. Cependant, cela n'empêche pas les interactions entre acteurs nationaux et européens. Il y a eu des échanges entre l'équipe de Saskia Bricmont et les différents cabinets belges. Cette démarche permet d'apporter aux équipes ministérielles une expertise particulière de l'écosystème européen et leur vision de ce qui s'y passe. Néanmoins, il n'y a pas d'uniformisation dans le travail et nous pouvons remarquer que les contacts peuvent varier d'un cabinet à l'autre. Dans le cas du cabinet Schlitz, les échanges ont été réguliers, avec des demandes du côté du PE, mais aussi de la part du secrétariat d'État<sup>91</sup>.

A contrario de ce qui a pu être démontré pour d'autres EM, dans le cas de la Belgique et de ce qui relève de la lutte contre les violences de genre, ce ne sont pas les ressources cognitives et financières<sup>92</sup> qui ont particulièrement été utilisées par la Belgique. Ce sont les ressources institutionnelles et législatives qui ont été mobilisées. Cela peut s'expliquer par le retard de l'Union européenne, qui n'avait pas encore permis la mobilisation d'autres ressources. Lors de

---

<sup>90</sup> Lise SCHWIMMER (assistante parlementaire de Saskia Bricmont, eurodéputée belge), *entretien*, réalisé par l'autrice, en ligne, 3 juillet 2023, p. 28 (annexe 3).

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Paolo R. GRAZIANO, Sophie JACQUOT, Bruno PALIER, *op. cit.*, p. 101.

la loi *Stop féminicide*, d'autres ressources ont pu être utilisées, comme les ressources cognitives, de manière plus importante.

Quoi qu'il en soit, si la Convention d'Istanbul, initiée par le Conseil de l'Europe et non par l'UE, remonte désormais à plusieurs années, elle restait suffisamment complète pour guider la Belgique. Comme l'explique Sarah Schlitz, la Convention est ce qui a principalement influencé la rédaction du PAN<sup>1</sup>. Parmi les objectifs poursuivis par le PAN, on peut d'ailleurs citer une meilleure implémentation de la Convention d'Istanbul. En outre, les nouvelles recherches, notamment de l'EIGE, et l'étude des dispositifs mis en place dans d'autres pays, ont pu enrichir les politiques publiques belges. De sa propre initiative, le pays a renforcé son PAN en dépassant les inputs de la seule Convention d'Istanbul, pour construire une politique plus complète.

## **2. Vers un « bon élève » européen ?**

Il est essentiel de comprendre cette relation particulière qui unit la Belgique et l'UE, afin de appréhender cette volonté de l'EM de peser au niveau européen sur un domaine aussi spécifique que la lutte contre les violences de genre (et dans une plus large mesure, l'égalité des genres).

### **2.1 Du « bon élève » historique...**

Historiquement, en tant que pays fondateur, la Belgique a toujours entretenu des liens forts avec l'UE. Elle accueille notamment sur son territoire un certain nombre d'institutions européennes, parmi lesquelles le Parlement européen (aussi installé à Strasbourg), la CE et de multiples représentations permanentes des EM. Plusieurs Belges ont occupé des fonctions européennes de premier plan, comme la présidence du Conseil européen (Herman Van Rompuy et Charles Michel).

Au-delà de cette expression du « bon élève », utilisée par des acteurs belges pour qualifier le statut de la Belgique (à laquelle nous intéresserons par la suite), il est intéressant de remarquer qu'elle ne s'applique pas seulement à la lutte contre les violences basées sur le genre. Lorsque nous élargissons notre paramètre de recherche, nous pouvons constater que la Belgique cherche à se positionner comme « bon élève » dans différents domaines et ce, depuis de longues années. Pour autant, cela ne signifie pas qu'elle y arrive partout. Par le passé, en 2011, c'est Elio Di Rupo, alors Premier ministre de la Belgique, qui déclarait à propos de la rigueur budgétaire belge : « Avec ce budget, notre pays est un des meilleurs élèves en Europe »<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> AFP, « La Belgique renforce la rigueur et se pose en bon élève européen », *L'Express*, 11 mars 2012.

Depuis la création de l'UE, et même dans les années qui l'ont précédée, l'objectif belge était de favoriser l'intégration européenne et la construction européenne, sur lesquelles le pays a été parmi les pionniers<sup>94</sup>. Herman Van Rompuy déclarait à propos de la présidence belge du Conseil de l'UE en 2010 : « [...] (c'est) une excellente occasion de valoriser le traditionnel rôle de pionnier que remplit notre pays au niveau européen »<sup>95</sup>. La Belgique est une élève assidue, saisissant chaque opportunité qui s'offre à elle pour se développer dans l'UE.

Cela s'est poursuivi avec, entre autres, la défense d'une Constitution européenne. Malgré la taille de son territoire, le « bon élève » belge a navigué avec aisance au sein de l'écosystème européen, malgré ses propres problématiques domestiques (crises gouvernementales)<sup>96</sup>. La présidence belge du Conseil de l'UE en 2010 a démontré la capacité du pays à se consacrer à l'UE. De manière générale, ces présidences belges ont été appréciées, valorisées, car la Belgique est à même d'apporter son expérience pour trouver des compromis<sup>97</sup>. Les réalités géographiques, politiques et économiques ont permis à « l'esprit européen [de] se manifeste[r] d'une façon [aussi] claire et [aussi] assidue en Belgique »<sup>98</sup>. À partir de là, au lieu de se fermer aux perspectives que représentent l'UE, la Belgique y a trouvé un moyen de s'épanouir sur la scène européenne, voire internationale.

## **2.2 ... au « bon élève » de la lutte contre les violences de genre**

Au-delà de la posture traditionnelle de la Belgique et de son désir d'apparaître comme un « bon élève » de l'UE, elle restait un « élève moyen » pour la lutte contre les violences de genre. Depuis la Vivaldi, elle se présente plus en bon élève. Cette expression a également été utilisée par un attaché de l'IEFH, déclarant ainsi :

« Je pense que si on fait preuve d'objectivité, on est quand même considérés comme un bon élève en la matière au niveau européenne et donc, très certainement au niveau mondial. »<sup>99</sup>

Il est relativement difficile de tirer cette conclusion des derniers rapports de l'EIGE et du GREVIO, compte tenu de leur antériorité par rapport à la Vivaldi. Par conséquent, elle est le fruit de notre analyse de la situation historique de la Belgique (voir chapitre 1) et de son

---

<sup>94</sup> T. DE WILDE D'ESTMAEL, « La politique étrangère de la Belgique : fondements et évolutions », *Outre-Terre*, 2014, vol. 40, n°3, p. 279 ;

G. DUCHENNE, « « Qui peut le plus, peut le moins » ou l'Europe au secours de la Belgique », *L'Europe en Formation*, 2011, vol. 359, n°1, p. 47.

<sup>95</sup> T. ELOLA CALDERON, E. VAN DEN ABEELE, « La présidence belge de l'Union européenne : organisation et priorités », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010, vol. 2072, n°27, p. 5.

<sup>96</sup> Tanguy De Wilde D'Estmael, *op. cit.*, p. 293.

<sup>97</sup> Geneviève DUCHENNE, *op. cit.*, p. 47.

<sup>98</sup> Idem, p. 51.

<sup>99</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 37.

évolution depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement De Croo<sup>100</sup>. Cependant, il s'agit là d'un résultat provisoire. Elle pourra être infirmée ou confirmée par les futures évaluations qui émaneront de l'EIGE, du GREVIO ou de tout autre organisme qui se penchera sur l'action de la Belgique. Pour continuer dans la métaphore scolaire, il paraît évident que, dans tous les cas, la Belgique a désormais adopté une attitude plus proactive, sans attendre que les devoirs européens (à savoir la stratégie de l'UE et la proposition de directive) arrivent jusqu'à elle.

Cela ne l'a pas empêchée de s'inscrire dans la stratégie de l'UE, tout du moins sur le papier et de ne pas rester isolée dans son approche de la lutte contre les violences de genre. De même, lors de la défense de la loi *Stop féminicide*, l'exposé des motifs fait à plusieurs reprises à des textes européens, des résolutions du PE, là où ce n'était pas le cas dans le PAN 2021-2025.

Au-delà des frontières nationales, ce changement de paradigme a également des conséquences sur le positionnement européen de la Belgique, voire même sur son image à l'international. Après que la Turquie ait décidé de quitter la Convention d'Istanbul, la Belgique, par l'entremise de sa secrétaire d'État, a travaillé à la mise à l'agenda de la Convention d'Istanbul<sup>101</sup>. Cela s'est traduit par le lancement d'une stratégie au niveau européen<sup>102</sup> et, notamment, une tribune de 24 ministres européens, ayant pour compétence l'égalité des genres/les droits des femmes, pour rappeler leur attachement à ce texte<sup>103</sup>.

En outre, la loi *Stop féminicide* belge a constitué une première dans l'UE, ce qui a permis un rayonnement dépassant les seules frontières du pays. Le sujet a pu intéresser en France, mais également dans différentes institutions et organisations, qui ont relayé le travail belge<sup>104</sup>. Nous reviendrons plus longuement sur le rôle de cette loi dans le renforcement de la place de la Belgique comme pays initiateur au sein de l'UE.

L'égalité des genres, comme la proposition de directive souhaite le démontrer, est un enjeu transfrontalier, sur lequel les pays ont tout intérêt à se positionner. D'un point de vue pratique, la cyberviolence et la liberté de déplacement appellent à une législation commune entre les pays européens.

---

<sup>100</sup> Le gouvernement De Croo est l'expression officielle pour désigner le gouvernement de la Vivaldi.

<sup>101</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 5.

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> Collectif, « Droit des femmes : « La lutte contre toutes les formes de violences et, a fortiori les violences sexistes et sexuelles, n'est pas négociable » », *Le Monde*, 10 mai 2021.

<sup>104</sup> Différents articles et publications se sont intéressées à cette loi. *Libération* a ainsi consacré un article à un entretien avec Sarah Schlitz. *ONE* a abordé le sujet dans un article sur l'action de trois pays dans la lutte contre les violences de genre. Euractiv a détaillé la nouvelle loi, de même que l'association italienne RADFEM Italia.

Lorsque nous élargissons le périmètre au-delà de l'UE à l'Europe en général, la présence de représentants de la Belgique au Comité des Parties<sup>105</sup>, les réseaux Equinet ou High level group pour l'égalité ou encore les questionnaires<sup>106</sup> sont autant d'outils qui permettent de situer la Belgique parmi les autres pays européens.

Ceux-ci ont ainsi l'opportunité de s'inspirer du travail de leurs voisins pour élaborer leurs politiques publiques en la matière. La Convention d'Istanbul a permis un travail sur le sujet, bien que plusieurs pays de l'UE ne l'aient pas signée<sup>107</sup>.

### **3. Caractérisation du modèle belge**

Il est particulièrement difficile de caractériser avec précision le modèle belge de lutte contre les violences de genre et de le nommer, mais nous allons nous y essayer.

