

Gender mainstreaming : une approche trop quantifiée ? Une analyse au départ du droit fédéral belge

Sophie MERCIER

Doctorante à l'UCLouvain
Assistante au sein du Centre sur l'État et la Constitution

Résumé

À partir du milieu des années 90, les différents États ont pris conscience de la nécessité d'intégrer la dimension de genre au sein de toutes les politiques publiques. Pour ce faire, chaque État a eu une marge de manœuvre très large pour instituer cette approche. En Belgique, et en particulier au niveau fédéral, plusieurs instruments ont été développés pour réaliser cet objectif. Cette contribution revient sur une partie de ces instruments et analyse la manière dont ils sont instaurés et puis implémentés. Nous chercherons à démontrer que le droit encadrant ces outils favorise tendanciellement une dimension chiffrée du gender mainstreaming. Nous considérerons les forces et les faiblesses d'une telle logique de rationalisation pour pouvoir répondre à la question suivante : le gender mainstreaming relève-t-il d'une approche trop quantifiée en droit fédéral belge ?

Abstract : Gender mainstreaming: an overly quantified approach? An analysis based on Belgian federal law

From the mid-1990s onwards, the States became aware of the need to integrate the gender dimension into all public policies. To do this, each State had a very wide margin of appreciation to institute this approach. In Belgium, and particularly at federal level, a number of instruments have been developed to achieve this objective. This contribution looks at some of these instruments and analyses the way in which they are introduced and then implemented. We will seek to demonstrate that the law governing these tools tends to favour a quantified dimension of gender mainstreaming. We will consider the strengths and weaknesses of this rationalisation in order to answer the following question : is gender mainstreaming too quantified an approach in Belgian federal law ?

Le 24 octobre 2023, l'*European Institute for Gender Equality* (EIGE), une agence de l'Union européenne chargée de fournir des informations et d'accompagner les États en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne, publiait son *Gender Equality Index* annuel, classant la Belgique à la cinquième position. Depuis 2013, cet indice note les États membres, à partir de critères établis, sur différentes thématiques et mesures liées à l'égalité de genre. Le site dédié à la présentation de l'outil prévoit que l'objectif est de « donner plus de visibilité aux domaines qui doivent être améliorés et, en fin de compte, d'aider les décideurs politiques à concevoir des mesures plus efficaces en matière d'égalité de genres »¹. Cet indice est régulièrement mobilisé en Belgique, que cela soit au niveau du Bureau fédéral du Plan pour ses indicateurs de genre² ou au sein des travaux parlementaires³.

L'émergence et la pérennisation d'un tel index sont le reflet d'un double phénomène. Premièrement, comme revendiqué par l'EIGE lui-même, l'initiative s'inscrit dans la montée en puissance ces 30 dernières années du *gender mainstreaming*, c'est-à-dire d'une approche définie comme « la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques »⁴. Depuis les années 90, tant le Conseil de l'Europe que l'Union européenne ont souligné l'importance de cette approche, en multipliant les rapports, résolutions et objectifs stratégiques sur la question. Au plan interne, différents plans fédéraux ont été élaborés pour intégrer la dimension de genre dans l'action publique.

Deuxièmement, le développement du *Gender Equality Index* illustre combien, à partir des années 1950⁵, l'usage de dispositifs quantitatifs par les acteur·rices politiques se développe. Celui-ci s'inscrit dans l'idée d'une

¹ EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, « Gender Equality Index », 2023, en ligne, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/about> (trad. libre; consulté le 5 décembre 2023).

² Voyez le site du Bureau fédéral du Plan et en particulier le lien suivant : https://www.indicators.be/fr/i/G05_FMP/Femmes_parlementaires_%28i29%29 (consulté le 13 novembre 2023)

³ Proposition de résolution du 16 juillet 2019 concernant la cyberviolence fondée sur le genre, *Doc. parl.*, Ch. repr. sess. ext. 2019, DOC 55- 0167/001, p. 3.

⁴ EG-S-MS, « L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques », *Rapport*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1998.