Ce modèle belge peut être situé dans le temps, à partir de 2020 avec l'accord de gouvernement et continue encore aujourd'hui. Certains moments ont joué ou joueront un rôle clé, comme le lancement du PAN 2021-2025, la loi *Stop féminicide* et différents enjeux européens (négociations de la direction, présidence du Conseil de l'UE). Cependant, il ne peut être réduit uniquement à l'accord par exemple ou au PAN et doit être considéré dans sa globalité. Il s'agit d'un travail sur le court, moyen et long terme, où s'entremêlent politiques domestique et étrangère. Certaines mesures, bien que s'inscrivant sur le long terme, pourraient être remises en question en fonction des prochaines coalitions gouvernementales.

Ce modèle implique, en son sein, une multitude d'acteurs, directement ou indirectement liés à ce modèle. Au niveau domestique, nous retrouvons parmi eux les différents ministres fédéraux concernés, ainsi que les ministres régionaux et communautaires. L'IEFH occupe un rôle prépondérant, à deux niveaux, à la fois par ses liens avec le secrétariat à l'Égalité des Genres (l'IEFH est sous sa tutelle), mais également son pouvoir d'indépendance, qui lui laisse une part d'autonomie. L'IEFH est en mesure de prendre des initiatives, d'élaborer des recommandations,

---

<sup>105</sup> Le Comité des Parties est composé des représentants des États membres Parties (EMP) ayant ratifié la Convention d'Istanbul. Il s'agit de l'organe politique chargée du suivi de la Convention d'Istanbul. Par exemple, il peut adresser des recommandations à un EMP concernant des mesures à prendre, élit les membres du GREVIO et supervise la mise en œuvre de ses propres recommandations (Convention du Conseil de l'Europe sur la Prévention et la Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, *Comité des Parties*, Strasbourg : Conseil de l'UE, s.d., <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/committee-of-the-parties>, consulté le 4 août 2023).

<sup>106</sup> Des questionnaires peuvent être envoyés par différents organismes (le réseau Equinet, le GREVIO, EIGE, etc.) pour faire le bilan des actions menées par un pays, obtenir des données, etc.

<sup>107</sup> Il s'agit de la Bulgarie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la République tchèque et la Slovaquie.

de traiter des plaintes pour discriminations basées sur le genre<sup>108</sup>. Au-delà de l'IEFH, nombreuses sont les administrations à être intégrées au PAN.

Dès lors, nous avons pu dénombrer 6 critères principaux qui permettent de bien définir la démarche de la Belgique, mais qui sont également applicables au niveau européen. Il s'agit d'une liste non-exhaustive ; des paramètres différents, notamment une autre approche, pourraient faire apparaître d'autres critères.

1. Ouverture vers l'international
2. Capacité à rassembler différents courants politiques autour d'un même projet
3. Ouverture aux compromis
4. Transversalité
5. Ambition
6. Inclusion de la société civile

Nous allons désormais détailler ces critères et appliquer chaque au cas de la Belgique.

### **3.1 Ouverture vers l'international**

La dimension internationale fait partie intégrante du positionnement de la Belgique, loin d'être pensé seulement pour le niveau domestique. Cette dernière aurait pu faire le choix de construire une politique nationale forte, de la valoriser, sans pour autant entrer dans une dynamique d'impulsion vis-à-vis des autres pays, en particulier les EM de l'UE, ce qui n'est pas le cas.

### **3.2 Union des courants politiques**

La Vivaldi réunit des partis aux courants idéologiques et politiques variés. S'ils partagent une europhilie, celle-ci ne garantit pas une uniformisation dans la vision de l'UE et du rôle que doit y tenir la Belgique. En outre, comme nous l'avons mentionné précédemment, s'ils ont tous inclus la lutte contre les violences de genre dans leur programme, ils ne l'ont pas fait de manière identique. Par ailleurs, tous n'utilisent pas l'expression « de genre ». Pourtant, ils ont réussi à construire un projet commun<sup>109</sup>, qui puisse être porté par Sarah Schlitz, puis Marie-Colline Leroy, mais également par d'autres ministres (Vincent Van Quickenborne pour le code pénal sexuel et les féminicides, Hadja Lahbib aux affaires étrangères, etc.).

---

<sup>108</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 37.

<sup>109</sup> Via la note de politique générale de Sarah Schlitz, reprise par Marie-Colline Leroy, le PAN 2021-2025 et son application qui est en cours (loi féminicides, réforme du code pénal sexuel, etc.).

### **3.3 Ouverture aux compromis**

La Belgique a une longue tradition du compromis, qu'elle a cultivé au fil des années. Si des crises gouvernementales n'ont pas pu être empêchées, cela a attesté qu'un pays divisé politiquement peut arriver à des accords qui satisfassent les différentes parties. Le PAN 2021-2025<sup>110</sup> a montré une Belgique ouverte aux discussions, capable de s'ouvrir aux opinions divergentes. Par conséquent, les différents acteurs ont ainsi pu avancer ensemble.

### **3.4 Transversalité**

Sans se limiter au secrétariat d'État à l'Égalité des genres, le modèle belge promeut une vision transversale de la problématique de la lutte contre les violences de genre. Ainsi, nous retrouvons à la fois des mesures relevant du ministère de la Justice, comme la réforme du code pénal sexuel et la définition du consentement, ou encore du ministère de la Mobilité, avec des actions concernant la SNCB. Le PAN concerne ainsi 17 ministres et 23 administrations.

### **3.5 Ambition**

Si la Belgique a montré sa capacité à faire des compromis, cela n'a pour autant pas empêché de présenter un modèle voulu ambitieux (présenté ainsi). C'était l'objectif des réunions comme nous l'a expliqué Nicolas Belkacemi. Le pays souhaite faire preuve d'ambition, en accordant également des moyens supplémentaires, à l'IEFH par exemple, ainsi que pour la création de nouveaux CPVS. Par ailleurs, ce travail est également le fruit d'une longue mobilisation des organisations féministes, qui ont pu aider à traduire leurs combats dans un plan répondant notamment aux recommandations du GREVIO.

### **3.6 Inclusion de la société civile**

Ainsi que nous l'avons mentionné, la société civile fait partie intégrante de l'élaboration des politiques publiques de lutte contre les violences liées au genre. D'abord en apportant ses inputs, son expertise (entre autres via des consultations organisées par Sarah Schlitz) notamment du terrain, mais également en participant au suivi, à l'application du PAN 2021-2025 et à son évaluation.

---

<sup>110</sup> Il est ardu de mesurer concrètement les compromis qui ont pu être fait, entre officiel et officieux. Néanmoins, l'existence même d'une polarisation entre le Nord et le Sud, la nécessité d'avoir plusieurs réunions entre les différentes entités montrent un processus long, qui a demandé des débats, des discussions démontrent qu'il a fallu du temps pour mettre tout le monde d'accord, quitte à faire, justement, des compromis.

### 3.7 Un nom pour ce modèle

Une fois ce modèle belge caractérisé, via un certain nombre de critères dégagés et appliqués ensuite, une réflexion s'est faite pour le nommer. Après réflexion, une expression s'est détachée : le modèle *Barbie*©<sup>111</sup>. Ce choix s'inscrit directement dans une œuvre cinématographique contemporaine à notre sujet d'étude. Au-delà des personnages, et même du scénario en lui-même, ce sont les idées qui émanent de ce film qui ont motivé notre décision. En effet, lorsque nous réfléchissons aux critères développés, nous pouvons remarquer qu'ils peuvent se retrouver dans l'œuvre de Greta Gerwig.

À l'exception de la société civile, le film est directement tourné vers l'international, avec une distribution à grande échelle. Il est capable de rassembler différents courants et d'être ouvert au compromis. Loin d'être un film indépendant, en étant issu d'un studio important, il s'agit avant tout d'un film grand public, où des compromis ont été nécessaires pour le rendre accessible à un maximum de personnes, tout en proposant le film le plus ambitieux possible en matière de féminisme. En partant du postulat que le système patriarcal est le problème et non les individus, qui en sont les victimes, Greta Gerwig propose une version transversale, bien qu'indirectement. Par essence, le patriarcat concerne des domaines divers, de l'éducation à la justice.

### 4. Un positionnement sur le long terme ?

Pour autant, rien ne dit que la Belgique poursuivra cette dynamique sur le long terme. En effet, nous ne disposons aujourd'hui que d'un recul limité, scientifiquement comme politiquement. Les équilibres politiques évoluant, de même que les priorités, il n'est pas assuré que la Belgique n'opèrera pas un nouveau changement suite aux élections de 2024 et au futur accord de gouvernement qui s'en dégagera. C'est bien l'accord de gouvernement de 2020 qui a fait de la lutte contre les violences de genre une priorité. Un autre pourrait, sans oublier cette thématique, ne pas y consacrer autant d'attention et de moyens.

À titre d'exemple, dans le cas où le MR et la N-VA reformeraient une coalition, comme ce fut le cas avec le précédent gouvernement Michel I, nous pouvons nous interroger : la Belgique continuerait-elle à se positionner à l'avant-poste des politiques de lutte contre les violences basées sur le genre ? Cela, à la fois nationalement, mais également internationalement parlant ? Il s'agit d'une double priorité qui est actuellement fixée, mais les sensibilités politiques sont déterminantes dans l'élaboration des politiques publiques, comme nous l'avons démontré.

---

<sup>111</sup> Le nom *Barbie* fait référence au film sorti en 2023, réalisé par Greta Gerwig.



Une autre hypothèse pourrait concerner la Vivaldi, si elle venait à être reconduite. En effet, les négociations et leur résultat pourraient ne pas être aussi ambitieux qu'actuellement. Si le poids politique de partis ayant une sensibilité politique particulière pour la lutte contre les violences de genre était réduit, cela pourrait se traduire également par un accord de gouvernement moins ambitieux.

Les moyens alloués à la lutte contre les violences de genre jouent un rôle capital, comme l'a mis en lumière le GREVIO<sup>112</sup>, mais également l'IEFH<sup>113</sup>. Néanmoins, ils peuvent varier d'une législature à l'autre, en fonction de l'accord de gouvernement, mais également des conclaves budgétaires. En l'occurrence, l'augmentation des moyens a été capitale pour permettre l'ouverture de nouveaux Centres de prise en charge des violences sexuelles (CPVS). De manière générale, dans une tribune (*La lutte pour l'égalité des genres, de chances et pour la diversité mérite un secrétariat d'État plein et entier*), les associations de défense des droits des femmes ont appelé à l'exemplarité des dossiers devant aboutir sous la législature actuelle. Cela, dans le but d'éviter que les futures coalitions puissent les « détricoter »<sup>114</sup>. Il y a donc une réelle inquiétude du côté de la société civile vis-à-vis des futurs gouvernements.

En outre, le système politique belge, qui place le compromis au cœur du travail législatif, ne favorise pas la radicalité. Cela pourrait se transformer en un jeu d'équilibriste, où les partis qui défendent le bilan du secrétariat à l'Égalité des genres devront le valoriser, y compris dans sa dimension internationale, pour continuer sur cette voie.