⁵ D. CHABANET, « Point de vue : Entre science et politique : la mise en chiffres du monde », *Gestion 2000*, vol. 36, 2019, n°1, p. 147.

politique publique rationnelle et sans biais grâce aux connaissances scientifiques et à l'expertise. Initialement, cette façon de concevoir l'action publique suscitait un engouement certain⁶. Il a toutefois été tempéré ces dernières années. En effet, des questionnements relatifs à cette « politisation du nombre »⁷, c'est-à-dire la prise en charge politique des données chiffrées, ont été soulevés par de nombreuses études, et ce, tant au niveau des multiples usages qui peuvent être faits de l'expertise (aide à la décision *ex ante* et justification ou autolégitimation *ex post*)⁸, qu'en ce qui concerne la place qu'occupent les expert-es ou même encore l'étendue de la notion d'expertise⁹.

La présente contribution s'intéresse à l'articulation entre ces deux phénomènes. Au départ du cas belge, elle vise à démontrer que le droit encadrant les outils de *gender mainstreaming* promeut une logique de rationalisation principalement *quantitative*. Une telle logique permet de visibiliser des inégalités de genre, d'informer les décideur-euses politiques, d'anticiper les éventuels impacts négatifs d'une réglementation, de mieux contrôler l'action de l'exécutif. Cependant, face au manque d'expertise et de coordination des administrations, le recours au quantitatif peut également être marqué par certaines insuffisances qui conduisent à une simplification importante des enjeux traités, l'absence d'une stratégie globale ou encore une forme de dépolitisation. Dans une première partie, nous exposons les instruments juridiques établissant des outils de *gender mainstreaming* (1). Ensuite, dans une deuxième partie, nous illustrons de manière critique les insuffisances d'un droit qui favorise les données chiffrées pour l'intégration de la dimension de genre dans le processus d'élaboration des lois (2). Au terme de cette contribution, nous chercherons à répondre à la question suivante : le *gender mainstreaming* relève-t-il d'une approche trop quantifiée en droit fédéral belge ?

⁶ H. M. COLLINS et R. EVANS, « The third wave of Science Studies : Studies of expertise and experience », *Social Studies of Science*, vol. 32, 2002, n°2, p. 235-296.

⁷ Il s'agit ici d'un choix terminologique, notez que plusieurs autres choix sémantiques auraient pu être réalisés, à la lumière de ce qu'exposent : V. CABY et M. OUMET, « Experts et usages politico-administratifs des connaissances scientifiques », in *Politiques publiques*, S. Jacob et N. Schifano (dir), Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 554-556.

⁸ C. M. RADAELLI, « The role of knowledge in the policy process », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, 1995, n°2, p. 162.

⁹ J. LAMY, « Gouverner par l'expertise scientifique et technique », *Cahiers droit, sciences et technologies*, vol. 8, 2019, p. 149-165.

1. Le *gender mainstreaming* en Belgique : entre enthousiasme et résistances

Si les questions de genre sont désormais régulièrement prises en compte dans le processus d'élaboration de la loi fédérale belge, l'intensité variable avec laquelle elles sont véritablement intégrées reste difficile à appréhender. Cette section apporte un éclairage à ce sujet au travers d'une analyse des méthodes imposées par le droit dans ce cadre. Après une brève contextualisation historique de ces instruments (A), nous fournissons un état des lieux des quatre instruments que le système juridique met en place : la production de statistiques, les analyses d'impact de la réglementation, le *gender budgeting* et la communication de rapports (B). La dimension essentiellement quantitative de ces outils sera systématiquement soulignée.

A. Émergence historique

L'émergence du *gender mainstreaming* au niveau du droit fédéral belge a été marquée par trois séquences. Au départ, ce sont quelques lois sectorielles qui viennent intégrer la dimension de genre au moyen d'outils ciblés, souvent uniques. Il y a ensuite une première tentative de systématisation au moyen d'une loi, concomitante avec le développement de l'approche intégrée au niveau international. Cette loi se limite à enjoindre en des termes généraux l'exécutif à agir, et repose ainsi sur une logique *bottom up* des administrations. Enfin, tenant compte des écueils de la première tentative, une seconde loi a vu le jour, définissant et mettant en place de manière plus précise une série d'instruments pour permettre l'intégration de la dimension de genre dans les différentes politiques publiques, tout en laissant une marge de manœuvre importante à l'exécutif sur leur mise en œuvre. Ces trois séquences sont détaillées ci-dessous.