Enfin, l'évaluation des politiques publiques va être essentielle et favoriser, ou non, la pérennisation du positionnement de la Belgique. En effet, le PAN 2021-2025 comprend différentes dispositions ayant pour objectif de faire le bilan des mesures. Il y aura deux évaluations, une intermédiaire à mi-parcours et une autre finale, toutes deux présentées lors d'une Conférence interministérielle (CIM) Droits des femmes<sup>115</sup>. Elles constitueront un outil précieux pour favoriser une politique belge dynamique sur le long terme. En outre, les évaluations à réaliser dans le cadre de la Convention d'Istanbul et les futurs rapports du GREVIO<sup>116</sup> qui en découleront permettront d'ajuster les politiques de la Belgique en la matière.

---

<sup>112</sup> GREVIO, *op. cit.*, p. 7 – 8.

<sup>113</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, pp. 41 – 42.

<sup>114</sup> Carte blanche - Collectif, *La lutte pour l'égalité des genres, de chances et pour la diversité mérite un secrétariat d'État plein et entier*, Bruxelles : RTBF, 3 mai 2023, <https://www.rtb.be/article/carte-blanche-la-lutte-pour-egalite-des-genres-de-chances-et-pour-la-diversite-merite-un-secretariat-detat-plein-et-entier-11192175>, consulté le 2 août 2023.

<sup>115</sup> Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, l'Égalité des chances et à la Diversité, *op. cit.*, p. 136 – 137.

<sup>116</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 41.

En conclusion, si la Belgique a évolué par rapport aux précédents retours sur son action, il reste des zones d'ombre qui pourraient ralentir le combat contre les violences de genre. À la fin de cette législature, il sera temps de faire le bilan des politiques menées et des garanties obtenues, ou non. Au-delà du politique, cela permettra également à la société civile, notamment aux collectifs dédiés à la lutte contre les violences basées sur le genre, de se positionner. Avant cela, les mémorandums envoyés aux partis en prévision de l'élaboration des programmes politiques pour 2024<sup>117</sup> pourront jouer un rôle. Pour cela, encore faut-il qu'ils soient écoutés.

---

<sup>117</sup> De l'extérieur, il est difficile d'évaluer avec précision tous les mémorandums qui ont été envoyés et les sujets abordés. Les collectifs de lutte contre les violences de genre ont pu en envoyer, comme cela peut ne pas être le cas. Par conséquent, il y a une dimension hypothétique. Pour la confirmer ou l'infirmier, des recherches complémentaires sont nécessaires auprès d'associations spécialisées.

## Chapitre 3 : L'égalité des genres comme outil de politique étrangère

Dans ce troisième chapitre, nous approfondirons la position belge au sein de l'UE, en particulier au regard de la proposition de directive de lutte contre les violences de genre. Pour cela, nous reviendrons brièvement sur son parcours législatif, puis nous nous intéresserons à l'impact de la Belgique et à la réception du modèle belge durant les négociations. Nous sortirons ensuite des négociations pour nous intéresser aux objectifs de la Belgique dans l'UE et, brièvement, à l'international. Finalement, nous analyserons les enjeux de la présidence belge du Conseil de l'UE et les intérêts de la Belgique dans sa politique extérieure, de manière globale.

### 1. Retour sur la proposition de directive

Nous allons commencer par nous intéresser à la place de la Belgique au sein des négociations pour la proposition de directive de lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique. Annoncé le 8 mars 2022, lors de la journée internationale des droits des femmes, depuis, le processus de négociation suit son cours, selon la procédure législative ordinaire.

Il est important de souligner le timing des négociations et les enjeux qui entourent les agendas des présidences actuelles et futures du Conseil de l'UE. Les négociations se sont faites sur un laps de temps court, que ce soit au PE ou dans les réunions préparatoires. En effet, comme l'expliquait Griselda Ballester, au PE, tout a été précipité, il n'y a eu que 2 mois pour tout négocier et arriver à un compromis<sup>118</sup>. Cela se retrouve également avec Lorena Weyckmans, qui expliquait que certains timings pouvaient être serrés, avec par exemple un texte sorti le jeudi soir et étudié dès le lendemain<sup>119</sup>. Or, cela permet moins une discussion en profondeur sur le texte<sup>120</sup>.

En outre, l'approche des élections appelle à une certaine urgence, afin de clôturer les travaux avant la dernière plénière du PE. Si la procédure suivra son cours après les élections, les deux prochaines présidences, à savoir la Hongrie et la Pologne, pourraient attacher une importance moindre à ce texte de par leur positionnement sur l'égalité des genres et ralentir le travail.

---

<sup>118</sup> Griselda BALLESTER I TATARET (assistante parlementaire de Diana RIBA I GINER, eurodéputé espagnole, *shadow* rapporteur de la proposition de directive pour le groupe GREENS/EFA), *entretien*, réalisé par l'autrice, en distanciel, 4 juillet 2023, p. 39 (annexe 4).

<sup>119</sup> Lorena WEYCKMANS (attachée juriste au SPF Justice), *entretien*, réalisé par l'autrice, Bruxelles, 10 mai, p. 9 (annexe 2).

<sup>120</sup> Griselda BALLESTER I TARTARET, *op. cit.*, pp. 39 – 40.

In fine, alors que nous en sommes aux trilogues, ceux-ci peuvent se révéler compliqué et amène certaines inquiétudes, quant au résultat qui en sortira. En effet, le PE et le Conseil européen peuvent avoir des vues différentes, le second pouvant être moins progressiste que le premier<sup>121</sup>.

### 1.1 Le rôle de la Belgique

Dans le cadre des groupes de travail préparatoires à la position du Conseil de l'UE, c'est Lorena Weyckmans qui a été mandaté pour négocier au nom de la Belgique la proposition de directive. Elle fut pour cela accompagnée d'un membre de la Représentation permanente de la Belgique auprès de la Belgique. Par la suite, c'est à la Représentation permanente de prendre le relais au COREPER. Au Parlement européen, les eurodéputés belges n'ont pas pris de part active dans le processus. Le suivi d'une proposition de directive, du *shadow* rapporteur, etc. est décidée en interne, au sein des différents groupes politiques reconnus du PE.

Les négociations<sup>122</sup> qui entourent la proposition de directive représentent une opportunité pour la Belgique de prendre une place plus importante dans l'UE. Elles offrent également un point d'appui pour développer ce positionnement stratégique de moteur de l'UE plus largement et permettre au pays d'occuper un rôle central dans le domaine de l'égalité des genres. La Belgique a ainsi donné une impulsion particulière aux négociations, grâce à Lorena Weyckmans. Cette dernière a pu défendre une position très poussée<sup>123</sup>. En revanche, si cette position a pu être poussée, c'est également grâce aux évolutions législatives de la Vivaldi. Ainsi, la défense de l'article 5 a pu se faire grâce à la modification du consentement dans le code pénal sexuel belge. Sans présumer de ce qui se serait passé ou non dans le cas contraire, la Belgique n'aurait pas eu d'exemples aussi pertinents que le sien pour défendre sa position.

Pour autant, nous pouvons dégager des enjeux spécifiques à cette position belge. En effet, l'écosystème européen a des similitudes avec le niveau national, mais également des différences marquées. Outre les particularités européennes, la Belgique est un état fédéral, ce qui n'a pas simplifié la construction de la position adoptée par Lorena Weyckmans. En effet, elle ne pouvait pas faire un copier-coller de ce que lui disait le cabinet Schlitz, puis Leroy. Pour construire cette position belge, Lorena Weyckmans a pu recueillir les inputs des nombreux acteurs. Elle s'est concerté avec les entités fédérées, ses collègues du SPF Justice, de l'IEFH, jusqu'à des personnes évoluant dans la police. Elle s'est directement basée sur les textes belges, tout ce qui

---

<sup>121</sup> Griselda BALLESTER I TARTARET, *op. cit.*, p. 40.

<sup>122</sup> Lors que nous parlons des « négociations », il s'agit, sauf précision contraire, des négociations lors des réunions préparatoires pour le Conseil de l'UE.

<sup>123</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 14.

était impacté par les matières abordées par la directive. Munie de son mandat, il lui a fallu concilier ces différents inputs pour se positionner dans les négociations. Cela, en ayant connaissance des spécificités de l'écosystème européen et du jeu d'équilibriste que représentent ces négociations<sup>124</sup>. Les productions belges, dans toute leur diversité, ont ainsi nourri le travail préparatoire ainsi que lors des négociations en elles-mêmes. Une multitude d'acteurs se sont retrouvés, indirectement, à interagir avec ce niveau européen. De plus, tout au long du processus, elle a continué à être en contact avec certains acteurs, notamment de l'IEFH. L'institut assure un suivi européen et ce suivi a également concerné la proposition de directive. Il peut jouer un rôle capital en étant capable de fournir un état des lieux rapidement de la Belgique à Lorena Weyckmans<sup>125</sup>.

Dès le début des négociations, cette dernière a pu afficher une forte volonté de soutien du texte<sup>126</sup>. Contrairement à d'autres EM, la Belgique n'avait pas de ligne rouge<sup>127</sup> particulière. La Belgique a ainsi adopté une posture d'ouverture vis-à-vis des autres EM et de la proposition de la CE ; loin d'avoir recours au blocage, elle s'est positionnée comme un EM prêt au dialogue et au compromis<sup>128</sup>. Ce positionnement est à double tranchant, avec ses points forts et ses points faibles. Forts, car il peut permettre de maintenir le dialogue avec des pays aux politiques d'égalité des genres différentes, afin d'aboutir, *in fine*, à des progrès pour tous les habitants de l'UE. D'un autre côté, il y a un risque de tomber dans le piège de ce dialogue, d'être pris entre des positions très progressistes et d'autres l'étant moins, et de finir par construire une directive (celle-ci ou d'autres dans le futur) vidée de sa substance. Cet esprit de compromis s'est notamment retrouvé dans le choix de la terminologie parlant du « sexe » et non du « genre ». Si en Belgique, c'est le genre qui est utilisé au niveau fédéral, ici, l'objectif était de ne pas retarder le texte, en privilégiant le compromis, et ainsi éviter qu'il tombe à l'eau.

En outre, la Belgique s'est retrouvée dans une position de moteur, de soutien, à la demande expresse de la présidence des réunions<sup>129</sup>. Ayant d'ores et déjà mis en place un certain nombre de mesures à l'échelle nationale, ou étant sur le point de le faire, comme l'a expliqué Lorena Weyckmans, la Belgique s'est retrouvée à défendre différents amendements sur base des acquis belges<sup>130</sup>. De plus, c'est également de sa propre initiative que la représentation belge a valorisé

---

<sup>124</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 7.

<sup>125</sup> Nicolas BELKACEMI, *op. cit.*, p. 39.

<sup>126</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 14.

<sup>127</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>128</sup> *Idem*, pp. 8 – 9.

<sup>129</sup> La présidence des réunions des groupes de travail est assurée par le pays occupant la présidence du Conseil de l'UE.