Depuis 1830, les femmes, leurs rôles et leurs droits font l'objet d'un encadrement juridique : l'on pense ainsi aux règles relatives au mariage, au travail et même au droit de vote. Mais la seule reconnaissance formelle de droits aux femmes ne suffit pas pour promouvoir une égalité matérielle par le droit. Une évolution plus profonde du droit positif et de son interprétation est requise à cette fin. Pour qu'une telle évolution se produise, les acteur·rices de l'action publique ont pris conscience de la nécessité de promouvoir l'égalité matérielle entre les femmes et les hommes *par le droit* et ont inscrit leur action dans cette perspective. Les premiers changements sont perceptibles à partir des années 1990. Dès ce moment, le législateur fédéral belge a cherché non seulement à légiférer sur la matière, mais aussi à

mesurer l'application de différentes dispositions sur le temps long. La loi du 20 juillet 1990, par exemple, fut adoptée pour promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis¹⁰. Elle prévoyait initialement la remise d'un rapport annuel à la Chambre des représentants dans le but de rendre compte de l'effet de la loi au travers d'une analyse de l'évolution de la situation. Ceci illustre une volonté émergente du législateur de l'époque de se tenir systématiquement informé des effets de la norme. On peut déceler dans cette législation les germes d'un principe de rétroaction, que l'on peut définir comme : « l'obligation d'assujettir une mesure aux effets incertains à une obligation continue d'observation des faits et de l'état des connaissances scientifiques, d'évaluation, de correction et d'amélioration en fonction des effets observés reposant sur un fondement empirique constant »¹¹.

L'apparition de dispositifs d'évaluation dans des normes liées à l'égalité des genres se double, dans la même décennie, d'initiatives qui ont pour objet de placer l'expertise en matière de genre au centre de certaines législations. Si une première tentative en ce sens a échoué – il s'agit de la mise en place d'une commission pour la répartition équilibrée et la revalorisation des tâches familiales non rémunérées¹²-, d'autres propositions furent finalement adoptées. C'est le cas de la loi du 13 août 1990¹³ instituant une « commission nationale d'évaluation chargée d'évaluer l'application des dispositions relatives à l'interruption de grossesse » chargée d'évaluer les effets de la loi du 3 avril 1990 actant la dépénalisation conditionnelle de l'avortement en Belgique. Cette commission a pour objectif de délivrer une expertise minutieuse au législateur : elle a « l'obligation d'adresser au Parlement tous les deux ans un rapport statistique détaillé relatif aux [interruptions volontaires de grossesse] ». Celui-ci doit porter sur « l'application de la loi et son évolution, ainsi que des recommandations en vue de la diminution du nombre d'IVG et de l'amélioration de l'accueil des femmes en situation de détresse »¹⁴.

¹⁰ Loi du 20 juillet 1990 visant à promouvoir la présence équilibrée des hommes et des femmes dans les organes possédant une compétence d'avis, *M.B.*, 9 octobre 1990.

¹¹ A. FLUCKIGER, « Légiférer sans arbitraire dans l'incertain : le principe de proportionnalité entre précaution et expérimentation », *LeGes*, vol. 32, 2021, n° 3, p. 14.

¹² Proposition de loi instituant une commission pour la répartition équilibrée et la revalorisation des tâches familiales non rémunérées, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord., Doc. 48-1197/1.

¹³ Loi du 13 août 1990 visant à créer une commission d'évaluation de la loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, *M.B.*, 20 octobre 1990.

¹⁴ J. SCHONNARTZ, « Titre VII du Livre II du Code pénal consacré aux crimes et délits contre l'ordre des familles et contre la moralité publique : réformes législatives récentes », *Pli juridique*, 2020, n°53, p. 38.

La manière d'intégrer le genre dans le processus d'élaboration de la loi a connu une première tentative de systématisation sous l'impulsion la Conférence de Pékin en 1995. En effet, cette Conférence a imposé sur la scène internationale l'idée d'une approche intégrée du genre dans les politiques publiques. Plus précisément, le Programme d'action, de nature non-contraignante, recommande la mise en place d'un ensemble de mesures à cet égard :

[I]es institutions et mécanismes nationaux chargés d'améliorer la condition de la femme devraient être associés à la formulation des politiques des pouvoirs publics et encourager divers organismes, notamment dans le secteur privé, à mettre en œuvre le Programme d'action. (...) Il faudra que les gouvernements établissent des mécanismes au niveau le plus élevé, ou améliorent l'efficacité des mécanismes existants, adoptent les procédures intraministérielles et interministérielles voulues, en assurant les ressources en personnel nécessaires, et mettent en place d'autres institutions qui seront chargées d'élargir la participation des femmes et d'introduire les analyses par sexe dans les politiques et programmes et qui seront capables de le faire¹⁵.