<sup>130</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 12.

ses progrès nationaux. En effet, elle avait en main des preuves concrètes que certaines des mesures de la proposition étaient applicables, au-delà des craintes des autres EM. C'est ainsi que pour l'article 24, elle a pu expliquer :

« Écoutez, je ne vois pas quel est votre problème avec ça, ça fonctionne très bien en Belgique ». <sup>131</sup>

De même, la Convention d'Istanbul et son application ont pu être mobilisées notamment en Belgique. Lorena Weyckmans a ainsi pu mettre en avant des obligations qui ont d'ores et déjà concrétisées par la Belgique. Par exemple, l'article 44 de la Convention est dédié à la collecte de données et à la recherche. Il y est notamment question de statistiques qu'il serait nécessaire de rendre à la CE. Le paragraphe en question déclare :

« Les États membres mènent tous les cinq ans une enquête auprès de la population en utilisant la méthodologie harmonisée de la Commission (Eurostat) [...] et, sur cette base, évalue[nt] la prévalence et les tendances de toutes les formes de violences visées par la présente directive. » <sup>132</sup>

Plusieurs EM <sup>133</sup> ont montré une ferme opposition, expliquant qu'administrativement, c'était impossible. Si cette position est compréhensible de la part d'EM qui ont choisi de ne pas ratifier la Convention, elle l'est moins chez ceux qui l'ont fait. En effet, il s'agit là d'une des obligations que les EM ont à remplir une fois qu'ils ont ratifié la Convention d'Istanbul <sup>134</sup>. De plus, la Belgique a d'ores et déjà réalisé ce type d'enquêtes et, comme l'a déclaré Lorena Weyckmans : « On n'est pas morts. [...] la Belgique a toujours des finances » <sup>135</sup>.

Il est intéressant de mettre en lumière le rôle, presque d'enseignant, assumé par la Belgique dans ses relations bilatérales. Ces précisions apportées par Lorena Weyckmans rejoignent une déclaration de Sarah Schlitz, qui a dû rappeler à Isabelle Rome (ancienne ministre française chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes) la dimension contraignante de la Convention d'Istanbul <sup>136</sup>. Convention dont ses homologues « ne [voulaient] pas entendre parler » <sup>137</sup>. Nous pouvons nous questionner, voire nous étonner, du manque de connaissance de certains pays vis-à-vis de la Convention d'Istanbul, qu'ils ont pourtant ratifié. La représentante

---

<sup>131</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 25.

<sup>132</sup> Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>133</sup> L'identité exact des EM opposés à cette mesure n'est pas connue, il s'agit d'une information qu'il n'était pas possible de dévoiler lors de l'entretien. Certains ont été connus a posteriori via la presse.

<sup>134</sup> Conseil de l'Europe, *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, Istanbul, Série des Traités du Conseil de l'Europe – n°21°, 11 mai 2011, p. 5.

<sup>135</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 25.

<sup>136</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 5.

<sup>137</sup> Idem, p. 5.

a souhaité aussi apporter une forme de rigueur juridique aux négociations, portant une attention particulière aux interprétations possibles et s'exprimant à ce sujet<sup>138</sup>. Au-delà de la défense des idées, il y a ainsi eu un travail technique, où chaque mot a été considéré, avec ses forces et ses risques.

Néanmoins, si la Belgique a pu jouer un rôle non négligeable dans la défense de différents amendements et articles, son principal échec est l'article 5. Ce dernier est consacré aux définitions du viol et du consentement. La Belgique a choisi une ligne de conduite, basée sur son nouveau code pénal sexuel, qui était de défendre autant que possible cet article pour le maintenir dans le texte. La CE a fait le choix de considérer que l'article 83, paragraphe 2, du TFEU permettait une définition du viol. Or, pour d'autres EM<sup>139</sup>, le TFEU n'était pas une base légale suffisante pour inclure la définition du viol. Cette opposition était aussi pour eux un moyen d'éviter de devoir modifier leur code pénal, voir, pour certains, de devoir y inclure le viol<sup>140</sup>.

Si Lorena Weyckmans reconnaît que cette directive n'est pas le meilleur outil juridique pour mettre en place une définition commune du viol, cela peut également fonctionner et c'est la position que la Belgique a souhaité défendre. Parmi les arguments principaux de la Belgique, nous retrouvons notamment les statistiques sur les viols, qui indiquent qu'être une femme est un facteur augmentant de façon conséquente les risques d'être victime d'un viol<sup>141</sup>. Ces statistiques sont mobilisés pour démontrer la dimension genrée du viol et l'intérêt d'avoir une définition qui mette les femmes au premier plan. Pour autant, la Belgique n'a pas souhaité être une minorité de blocage, même si elle aurait pu l'être et a finalement accepté le retrait de l'article. En revanche, cela ne l'empêche pas de s'activer afin de le retrouver dans la version finale de la directive. C'est également le but de Diana Riba et son équipe, ainsi que du secrétariat

---

<sup>138</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 10.

<sup>139</sup> Cette information étant confidentielle, il n'est pas possible de connaître en détail les EM opposés et certains de leurs arguments. Une partie des informations fournies dans ce mémoire sont le fruit de révélations dans la presse généraliste.

<sup>140</sup> Les définitions du viol peuvent différer d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, en Belgique, suite à la réforme du code pénal sexuel, le consentement a été mis au cœur de la définition (Art. 375 du Code pénal : « Tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit et par quelque moyen que ce soit, commis sur une personne qui n'y consent pas, constitue le crime de viol. » Le code pénal liste ensuite une série d'exemple où il ne peut y avoir de consentement. Alors qu'en France, la loi dit qu'un viol nécessite de la violence, de la contrainte, de la menace et/ou une surprise (Article 222 – 23 du Code pénal : « Tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur par violence, contrainte, menace ou surprise est un viol. »). Les mêmes exemples qui précisent une absence de consentement (et par extension un viol) en Belgique constituent uniquement une circonstance aggravante, qui peut alourdir la peine de 5 ans.

<sup>141</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 14.

d'État à l'Égalité des genres. Si les pays derrière cet article représentent une minorité actuellement, la Belgique travaille à convaincre ses homologues de le soutenir<sup>142</sup>.

Au-delà de la défaite que représente le retrait de l'article 5, Belgique a aussi pu obtenir des victoires, bien que caractérisées par des compromis. C'est notamment le cas de celle qui concerne les enfants témoins. L'une des grandes batailles lors des négociations a été l'inclusion des enfants témoins dans la définition de victime, sans aucune condition. Or, d'autres EM y étaient opposés, souhaitant un cadre plus limité, avec des conditions. Si la Belgique a su influencer le cours des négociations pour que les enfants témoins fassent partie de la définition, un compromis a été fait sur les conditions, plus nombreuses que ce que Lorena Weyckmans souhaitait<sup>143</sup>. In fine, les enfants doivent avoir souffert d'un préjudice à la suite des violences. Or, comme elle le déclarait, « [cela] va venir rapetisser la catégorie de personnes que cela concerne. Ce n'est pas ce qu'on voulait »<sup>144</sup>.

## 1.2 De l'importance d'une impulsion collective

Ces dissensions n'empêchent pas des collaborations sur certains points clés. Dans l'UE, les EM peuvent en effet avoir des affinités entre eux, en fonction de différents paramètres. Pour l'égalité des genres, la Belgique a trouvé un partenaire privilégié en l'Espagne. Comme l'expliquait Ballester, il existe des synergies entre la Belgique et l'Espagne<sup>145</sup>. Cette collaboration se révèle particulièrement utile pour évoluer au sein des instances européennes. Elle offre une opportunité à la Belgique de renforcer sa position et son influence, avec l'appui de taille qu'est l'Espagne<sup>146</sup>. Lorena Weyckmans a ainsi pu travailler en duo avec le représentant espagnol.

Des partenariats de circonstance sont également possibles avec d'autres EM. En effet, s'aligner sur d'autres délégations peut se révéler constructif. Cela est parfois dû à des similitudes au niveau du code juridique. Sarah Schlitz et Lorena Weyckmans ont ainsi évoqué le cas de la France<sup>147</sup>, avec qui la Belgique a travaillé autour du sujet du *revenge porn*<sup>148</sup>. Toutefois, ces collaborations n'empêchent pas des dissensions sur certains points clés. Parmi-ceux-ci, il y a

---

<sup>142</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 4.

<sup>143</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 8.

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> Griselda BALLESTER I TARTARET, *op. cit.*, p. 33.

<sup>146</sup> En terme de superficie, l'Espagne est le deuxième plus grand pays de l'UE. Sur base de sa population, il compatibilise 59 députés au PE, ce qui en fait le quatrième pays en terme de sièges et de nombre de sa population.

<sup>147</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 2 ;

Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 17.

<sup>148</sup> Idem, p. 13.



l'article 5, sur la définition du viol, qui ne fait pas consensus entre la Belgique et la France. Cette dernière ayant été parmi les défenseurs de la suppression<sup>149</sup>.

In fine, la Belgique et l'Espagne ont un rôle d'autant plus important désormais, que ce soit dans le cadre des trilogues, avec leurs présidences respectives et dans le futur, au PE<sup>150</sup>. C'est à eux de manœuvrer pour saisir cette opportunité et continuer à influencer la proposition de directive.

### **1.3 Quel résultat pour l'application du modèle belge ?**

Dans le premier chapitre, nous nous sommes attelés à définir le modèle belge de lutte contre les violences de genre, à le caractériser et à le nommer. Il est désormais nécessaire d'analyser comment il s'est implanté, ou non, dans les négociations. Sur base de nos premières analyses concernant l'impact belge, nous mobiliserons les 6 critères afin de les compléter et, ainsi, rendre compte de la manière dont le modèle belge se retrouve dans le travail autour de la proposition.

Le niveau d'ouverture des négociations vers l'international est difficilement mesurable. En effet, la proposition de directive concerne exclusivement les EM de l'UE. Il ne s'agit pas non plus d'une proposition de résolution qui serait tournée vers l'international. Par conséquent, ce critère ne peut techniquement pas être rempli dans cette proposition. En revanche, cela n'empêche pas la Belgique de travailler au sein de l'UE à une promotion active de la lutte contre les violences de genre et à la valorisation des futurs acquis européens à une échelle plus large.

En second lieu, par rapport à la capacité d'unir, le modèle belge se retrouve par contre dans la façon dont s'est organisé le travail collaboratif autour de la proposition. Au Parlement européen, les groupes politiques ont su défendre leurs positions, en acceptant celles des autres, bien que cela n'ait pas toujours été simple. À titre d'exemple, le groupe Greens/EFA a pu obtenir l'inclusion d'une approche intersectionnelle à la proposition, alors qu'initialement d'autres y étaient opposés<sup>151</sup>. En revanche, cela n'empêche pas les divergences d'opinion, dont nous avons plus connaissance que dans le cadre des négociations du PAN 2021-2025. Suite aux réunions

---

<sup>149</sup> Terriennes, MOURGERE Isabelle, « Une loi pour uniformiser la lutte contre les violences faites aux femmes en Europe », Paris : TV5Monde, 11 juillet 2023, <https://information.tv5monde.com/terriennes/une-loi-pour-uniformiser-la-lutte-contre-les-violences-faites-aux-femmes-en-europe#:~:text=%22C'est%20la%20premi%C3%A8re%20loi,ce%20lundi%2010%20juillet%202023>, consulté le 10 août 2023 ;

Il est à noter que si le gouvernement français a adopté cette position, ce n'est pas le cas de tous les représentants français, notamment au PE. Des eurodéputés comme Nathalie Colin-Oesterlé (PPE) se sont opposés à l'exclusion du « viol du champ d'application de cette directive » et à la position défendue par la France.