C'est pour répondre à cette recommandation qu'une loi a vu le jour le 6 mars 1996 pour viser « au contrôle de l'application des résolutions de la Conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin du 4 au 14 septembre 1995 »¹⁶. Celle-ci prévoyait un mécanisme de rapportage *ex post* : le Gouvernement devait transmettre annuellement aux chambres fédérales un rapport quant à la politique menée conformément aux objectifs fixés lors de la Conférence. Le-a ministre ou secrétaire d'État en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la coopération au développement doit, de plus, soumettre un rapport annuel relatif à l'action spécifique de son ministère et ses administrations. En d'autres termes, dans l'esprit de la loi de 1996, les pratiques de *mainstreaming* doivent être définies et mises en place d'initiative par le gouvernement et l'administration. Le rôle du législateur se limite alors à surveiller l'action gouvernementale dans le cadre d'exams de rapports.

En dépit du nombre finalement réduit d'obligations de *gender mainstreaming* mises en place, le rapportage n'a vu le jour qu'avec beaucoup de retard. Le premier rapport, attendu pour le 1^{er} décembre 1996,

¹⁵ Programme d'action de Beijing, adopté à la 16^e séance plénière, 15 septembre 1995, p. 128.

¹⁶ Loi du 6 mars 1996 visant au contrôle de l'application des résolutions de la Conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin du 4 au 14 septembre 1995, *M.B.*, 31 octobre 1996.

a été soumis le 4 mai 2000¹⁷. Un rapport a ensuite bel et bien été soumis en 2001¹⁸ mais le suivant, devant être transmis en 2002, n'a finalement jamais été déposé. La ministre de l'égalité des chances a justifié ce manquement en « excipant du caractère électoral de l'année 2003 pendant laquelle devait être rendu le rapport sur l'année 2002 »¹⁹. Ce motif ne justifie cependant pas le fait que le gouvernement a cessé de soumettre des rapports au Parlement fédéral belge à partir de 2002, après seulement deux applications de la loi de 1996. D'autres raisons, comme la difficulté pour les administrations de s'approprier la démarche et d'appréhender la dimension de genre au sein de leur travail²⁰ ne semblent pas davantage expliquer cette négligence, d'autant que différentes tentatives de sensibilisation des départements, par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH)²¹, ainsi que la création d'une cellule d'expert-es intervenant en soutien des fonctionnaires²², avaient été mises en place.

C'est à partir du constat d'échec de l'approche « *bottom up* » sur laquelle reposait la loi du 6 mars 1996 qui vient d'être décrite qu'a été adoptée la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, actuellement en vigueur²³. Les exposés des motifs

¹⁷ Rapport du Gouvernement du 4 mai 2000 sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue à Pékin en septembre 1995, *Ann. parl.*, Sénat, 1999-2000, séance du 10 mai 2000, n°2-43.

¹⁸ Rapports du Gouvernement, de la Ministre chargée de la politique d'égalité des chances et du secrétariat d'État à la coopération au développement sur la politique menée conformément aux objectifs de la 4^e Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995 (année 2000), *Doc. parl.*, Sénat, n°2-781/1, 2 juin 2001.

¹⁹ E. DAVID, « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international (1999-2003) », *Revue belge de droit international*, 2005, n°1-2, p. 117.

²⁰ Ainsi le rapport du 4 mai 2000 fait part « des difficultés apparues lors de la rédaction du rapport », quand le rapport rendu en 2001 mentionne que la mise en application du concept reste très « abstraite, plus particulièrement dans certains départements étant donné la nature de leurs compétences ».

²¹ P. WAUTELET, « L'expérience du gender mainstreaming en Belgique : ambition vs. appropriation de l'outil / De ervaring met gender mainstreaming in België : ambitie vs. gebrekkige implementatie van het instrument » in *Een hernieuwde impuls voor de strijd tegen discriminatie / Redynamiser la lutte contre la discrimination*, J. Ringelheim et al., Bruxelles, Intersentia, 2023, p. 440.