<sup>150</sup> Griselda BALLESTER I TARTARET, *op. cit.*, p. 32.

<sup>151</sup> Idem, p. 39.

de travail, la Belgique a réussi, avec ces homologues, à aboutir à un texte commun, malgré les opinions divergentes.

La démarche belge tend volontairement vers le compromis. Le pays a su traduire cette habitude au sein des négociations, en adoptant une posture d'ouverture vis-à-vis des autres représentants. Comme nous l'avons vu précédemment, Lorena Weyckmans a été prête à négocier des points-clés afin d'avancer. Cela n'empêche pas la Belgique d'utiliser différents leviers (notamment la mise à l'actualité d'articles considérés importants, comme celui sur le consentement), mais durant le travail législatif, elle a fait preuve d'ouverture, afin de favoriser le dialogue avec les autres EM. À titre d'exemple, concernant la cyberviolence, le travail est à la fois ambitieux, mais aussi le résultat d'un compromis<sup>152</sup>.

La proposition adopte, dans sa globalité, une approche transversale, traitant de différents aspects de la lutte contre les violences de genre. Elle aborde ainsi la prévention, le soutien aux victimes, différentes définitions à inclure pénalement à l'échelle des EM, etc. Il s'agit tout autant d'une proposition de la Commission des droits des femmes que de celle de la Justice.

Concernant l'ambition politique, il est difficile de l'évaluer concrètement, sans porter un jugement. En revanche, sans la définition du consentement, dont l'inclusion a été refusée, il y a un manque caractérisé par rapport au modèle construit par la Belgique. Cependant, différents acteurs s'accordent pour dire que le résultat est, à l'heure actuelle, satisfaisant. Qu'il s'agisse de Sarah Schlitz, Nicolas Belkacemi, Griselda Ballester ou Lorena Weyckmans, il y a un consensus pour dire que la proposition n'a pas été vidée de sa substance et que le résultat représentera une avancée pour l'UE.

Enfin, la société civile a été régulièrement incluse dans le processus, que ce soit directement ou indirectement. L'équipe parlementaire de Diana Riba (eurodéputée, *shadow* rapporteur pour le groupe Greens/EFA au PE) a ainsi travaillé en collaboration avec la société civile, en particulier les associations de lutte contre les violences de genre. Elle a reconnu l'importance de leurs inputs, en tant qu'acteurs de premier plan sur le sujet<sup>153</sup>. Pour Lorena Weyckmans, les inputs ont été plus indirects. En effet, durant son travail préparatoire, elle s'est basée sur différents textes belges (PAN 2021-2025, code pénal, etc.) et a travaillé avec l'IEFH<sup>154</sup>. Or, la société civile a pris part à l'élaboration du PAN 2021-2025 en partageant ses inputs, notamment avec l'IEFH. S'il y a donc bien eu un impact de la société civile, il s'est fait via des moyens

---

<sup>152</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 16 – 17.

<sup>153</sup> Griselda BALLESTER I TATARET, *op. cit.*, p. 30 – 31.

<sup>154</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 11.

détournés. D'un point de vue européen, de l'organisation des travaux, les associations ont directement été consultées en interne ou ont émis des avis spontanément. En revanche, cela n'était pas du ressort des EM.

Finalement, si le travail a été long et très exigeant, il a permis d'aboutir à un texte commun et d'avancer vers une harmonisation des standards minimums. Cependant, ce travail est loin d'être fini et il reste de longs mois avant de voir la directive arriver en séance plénière du PE pour être votée. En attendant, le rôle de la Belgique n'est pas fini, bien au contraire et il lui reste à négocier pour aboutir à la version la plus progressiste possible.

## **2. Au-delà des négociations**

### **2.1 De l'Union européenne ...**

Au lieu d'être cachée, la volonté de la Belgique de peser au niveau international pour lutter contre les violences de genre est assumée. Elle se retrouve à plusieurs niveaux. En premier lieu, dans l'accord de gouvernement de la Vivaldi qui établit clairement :

« L'égalité des genres est une valeur fondamentale que le gouvernement mettra en œuvre activement dans la politique intérieure et va promouvoir au maximum dans les forums internationaux. »<sup>155</sup>

L'approche de la Belgique est résolument tournée vers l'égalité des genres et l'approche du cabinet est celle d'un féminisme intersectionnel<sup>156</sup>. Cette promesse s'est concrétisée une première fois dans l'axe 7 du PAN 2021-2025. En effet, celui-ci s'intitule « Agir et lutter contre les violences basées sur le genre sur le plan international ». Dans cet axe, deux mesures à mettre en place au niveau européen se dégagent. Tout d'abord la mesure 102 qui vise à :

« Mettre en place un réseau transfrontalier pour les personnes craignant pour leur sécurité sur le long terme (en particulier les victimes de violences liées à l'honneur) en identifiant les services chargés d'entretenir de telles collaborations avec leurs homologues européens. »<sup>157</sup>

Cette proposition rappelle les enjeux autour de la nécessité d'une politique transfrontalière. Enjeux dont la Belgique renvoie l'impression de se saisir, dans une démarche à la fois domestique et européenne, nécessitant un travail bilatéral avec les représentants des autres EM. C'est également une opportunité plus indirecte de favoriser les échanges autour des bonnes pratiques, en partant d'une mesure précise, pour l'élargir par la suite.

---

<sup>155</sup> *Accord de gouvernement*, Bruxelles : Gouvernement fédéral de Belgique, 30 septembre 2020, p. 86.

<sup>156</sup> Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, *op. cit.*, pp. 13 – 14.

<sup>157</sup> *Idem*, p. 85

Ensuite, il y a la mesure 120 qui poursuit l'objectif d' :

« Organiser un séminaire européen portant sur la place de l'examen des organes génitaux externes dans la prévention et la protection des MGF et violences sexuelles et réunissant des experts en matière d'éthique, de pédiatrie, de médecine légiste, de droits de l'enfant, de prévention de la petite enfance et de médecine scolaire afin de mettre en place une politique (...). »<sup>158</sup>

Dans le cas qui nous occupe, la Belgique montre son désir d'initiative, via l'organisation d'un séminaire au niveau européen, autour d'un certain type de violences genrées telles que les mutilations génitales féminines (MGF). Si la lutte contre les MGF font partie intégrante du PAN 2021-2025 et de la proposition de directive, cette démarche s'inscrit dans une volonté de compléter les projets de la CE.

Au-delà de ça, la Belgique poursuit un certain nombre d'objectifs de politique étrangère, afin de peser directement ou indirectement sur l'action d'autres pays en valorisant ses acquis, ses études, et en permettant ainsi à d'autres de se saisir de ces ressources pour faire évoluer leurs politiques domestiques. Plus précisément, Sarah Schlitz déclarait à ce propos :

« [...] on essaye aussi de faire connaître ces modèles<sup>159</sup> pour tirer l'ambition. Ça permet également de faire connaître aux associations des outils qu'on a mis ici en place en Belgique. Ça permet aux associations, aux parlementaires de l'opposition sur place, de se saisir de ces dossiers, pour dire « ça, ça fonctionne, la Belgique a de bons chiffres grâce à ces outils-là, pourquoi ne pas les mettre en place ? ». Certaines études aussi. »<sup>160</sup>

La Belgique ayant réalisé une étude sur les violences sexuelles en ligne, elle expliquait à ce sujet :

« Comme ça eux peuvent s'en saisir, se saisir des recommandations de l'étude et il y a une émulation qui peut avoir lieu entre les pays, grâce à la Belgique. »<sup>161</sup>

Par conséquent, cette volonté d'impulser fait bien partie intégrante du modèle belge, avec ce désir d'émuler autour de la lutte contre les violences basées sur le genre dans les différents EM de l'UE.

Sans se limiter à promouvoir son modèle auprès de ses homologues, la Belgique vise également l'opposition et la société civile, afin que les parlementaires et les associations puissent se saisir des acquis pour convaincre leurs gouvernements. Pour autant, rien n'indique que cela soit un

---

<sup>158</sup> Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, *op. cit.*, p. 97.

<sup>159</sup> Ces « modèles » ne font pas référence au modèle que nous avons caractérisé. Il s'agit ici des mesures et outils concrets mis en place par la Belgique pour lutter contre les violences de genre (inclusion du féminicide dans le code pénal, etc.).

<sup>160</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 3.

<sup>161</sup> Ibidem.

succès dans tous les EM de l'UE. En effet, en Pologne ou en Hongrie par exemple, il peut être difficile de faire valoir, nationalement, ce type de politique, les deux pays étant dans une dynamique conservatrice sur le sujet de l'égalité des genres, avec plusieurs reculs (restriction du droit à l'avortement, suppression de subventions pour les collectifs conseillant des femmes victimes de violences, etc.)<sup>162</sup>.

En revanche, on peut constater une plus grande efficacité de cette stratégie auprès d'autres pays. En effet, durant les négociations, la Grèce et les Pays-Bas se sont montrés fort intéressés par la loi Stop féminicide. À l'époque, elle n'avait pas encore été votée et poursuivait son chemin législatif. Or, les deux pays s'étaient montrés très enthousiastes, souhaitant avoir le texte quand il serait promulgué<sup>163</sup>. C'est d'autant plus remarquable que, si pour les Pays-Bas, cela ne posait pas de problème (le texte ayant une version en néerlandais), pour la Grèce, c'était plus compliqué. En effet, il n'existait pas de version prévue en grec ou en anglais. Cela n'a pas empêché les représentants de la Grèce de formuler cette demande, conscients de la barrière de la langue, mais capables de la dépasser si cela signifiait avoir le texte complet à leur disposition<sup>164</sup>. Dans l'attente d'une avancée législative, Lorena Weyckmans avait alors rédigé une fiche sur la direction que la Belgique était en train de prendre<sup>165</sup>.

De son côté, le secrétariat d'État entretient des relations rapprochées avec d'autres EM. Nous avons évoqué le travail commun réalisé avec l'Espagne lors des négociations, celui-ci se ressent également au niveau ministériel. Sarah Schlitz a ainsi eu des contacts réguliers avec Irene Montero<sup>166</sup>, la ministre espagnole de l'Égalité. Nous pouvons en déduire que cette relation se poursuit avec Marie-Colline Leroy. En outre, ces rencontres peuvent être la source d'une émulation collective, afin d'avancer concrètement sur différents projets qui impliquent la Belgique et l'Espagne.

Il est ardu de mesurer l'influence qu'est capable d'avoir la Belgique, au-delà des négociations. Au sein du PE, nous pouvons avoir des visions différentes. Si Lise Schwimmer dit avoir eu des échos positifs de la lutte contre les violences de genre en Belgique et met en avant un événement organisé par Saskia Bricmont et Sarah Schlitz au PE<sup>167</sup>, la réception n'est pas identique ailleurs. Griselda Ballester avait une connaissance limitée des mesures belges et reconnaissait n'avoir

---

<sup>162</sup> D. DAKOWSKA, « L'Europe centrale à l'heure du repli souverainiste », *Études*, 2017, vol. 5, n° de mai, p. 24.

<sup>163</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, pp. 24 – 25.

<sup>164</sup> *Idem*, p. 25.

<sup>165</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>166</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 1.

<sup>167</sup> Lise SCHWIMMER, *op. cit.*, p. 28.

que peu de contacts avec des acteurs belges (société civile, politiques, etc.)<sup>168</sup>. La théorie et la pratique sont différentes. Dès lors, il serait intéressant d'analyser l'application du modèle belge et sa réception sur le moyen et long terme, lorsque nous disposerons du recul nécessaire.

## **2.2 ... à l'international**

Si notre recherche est principalement axée sur la Belgique et l'Union européenne, nous ne pouvons mettre de côté la dimension internationale de la politique étrangère de la Belgique en matière d'égalité des genres, qui fait partie intégrante du modèle que nous avons développé. Se focaliser sur l'UE ou l'Europe constituerait une occasion manquée pour la Belgique de peser à l'international et de valoriser ses acquis auprès d'un plus large public.

En outre, l'accord de gouvernement et le PAN 2021-2025 sont explicites. De manière générale, il y est fait référence à l'international et pas seulement à l'UE ou à l'Europe. Différents outils permettent à la Belgique de valoriser ses acquis, ses politiques publiques, auprès d'autres États, d'organismes indépendants, d'institutions et de se positionner en tant que pays de référence dans la lutte contre les violences de genre. Ces outils peuvent être utilisés par la Belgique, à la fois pour expliquer le PAN et son parcours, mais également plus concrètement, dans le travail de la secrétaire d'État et de l'IEFH.

Lors de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies (CSW), Sarah Schlitz a ainsi pu présenter les résultats d'études menées par la Belgique, comme celle sur la prévalence des violences sexuelles en ligne après des jeunes entre 15 et 25 ans<sup>169</sup>.

Ces différents éléments représentent toute une série d'opportunités à saisir et d'autres à créer pour faire vivre la question de la lutte contre les violences de genre à l'international. En promouvant ce qui est fait, mais également en adoptant une posture d'écoute, notamment vis-à-vis de pays aux problématiques spécifiques, sans plonger dans le relativisme culturel.

## **3. L'enjeu de la présidence belge du Conseil de l'UE**

La Belgique occupera la présidence du Conseil de l'Union européenne<sup>170</sup> à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, pour une durée de 6 mois. C'est une occasion pour la Belgique de donner une impulsion aux travaux du Conseil, tout en assurant la continuité de l'agenda et la coopération entre les EM, mais également entre les institutions. Cette présidence s'inscrit dans un trio, dans lequel

---

<sup>168</sup> Griselda BALLESTER I TARTARET, *op. cit.*, p. 32.

<sup>169</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 3.

<sup>170</sup> La présidence du Conseil de l'Union européenne est une présidence tournante à laquelle les EM se succèdent.

on compte aussi l'Espagne (qui précède la Belgique à cette fonction) et la Hongrie (qui prendra le relais en juillet 2024).

Un travail en collaboration au sein de ce trio est essentiel et permet de fixer des objectifs à long terme, d'élaborer un programme commun, tout en laissant aux États une latitude pour fixer des programmes semestriels plus détaillés<sup>171</sup>. Si la Hongrie poursuit un agenda différent en matière d'égalité des genres, nous avons pu montrer les proximités et collaborations existantes entre la Belgique et l'Espagne.

L'égalité des genres fait notamment partie des enjeux liés à la présidence, avec plusieurs objectifs concrets qui seront promus par la Belgique lors de son mandat. La Belgique a pour objectif de mettre le focus sur la lutte contre les violences et de pousser l'ambition européenne<sup>172</sup>. En amont, toute une série de rencontres informelles ont été organisées, avec des sollicitations de bilatérales entre la secrétaire d'État belge et les ministres de l'Égalité des autres EM<sup>173</sup>.

La Belgique souhaite ainsi créer une alliance féministe au niveau européen, annoncée par Sarah Schlitz, en amont de la présidence belge<sup>174</sup>. À l'heure actuelle, ce projet est quelque peu flou, n'ayant pas été concrétisé publiquement, et nous pouvons nous interroger sur la manière dont il pourrait se mettre en place. Au sein de l'UE ? En Europe de manière plus générale ? Comment mettre en place un tel projet, avec des disparités qui peuvent être parfois nombreuses entre les EM ? Par exemple, si a priori, tous les EM sont contre les violences de genre (ou pour certains, contre les violences faites aux femmes), il n'y a pas d'unanimité sur la manière d'y faire face. Les négociations pour la proposition de directive ont pu montrer les divergences existantes, parfois profondes.

Ensuite, en fonction de l'avancée des négociations de la directive, la Belgique pourrait se trouver dans une position capitale pour faire avancer les travaux. Cependant, cela s'accompagne d'inconvénients. Si la présidence fixe l'agenda des travaux du Conseil de l'UE, elle est tenue de garder une certaine neutralité, ce qui actuellement le cas avec la présidence espagnole. Cette

---

<sup>171</sup> Conseil de l'Union européenne, *La présidence du Conseil de l'UE*, Bruxelles : Union européenne, s. d., <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/presidency-council-eu/>, consulté le 6 juillet 2023.

<sup>172</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 4.

<sup>173</sup> Ibidem.

<sup>174</sup> Idem, p. 1.

dernière ne peut pas se permettre d'avoir la même position que durant les négociations<sup>175</sup>, où sa parole était plus libérée.

En outre, Sarah Schlitz a mis en lumière les problèmes actuels rencontrés dans les réunions du Conseil des ministres de l'UE, pour ce qui relève de l'égalité des genres. En effet, malgré les compétences de l'UE et ses objectifs actuels, il n'y a pas de Conseil officiel des ministres de l'égalité des genres et de la diversité. Sarah Schlitz s'est ainsi retrouvée à intervenir en Conseil emploi, politique sociale, santé et affaires relatives à la protection des consommateurs ou en Conseil de la justice et des affaires intérieures, en fonction des sujets abordés (égalité salariale, quotas, etc.). Elle prenait alors le relais, respectivement, soit de Pierre-Yves Dermagne, soit de Vincent Van Quickenborne.

Or, cela a des conséquences négatives sur le travail européen et, notamment, l'efficacité des rencontres. En effet, si techniquement la Belgique est en position de pouvoir envoyer plusieurs ministres fédéraux aux réunions, celles-ci se déroulant majoritairement à Bruxelles ou dans des pays frontaliers, ce n'est pas le cas de tous les EM. Des homologues suédois, hongrois ou encore polonais ne peuvent pas toujours envoyer tous les ministres des compétences concernées pour une seule réunion. Par conséquent, les Conseils peuvent se retrouver composés de personnes qui ne gèrent pas au quotidien les dossiers traités<sup>176</sup>. Cette situation interroge d'autant plus qu'il existe des conseils pour des domaines qui ne relèvent pas des compétences de l'UE, comme le tourisme<sup>177</sup>. Alors que certaines compétences de l'égalité des genres font partie intégrante de celles de l'UE.

Dès lors, l'un des autres objectifs de la présidence belge sera la création d'un conseil spécifique pour ce qui relève de toutes les questions d'antiracisme, de discriminations, d'égalité hommes-femmes et de lutte contre les violences<sup>178</sup>. Pour ce faire, la Belgique réalise plusieurs plaidoyers<sup>179</sup>. Son travail s'appuie notamment sur la multiplication des textes européens autour de ces problématiques, mais également sur la production parlementaire riche et le travail de la CE, avec la commissaire Dalli<sup>180</sup>.

---

<sup>175</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 22.

<sup>176</sup> Sarah SCHLITZ, *op. cit.*, p. 6.

<sup>177</sup> Ibidem.

<sup>178</sup> Ibidem.

<sup>179</sup> Ibidem.

<sup>180</sup> Ibidem ;

La Commissaire Helena Dalli est la Commissaire européenne à l'Égalité.



Par ailleurs, les ambitions belges en vue de cette présidence sont présentes dans le PAN 2021-2025, dont la mesure 75 poursuit l'objectif de :

« [...] Préparer un programme d'action pour développer une approche commune envers les opérateurs de services en ligne déterminant leurs responsabilités et des critères minimum de protection contre la cyberviolence »<sup>181</sup>.

Si la cyberviolence fait partie intégrante de la proposition de directive, cette mesure traduit la volonté de la Belgique d'accentuer la lutte contre la cyberviolence. Cette approche est d'autant plus intéressante que McGlynn et Rigotti ont montré les limites du texte en matière de cyberviolence<sup>182</sup>. La Belgique pourrait se saisir de cette double opportunité : le constat récent des limites de la proposition et l'occasion que représente la présidence belge de compléter le texte.

En outre, nous avons déjà évoqué le travail avec l'Espagne, mais la Belgique pourra également avoir la possibilité de prendre le relais sur certains dossiers. C'est justement le cas avec les négociations qui entourent la proposition de directive. La Belgique aura un rôle capital à jouer, si elle et ses partenaires ne souhaitent pas que la Hongrie soit déterminante dans l'avancement du travail législatif. En effet, le pays, bien qu'il soit obligé de poursuivre le travail, pourrait ne pas mettre autant de cœur à l'ouvrage<sup>183</sup> que l'Espagne ou la Belgique. La présidence de la République tchèque a été l'occasion de remarquer un nombre de réunions de négociation (pour la directive) inférieur, comparé à la présidence suédoise par exemple<sup>184</sup>.

Finalement, il s'agit d'une opportunité pour la Belgique de rayonner, via le coup de projecteur que représente cette présidence. Griselda Ballester expliquait à ce sujet qu'« ils (les espagnols) seraient attentifs et sont optimistes vis-à-vis de la Belgique fait du très bon travail »<sup>185</sup>.

#### **4. Les intérêts de la Belgique**

On peut également s'interroger sur les intérêts derrière la promotion de ce modèle belge. Si le mot « intérêt » peut faire peur, il est néanmoins intéressant de se pencher sur les motivations de la Belgique. En effet, il serait naïf de croire que la Belgique a cette démarche dans un seul but altruiste d'amélioration du monde. L'objectif ici n'est pas de porter un jugement sur le modèle qui est promu, d'établir s'il est bien ou mal, d'évaluer les mesures et l'ambition concrète de la

---

<sup>181</sup> Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, *op. cit.*, p. 68.

<sup>182</sup> Clare MCGLYNN, Carlotta RIGOTTI, *op. cit.*, pp. 1 – 26.

<sup>183</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 22 ;  
Griselda BALLESTER I TATARET, *op. cit.*, p. 32.

<sup>184</sup> Lorena WEYCKMANS, *op. cit.*, p. 22.

<sup>185</sup> Griselda BALLESTER I TATARET, *op. cit.*, p. 32.

politique belge. Il s'agit d'analyser ce nouveau modèle belge, de ses prémices, à sa traduction concrète, à sa valorisation auprès d'autres pays. Cela passe aussi par la compréhension des motivations belges développées dans cette partie.