²² P. MEIER et K. CELIS, « Als meten het doel wordt: de vertaling van gender mainstreaming naar de beleidspraktijk », in *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug*, D. Verlet et C. Devos (éds.), SVR studies/Vlaamse regering, 2008, p. 202-205.

²³ Projet de loi du 13 juin 2006 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la

reconnaissent qu'alors que le *gender mainstreaming* continue à être développé au niveau du Conseil de l'Europe²⁴ et de l'Union européenne²⁵, on doit constater les manquements de la Belgique vis-à-vis de l'approche prônée lors de la Conférence de Pékin²⁶. Pour y remédier, la législation ne se contente plus d'imposer un rapportage général sur le *mainstreaming* : elle impose une série d'outils permettant de disséminer les questions de genre dans l'élaboration de toutes les politiques publiques. Ainsi, l'on retrouve des instruments de différents types : d'information (les analyses d'impact de la réglementation et les statistiques et indicateurs de genre), de planification (le *gender budgeting*), de sensibilisation (au moyen de formations et de suivi par l'IEFH et le G.I.C.) et enfin d'évaluation (les rapports)²⁷.

Le régime instauré en 2007 est, jusqu'ici, demeuré pratiquement inchangé. La seule modification ultérieure a été l'intégration du « test de genre » pour les réglementations dans le cadre plus général des analyses d'impact de la réglementation mises en place par la loi du 15 décembre 2013²⁸. L'article 3, 2° de la loi de 2007 prévoyait déjà cette obligation d'évaluation d'impact préalable sur la situation respective des femmes et des hommes, mais laissait le Roi établir le test et déterminer dès lors son entrée en vigueur. Toutefois, aucun arrêté royal n'a vu le jour et c'est donc la loi du 15 décembre 2013 et l'arrêté royal du 21 décembre 2013 qui se sont chargés de donner une existence pratique à ce test²⁹. L'immuabilité de la loi de 2007 s'explique par le fait qu'elle ne cadenasse pas de manière démesurée les instruments qui sont mis en place : elle laisse une large marge de manœuvre au gouvernement quant à l'exécution de la loi. Un

dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, Doc. 51-2546/001.

²⁴ Recommandation N°R (98) 14 du Comité des Ministres aux Etats-membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

²⁵ Direct. (C.E.E.) n° 76/207 du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, *J.O.C.E.*, 14 février 1976 modifiée par la Direct. (C.E.E.) n° 2002/73 du Parlement européen et du Conseil, du 23 septembre 2002, *J.O.C.E.*, 5 octobre 2002.

²⁶ Projet de loi du 13 juin 2006 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, DOC 51-2546/001, p. 8.

²⁷ Cette typologie s'inspire de celle proposée par l'EIGE.

²⁸ Loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, *M.B.*, 31 décembre 2013.

²⁹ Arrêté royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, *M.B.*, 31 décembre 2013, (ci-après, en abrégé, arrêté royal du 21 décembre 2013).

arrêté royal³⁰ et une circulaire ministérielle³¹ sont ainsi venus préciser le fonctionnement du Groupe Interdépartemental de Coordination (censé assurer une coordination des différentes démarches entre les différents départements), le contenu des rapports rendus au Parlement deux fois par législature ou encore le fonctionnement du *gender budgeting*.

La volonté d'adopter une approche intégrée dans des mesures qui ne soient ni ponctuelles, ni conditionnées au constat préalable d'une inégalité³² est venu justifier les lois plus générales de 1996 dans un premier temps puis celle de 2007 dans un second temps. Elle n'empêche pas la coexistence avec des perspectives plus sectorielles : cette approche intégrée coexiste avec les commissions relatives à l'IVG et avec certaines règles relatives à la composition de certains organes. En outre, d'autres lois plus ciblées ont continué à mettre en place des instruments visant à intégrer la dimension de genre, en sont des exemples la loi du 21 décembre 2007 modifiant l'article 10 de la loi du 10 mai 2007 et instituant une commission pour évaluer les conséquences de cette modification³³ ou la loi du 13 juillet 2023 relative aux féminicides mettant en place notamment des obligations de collecte de statistiques et d'évaluation³⁴.

La sous-section suivante analyse les principaux instruments que la loi de 2007 a mis en place, qui forment l'essentiel du *gender mainstreaming* en vigueur. Quand cela est pertinent, nous revenons aussi sur certains mécanismes des lois sectorielles.