D'un point de vue belge, la raison première, celle qui serait, a priori, valorisée, est le bien commun. La Belgique souhaite partager avec les autres EM ses bonnes pratiques, pour faire évoluer leurs politiques publiques dans le bon sens. Mais quel est ce bon sens ? Celui qui est par essence décidé par la Belgique, ces pratiques sont qualifiées de « bonnes » par elle-même, dans son discours. Si la société civile est impliquée, ce n'est pas son jugement, son appréciation du modèle qui est renvoyé et particulièrement mis en avant (y compris dans les entretiens).

Il paraît impensable de voir la Belgique critiquer son propre modèle, celui qu'elle considère comme étant le bon. Après tout, elle a choisi de le valoriser, de le promouvoir, de l'impulser au niveau de l'UE. En revanche, cela ne l'empêche pas d'être ouverte aux améliorations. En outre, ce modèle n'est pas une fin en soit, à transposer tel quel partout. Les négociations lors de la proposition de directive ont montré que la Belgique était prête à faire des compromis, si cela permettait d'avancer sur d'autres points. À travers sa démarche, du point de vue de la Belgique, nous retrouvons finalement la défense de valeurs universelles, avec sa traduction législative.

D'autres intérêts peuvent cependant entrer en considération. La lutte contre les violences de genre et les avancées fortes en Belgique sont un moyen pour la Belgique d'asseoir son importance, dans l'UE comme à l'international. Dans le deuxième chapitre, nous avons présenté les liens historiques qui unissaient l'UE et la Belgique, avant même la création de l'UE. La Belgique a joué un rôle de pionnier et a adopté une posture de « bon élève ». Pour ne pas rompre avec cette dynamique et risquer d'apparaître sous un nouveau jour moins favorable (vis-à-vis de l'UE, ainsi que des autres EM), elle a tout intérêt à exploiter chaque opportunité qui se présente. Ce fut le cas avec la proposition de directive, dès lors que celle-ci se trouvait alignée avec la politique nationale de la Belgique. En outre, si l'évolution politique l'amène à se présenter aujourd'hui en « bon élève », dans les dernières évaluations par EIGE (en 2019 et 2021)<sup>186</sup>, la Belgique n'occupait pas les meilleures places des classements pour l'égalité des genres. Elle a donc tout intérêt à redorer son blason.

---

<sup>186</sup> Belga, *Égalité des genres : la Belgique progresse légèrement*, Bruxelles : RTBF, 28 octobre 2021, <https://www.rtb.be/article/egalite-des-genres-la-belgique-progresse-legerement-10869107>, consulté le 5 août 2023 ;

Noémie JADOUILLE, *La lente progression de la Belgique vers l'égalité des genres*, Bruxelles : Moustique, 16 octobre 2019, <https://www.moustique.be/actu/2019/10/16/la-lente-progression-de-la-belgique-vers-egalite-des-genres-180636>, consulté le 5 août 2023.

Les répercussions internes peuvent également entrer en considération, bien qu'il soit difficile de mesurer l'impact de la politique étrangère au niveau national. Néanmoins, pour les partis de la Vivaldi, à l'approche des élections, il s'agit d'un élément qu'il est possible d'inclure dans les victoires « vertes », afin d'afficher un bilan positif. En fonction des électors et de leurs objectifs, certains partis pourraient faire le choix de particulièrement valoriser le travail réalisé pour la lutte contre les violences de genre. En valorisant en interne ce modèle belge.

De plus, cette démarche belge s'inscrit comme une partie intégrante du *soft power*<sup>187</sup> belge. En effet, la lutte contre les violences de genre peut être incluse dans la diplomatie belge. La Belgique dispose d'une multitude d'outils diplomatiques qu'elle peut mobiliser en incluant la lutte contre les violences basées sur le genre. Cela lui permet ainsi d'utiliser la diplomatie, couplée à la défense de valeurs considérées comme universelles par les pays occidentaux (l'égalité entre les hommes et les femmes, etc.) pour faire de la lutte contre les violences de genre un moyen de rayonner sur la scène européenne, comme internationale.

Cette diplomatie, au niveau européen, nous en trouvons la traduction concrète dans le rôle de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE, qui, comme nous l'avons précisé en préambule, a suivi les négociations. Elle se retrouvera également dans le travail de la future présidence du Conseil de l'UE et les relations internationales que pourra entretenir à l'avenir la Belgique, à travers sa secrétaire d'État à l'Égalité des genres, mais également sa ministre des Affaires étrangères.

In fine, une multitude d'intérêts sont à l'œuvre derrière la position belge. Comme chaque EM, et de manière générale, chaque pays, sa conduite est dictée par un certain nombre de paramètres. Ils peuvent varier d'un pays à l'autre, d'une époque à l'autre, mais il est utile de garder ces dynamiques en tête, lorsque nous prenons du recul sur notre recherche.

---

<sup>187</sup> Le *soft power* est un concept issu des relations internationales développé par Joseph Nye. S'il n'y a pas de définition unique, elle est définie comme « la capacité à changer ce que les autres veulent en raison de sa force d'attraction » (B. COURMONT, « Le soft power chinois : entre stratégie d'influence et affirmation de puissance », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2012, vol. 43, n°1-2, p. 287). Cela se traduit par « trois modes opératoires : des conduites, des outils premiers (les valeurs, la culture et les institutions) et des politiques publiques et diplomatiques » (F. MARTEL, « Vers un « soft power » à la française », *Revue internationale et stratégique*, 2013, vol. 89, n°1, p. 67)

## Conclusion

Dans le cadre de cette recherche, nous sommes partis de la problématique suivante : *Depuis 2020, comment la Belgique s'inscrit-elle dans un processus d'eupéanisation pour la lutte contre les violences de genre ?* Celle-ci nous permettait de mobiliser des éléments nationaux et supranationaux. En partant de l'échelon domestique à l'UE, nous nous sommes éloignés de l'approche traditionnelle des études européennes afin d'étudier la manière dont la Belgique a pu se saisir de ressources de l'UE à la fois pour les dépasser et pour se positionner en tant qu'initiatrice vis-à-vis de l'UE d'un point de vue politique.

La présente étude nous a permis de mobiliser un cadre théorique basé sur l'« eupéanisation », notion rarement abordée au sein des études européennes. En outre, nos résultats renforcent la littérature scientifique à propos de l'action publique de l'État fédéral belge en matière de lutte contre les violences de genre. Certes, nous n'y apportons pas de données actualisées pour quantifier les violences de genre. En revanche, nous avons réalisé une analyse bi-dimensionnelle à partir du changement de paradigme de la Vivaldi (avec un focus sur le niveau national) et de la manière dont la Belgique se positionne avec ce modèle dans l'UE.

### 1. Réponse aux hypothèses

Pour mener notre recherche, nous avons formulé deux hypothèses :

1. Il existe des interactions croisées entre la Belgique et l'Union européenne via les acteurs nationaux et les usages qui sont faits dans l'UE en matière de lutte contre les violences de genre.
2. La Belgique se positionne en moteur de l'Union européenne pour la lutte contre les violences de genre.

#### 1.1 Hypothèse 1

À la suite de nos analyses, nous sommes parvenus à donner une réponse nuancée pour cette hypothèse. En effet, ces interactions ne sont pas tout à fait croisées. Lorsque nous nous penchons au niveau national et sur la création d'une nouvelle politique de lutte contre les violences de genre, nous avons pu remarquer des limites dans l'influence de l'UE. Les ressources mobilisées ont concerné principalement des institutions de l'UE et, principalement, des données et l'une ou l'autre définition des violences de genre. À l'échelle du PAN 2021-2025 et des négociations, celles-ci apparaissent limitées. Nous nous sommes particulièrement intéressés aux raisons derrière cette absence de l'UE. Cela peut s'expliquer principalement par

le manque de porosité dû à un changement tardif de la politique de la CE et d'une proposition de directive ultérieure aux annonces belges. L'UE n'a pas su se positionner en initiateur pour l'action belge, ce qui a occasionné des difficultés pour la Belgique d'avoir recours à des usages de l'UE dans la construction de sa politique.

En revanche, elle a pu mobiliser l'UE pour se placer dans un processus ascendant, où, elle, peut avoir une influence au niveau supranational. Les acteurs nationaux ont pu se saisir des institutions, des procédures de l'UE et, plus largement, de son système pour exister et espérer avoir une influence. Ces usages de l'UE par les acteurs ont joué un rôle déterminant. Ceux-ci les ont interprété pour façonner une action politique. La Belgique a ainsi pu développer une politique vis-à-vis de l'UE et des EM. Ces interactions se sont principalement concentrées au cours des négociations grâce à Lorena Weyckmans et par le biais d'objectifs fixés par le Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, qui a explicité, par la suite, la position de la Belgique comme moteur de l'UE.

## **1.2 Hypothèse 2**

En revanche, la réponse à notre seconde hypothèse est moins nuancée. Les conséquences des changements politiques belges ont amené le pays à occuper une place plus active sur la scène européenne. En effet, la Belgique a saisi deux opportunités : les négociations de la proposition de directive de la CE sur la lutte contre les violences de genre et la future présidence belge du Conseil de l'UE.

Ainsi, *a contrario* d'une « européanisation » *top-bottom*, la Belgique s'est positionnée en impulseur, et non en receveur. Avec un modèle qu'elle considère comme progressiste en matière de lutte contre les violences de genre, elle aspire à le décliner dans l'UE. Alors qu'auparavant, elle accumulait un certain retard, elle a opéré un changement de paradigme, qu'elle souhaite désormais décliner aux niveaux européen et international.

Pour cela, elle a développé un discours au sein duquel la Belgique se positionne comme un pionnier dans la lutte contre les violences de genre. Ce discours met en avant l'évolution positive qu'a constitué la Vivaldi. Lorsque nous avons interrogé les acteurs de l'évolution, ou non, de la politique belge, ceux-ci se sont positionnés clairement en ce sens, avec une opposition entre la Suédoise (et ensuite, le gouvernement en affaires courantes) et la Vivaldi. Cet argumentaire s'est ensuite développé pour l'UE, afin de valoriser et de promouvoir les acquis belges. Le but est d'avoir une influence sur l'action de l'UE, ainsi que de ses EM. À l'exception de Griselda Ballester (qui est Espagnole), les acteurs que nous avons interrogés participent à la

diffusion de ce discours, consciemment ou non. La Belgique souhaite, de manière explicite, tirer l'ambition européenne et se saisir de chaque occasion qui se présente à elle pour appliquer son modèle.

## **2. Quelles conclusions pour cette recherche ?**

Cette recherche fut extrêmement enrichissante à différents niveaux, de l'élaboration à la rédaction de celle-ci. La réalisation des entretiens a été l'occasion d'être directement au contact des acteurs et de pouvoir recueillir leur vision de la situation, sans barrière particulière. L'absence d'anonymat ou de confidentialité fut particulièrement révélatrice de la position de la Belgique. Lorsqu'il a été demandé aux personnes interviewées si elles souhaitaient que leur témoignage soit anonymisé ou l'accès au mémoire restreint au maximum, aucune ne l'a demandé. Les entretiens ont été l'occasion de balayer une variété de sujets liés à la lutte contre les violences de genre, mais également à l'égalité des genres de manière plus générale. Ils ont concerné des personnes diverses, issues d'institutions différentes.

À l'opposé de ce qui était défendu par Franck, Leclercq et Vandevievere<sup>188</sup>, pour ce domaine spécifique, la Belgique est capable d'être du côté des initiateurs et pas seulement du côté des alliées de la CE. S'il est difficile de quantifier les résultats de cette approche, les évolutions, les prises de position et les objectifs sont le témoin d'une évolution vis-à-vis de l'UE. Lorsque nous comparons les résultats de cette étude avec les précédentes recherches sur l'« européanisation » de la Belgique, nous avons pu démontrer une « européanisation » ascendante de la Belgique, vers l'UE. En revanche, cette européanisation *bottom-up* a également été rendue possible par l'UE, via ses usages et par ses manquements dans la lutte contre les violences de genre. L'opportunité qu'elle représentait a été saisie par la Belgique. Sans elle, les objectifs européens n'auraient peut-être pas été les mêmes, le système a favorisé ce désir belge d'appliquer son modèle national à l'échelle européenne.

En revanche, nous ne sommes qu'aux prémices de la recherche scientifique en la matière. En effet, la dimension contemporaine de notre sujet de recherche, le PAN 2021-2025, mais également la proposition de directive du CE, laisse la porte ouverte à des études complémentaires. En outre, nous avons détaillé le modèle belge et présenté une première analyse de son application. Pour autant, cette application n'a pas pour vocation d'affirmer si elle est un succès ou non, car nous n'avions pas pour but de nous positionner vis-à-vis des choix belges concernant la lutte contre les violences de genre. Il s'agissait, en effet, de

---

<sup>188</sup> Christian FRANCK, Hervé LECLERCQ, Claire VANDEVIEVERE, *op. cit.*, p. 86.

comprendre les évolutions qui ont été faites ainsi que la position que souhaite renvoyer la Belgique, au-delà d'un jugement sur ce qui est mis en place dans le pays. Les mois qui arrivent seront très instructifs et apporteront des premiers résultats quant à la réalisation des objectifs belges (résultat des trilogues, réalisations lors de la présidence belge, réception de mesures belges dans d'autres EM). Cela représente une ouverture pour la recherche scientifique, qui pourrait, à partir de cela, si la politique belge peut être considérée comme un succès ou non.

# Bibliographie

## Articles scientifiques

ANDERSON Karen M., KAEDING Michael, « European integration and Pension Policy Change : Variable Patterns of Europeanization in Italy, the Netherlands and Belgium », *British Journal of Industrial Relations*, 2015, vol. 53, n°2, pp. 231 – 253.

CARLES Isabelle, « Les politiques de lutte contre les violences de genre en Belgique et les femmes migrantes : entre volonté de protection et contrôle migratoire », *Droit et société*, 2018, vol. 99, n°2, pp. 323 – 339.

COURMONT Bruno, « Le soft power chinois : entre stratégie d'influence et affirmation de puissance », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2012, vol. 43, n°1-2, pp. 287 – 309.

DAKOWSKA Dorota, « L'Europe centrale à l'heure du repli souverainiste », *Études*, 2017, vol. 5, n° de mai, pp. 19 – 30.

DARDANELLI Paolo, « Europeanization and the unravelling of Belgium : A comparative analysis of party strategies », *Acta Politica*, 2012, vol. 47, n°2, pp. 181 – 209.

DE WILDE D'ESTMAEL T., « La politique étrangère de la Belgique : fondements et évolutions », *Outre-Terre*, 2014, vol. 40, n°3, pp. 277 – 293.

DUCHENNE Geneviève, « « Qui peut le plus, peut le moins » ou l'Europe au secours de la Belgique », *L'Europe en Formation*, 2011, vol. 359, n°1, p. 47.

DUPUY Claire, VAN INGELGOM Virginie, « Les politiques publiques et la légitimation dans un contexte multi-niveaux. Explorer les policy feedbacks en Belgique », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n°1, pp. 27-59.

ELOLA CALDERON Teresa, VAN DEN ABEELE Eric, « La présidence belge de l'Union européenne : organisation et priorités », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010, vol. 2072, n°27, pp. 5-42.

GRAZIANO Paolo R., JACQUOT S., PALIER Bruno, « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, 2013, vol. 40, n°2, pp. 94 – 118.

KIMMEL Michael S., « Gender symmetry in domestic violence : a substantive and methodological research review », *Violence Against Women*, vol. 8, 2002, pp. 1332 – 1363.



LEBUGLE MOJDEHI Amandine, « Stéréotypes de genre et sexisme : principaux registres d'insultes dans les espaces publics », *Cahiers du Genre*, vol. 65, n°2, pp. 169-191.

MARTEL Frédéric, « Vers un « soft power » à la française », *Revue internationale et stratégique*, 2013, vol. 89, n°1, pp. 67-76.

MCGLYNN Clare, RIGOTTI Carlotta, « Towards an EU criminal law on violence against women: The ambitions and limitations of the Commission's proposal to criminalise image-based sexual abuse », *New Journal of European Criminal Law*, 2022, vol. 13, n°4, pp. 1 – 26.

POCHET Pierre, REMAN Pierre, « La sécurité sociale en Belgique : entre régionalisation et européanisation », *Lien social et politiques*, 2006, vol. 56, pp. 89 – 102.

### **Documents officiels**

*Accord de gouvernement*, Bruxelles : Gouvernement fédéral de Belgique, 30 septembre 2020.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020 – 2025*, Bruxelles : Union européenne, 2020.

Commission européenne, *Engagement stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes. 2016 – 2019*, Luxembourg : Bureau des Publications de l'Union Européenne, 2016.

Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, *Lettres de l'Observatoire des violences faites aux femmes*, 2018, n°13.

Secrétariat d'État à l'Égalité des genres, l'Égalité des chances et à la Diversité, *Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre 2021 – 2025. Axes stratégiques et mesures clés*, Bruxelles : Gouvernement fédéral belge, 2021.

### **Internet**

Belga, *Égalité des genres : la Belgique progresse légèrement*, Bruxelles : RTBF, 28 octobre 2021, <https://www.rtbf.be/article/egalite-des-genres-la-belgique-progresse-legerement-10869107>, consulté le 5 août 2023.

Carte blanche - Collectif, *La lutte pour l'égalité des genres, de chances et pour la diversité mérite un secrétariat d'État plein et entier*, Bruxelles : RTBF, 3 mai 2023,

<https://www.rtb.be/article/carte-blanche-la-lutte-pour-legalite-des-genres-de-chances-et-pour-la-diversite-merite-un-secretariat-detat-plein-et-entier-11192175>, consulté le 2 août 2023.

Commission européenne, *Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Réalisations et principaux domaines d'actions*, s.d., [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_fr), consulté le 12 juillet 2023.

Conseil de l'Union européenne, *La présidence du Conseil de l'UE*, Bruxelles : Union européenne, s. d., <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/presidency-council-eu/>, consulté le 6 juillet 2023.

Conseil européen, Conseil de l'UE, *Majorité qualifiée*, Bruxelles : Union européenne, s.d., <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/voting-system/qualified-majority/>, consulté le 22 juillet 2023

Convention du Conseil de l'Europe sur la Prévention et la Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, *Comité des Parties*, Strasbourg : Conseil de l'UE, s.d., <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/committee-of-the-parties>, consulté le 4 août 2023

Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, *Regulatory and legal framework*, Bruxelles : Union européenne, s. d., <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/regulatory-and-legal-framework>, consulté le 10 juin 2023.

JADOULLE Noémie, *La lente progression de la Belgique vers l'égalité des genres*, Bruxelles : Moustique, 16 octobre 2019, <https://www.moustique.be/actu/2019/10/16/la-lente-progression-de-la-belgique-vers-egalite-des-genres-180636>, consulté le 5 août 2023.

KOUTSOKOSTA Efi, TIDAY Alice, *Les eurodéputés valident la ratification par l'UE de la Convention d'Istanbul*, Lyon : Euronews, 10 mai 2023, <https://fr.euronews.com/my-europe/2023/05/10/les-eurodeputes-valident-la-ratification-par-lue-de-la-convention-istanbul>, consulté le 17 juillet 2023.

Parlement européen, *Rapporteur, rapporteur fictif, coordinateur : des rôles différents dans le processus législatif*, Bruxelles : Union européenne, s.d., <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/eu-affairs/20150701STO73003/du->

[rapporteur-au-coordonateur-des-roles-differents-dans-le-processus-legislatif](#), consulté le 8 août 2023.

S.F., *Réforme du Code pénal sexuel : « Avant il n'y avait pas de viol s'il n'y avait pas de violence. Désormais il faudra toujours avoir le consentement »*, Bruxelles : RTBF, 2021, <https://www.rtbf.be/article/reforme-du-code-penal-sexuel-avant-il-ny-avait-pas-de-viol-sil-ny-avait-pas-de-violence-desormais-il-faudra-toujours-avoir-le-consentement-10845827>, consulté le 17 juillet 2023.

Terriennes, MOURGERE Isabelle avec RTBF, Loi « Stop féminicide » en Belgique : une première en Europe, Paris : TV5Monde, 5 juillet 2023, <https://information.tv5monde.com/terriennes/loi-stop-feminicide-en-belgique-une-premiere-en-europe-2653107>, consulté le 2 août 2023.

### **Législations**

*Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, Istanbul, Série des Traités du Conseil de l'Europe – n°21, 11 mai 2011, 26 p.

*Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil*, Bruxelles : Union européenne, 14 novembre 2012.

*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, Strasbourg, 8 mars 2022, 85 p.

### **Monographies**

BERTHIER Nicole, *Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés*, Paris : Armand Collin, 352 p.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques publiques. 5<sup>e</sup> édition entièrement revue et corrigée*, Paris : Presses de Sciences Po, 2019, 848 p.

MAURER Andreas, MITTAG Jürgen, WESSELS Wolfgang (sous la direction de), *Fifteen into One? The European Union and its member states*, Manchester : Manchester University Press, 2003, 472 p.

SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*. 2<sup>ème</sup> édition mise à jour et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po, 2020, 448 p.

SAUVAYRE Romy, *Initiation à l'entretien en sciences sociales. Méthodes, applications pratiques et QCM*, Paris : Armand Colin, 208 p.

WATTIER Stéphanie (sous la direction de), *Les violences de genre au prisme du droit*, Namur : Larcier, 348 p.

### **Presse**

AFP, « La Belgique renforce la rigueur et se pose en bon élève européen », *L'Express*, 11 mars 2012.

Collectif, « Droit des femmes : « La lutte contre toutes les formes de violences et, a fortiori les violences sexistes et sexuelles, n'est pas négociable » », *Le Monde*, 10 mai 2021.

### **Rapports**

GREVIO, *Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)*. Belgique, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2020, 92 p.

Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, *Combattre la violence à l'égard des femmes. Belgique*, Luxembourg : Bureau des publications de l'Union européenne, 2016, 4 p.

Institut européen pour les droits fondamentaux, *Violence against women : and EU-wide survey. Main results report*, Luxembourg : Bureau des publications de l'Union européenne, 2015, 200 p.