³⁰ Arrêté royal du 26 janvier 2010 fixant la composition, les missions et les règles de fonctionnement d'un groupe interdépartemental de coordination ainsi que le niveau de qualifications minimales de ses membres en exécution de l'article 8 de la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *M.B.*, 8 février 2010.

³¹ Circulaire fédérale du 29 avril 2010 relative à la mise en œuvre du *gender budgeting* conformément à la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques fédérales.

³² Ch. FRISON *et al.*, « La loi gender mainstreaming, un outil pertinent pour lutter contre les inégalités femmes-hommes laissées au fond des tiroirs politiques », in *Droits des femmes*, D. Bernard (éd.), Bruxelles, Larcier, 2020, p. 97.

³³ Le nouvel article 10 autorise une distinction directe proportionnelle sur la base de l'appartenance sexuelle pour la fixation des primes et des prestations d'assurance dans certaines circonstances. Loi du 21 décembre 2007 modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, pour ce qui est de l'appartenance sexuelles en matière d'assurance, *M.B.*, 31 décembre 2007.

³⁴ Loi du 13 juillet 2023 sur la prévention et la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences, *M.B.*, 31 août 2023, art. 9.

B. Gender mainstreaming en Belgique : un état des lieux

Plusieurs types d'instruments de *mainstreaming* composent le paysage des outils d'intégration imposé par des législations fédérales belges précitées. Dans cette sous-section, nous focaliserons notre analyse sur les instruments suivants : la production de statistiques (1), les analyses d'impact de la réglementation (2), le *gender budgeting* (3) et la production de documents de situation³⁵ (4). Il sera question d'en expliquer brièvement le fonctionnement avant de souligner leur dimension quantitative et les résistances auxquelles ils font face dans leur application.

1. La production de statistiques

L'article 4 de la loi du 12 janvier 2007 dispose que chaque membre du gouvernement veille dans son domaine de compétence à ce que soit produites, collectées et commandées des statistiques ventilées par sexe et que des indicateurs de genre soient établis³⁶. Si le lien entre la production de statistiques et le *gender mainstreaming* n'apparaît pas d'emblée évident, ces indicateurs se trouvent pourtant au cœur de l'approche intégrée telle qu'envisagée par les Nations-Unies. Au niveau fédéral belge, une importance certaine est également conférée à ces outils. En effet, les travaux préparatoires de la loi de 2007 précisent qu'un certain nombre d'outils du *gender mainstreaming* reposent sur ces indicateurs³⁷ : la fixation des objectifs politiques fixés par chaque ministre dans la déclaration gouvernementale du début de législature, la mesure de l'évolution de ces mêmes objectifs, le travail du groupe interdépartemental de coordination...³⁸

Dans les faits, les différentes administrations respectent cette obligation, comme en témoignent les différents rapports intermédiaires et de

³⁵ Ce choix repose sur deux justifications. La première est la distinction entre les instruments de *gender mainstreaming* « généraux » (ceux que nous allons analyser) et les instruments plus « particuliers » (relatif à la passation de marchés publics et à l'octroi de subsides par exemple (article 3, 3° de la loi du 12 janvier 2007). La seconde est l'accès aux sources, il serait difficile d'analyser les formations et sensibilisations organisées par l'IEFH sans trace publique écrite, compte-tenu du caractère circonscrit de cette contribution.

³⁶ L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) détaille la différence qui doit être faite entre les statistiques ventilées par sexe et les indicateurs de genre : https://igvm-iefh.belgium.be/fr/activites/gender_mainstreaming/mise_en_oeuvre_de_la_loi/statistiques_et_indicateurs (consulté le 15 novembre 2023). Par souci de simplicité, nous les tenons, dans cette contribution, pour synonymes.

³⁷ Projet de loi du 13 juin 2006 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, DOC 51-2546/005, p. 4.

³⁸ De plus, ces statistiques et indicateurs sont les alliés naturels de l'exécutif dans son travail d'initiative législative.

fin de législature dans lesquels les SPF soulignent la production et la mobilisation de statistiques pour la mise en place et le suivi des différentes mesures intégrant la dimension de genre dans leur département³⁹. Plusieurs difficultés subsistent néanmoins. D'une part, toujours selon ces rapports (et en particulier celui de 2023) de nombreuses statistiques restent manquantes ou ne sont simplement pas ventilées par sexe. D'autre part, une difficulté réside dans le fait de trouver ces informations. En effet, ces statistiques ne sont pas toutes publiées ni même rassemblées sur un même site. En 2020, dans un objectif d'accessibilité, l'IEFH a rassemblé en un seul document les différentes données existantes par catégorie/domaine⁴⁰. Il est prévu que l'IEFH « développe des contacts plus étroits avec le SPF BOSA qui a également un rôle de soutien transversal aux acteurs fédéraux pour améliorer l'accès aux statistiques ventilées par genre produites au niveau fédéral. Même si elles ne constituent évidemment pas le seul moyen d'appréhender les réalités sur lesquelles les autorités politiques souhaitent agir, les statistiques et les indicateurs de genre sont des instruments indispensables à la mise en œuvre du *gender mainstreaming* »⁴¹.

Au-delà de cette exigence transversale, des législations plus sectorielles visent également à générer et diffuser une série de statistiques de genre et ne manquent pas de susciter certaines questions, notamment d'effectivité. Ainsi, la collecte de données statistiques fait partie des missions confiées à la « commission nationale d'évaluation chargée d'évaluer l'application des dispositions relatives à l'interruption de grossesse »⁴². Celle-ci doit publier tous les deux ans un rapport détaillé sur les données socio-démographiques, psychosociales, médicales des personnes ayant recouru à une interruption de grossesse. Elle adresse également des recommandations à destination des parlementaires. Si des rapports ont été remis de manière régulière pour les années 2006 à 2011, les rapports 2012-2013, 2014-2015 et 2016-2017 n'ont été remis au Parlement qu'en

³⁹ Rapport de fin de législature sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995 (octobre 2014-décembre 2018), 25 avril 2019.

⁴⁰ I.E.F.H., *Aperçu de statistiques ventilées par genre et d'indicateurs de genre disponibles au niveau fédéral belge*, octobre 2020, en ligne, https://igvm-iefh.belgium.be/fr/activites/gender_mainstreaming/mise_en_oeuvre_de_la_loi/statistiques_et_indicateurs (consulté le 29 novembre 2023).

⁴¹ Rapport intermédiaire sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995 (octobre 2020-décembre 2022), 31 mai 2023, p. 316.

⁴² Loi du 13 août 1990 visant à créer une commission d'évaluation de la loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, *M.B.*, 20 octobre 1990.

novembre 2020⁴³. Le dernier rapport remis en date concerne la période 2020-2021 a été déposé le 13 mars 2023⁴⁴. En raison de ces retards et suspensions, les parlementaires n'ont pas pu disposer d'informations actualisées lors de la délibération entourant la loi du 15 octobre 2018⁴⁵. La loi a dès lors « été modifiée sans évaluation et, de l'aveu des parlementaires et des experts auditionnés, sans disposer de statistiques ni de données relatives à la pratique concrète de l'avortement »⁴⁶. Au regard de la reprise des publications, les données qui y sont présentes pourront probablement être utiles aux débats en cours concernant une constitutionnalisation du droit à l'avortement⁴⁷ ou pour un allongement du délai légal⁴⁸.

Dans le même sens, l'accomplissement de la mission confiée à la commission pour la promotion de la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs a également été entravé. En effet, en vertu de la loi du 20 juillet 1990 et de l'arrêté royal du 19 janvier 2010, cette dernière doit remettre des avis et un rapport bisannuel sur la composition des organes qu'elle doit contrôler. Cependant, seuls onze avis ont été publiés depuis son activation, dont la teneur principale concerne l'octroi de dérogation quant à la composition paritaire de certains organes consultatifs. De plus, à ce jour, aucun rapport bisannuel qui devait permettre de faire état de la composition de cesdits organes au Parlement et lui permettre une évaluation ex post de la loi de 1990 ne lui a été remis. Déjà en 2011, Zuhail Demir, alors députée, s'interrogeait sur l'absence de données relatives au nombre d'organes consultatifs entrant dans le champ d'application de la loi

⁴³ Voy. le site internet de la commission : <https://organesdeconcertation.sante.belgique.be/fr/organe-d%27avis-et-de-concertation/commission-nationale-devaluation-interruption-de-grossesse> (consulté le 29 novembre 2023).

⁴⁴ Commission nationale d'évaluation de la loi du 15 octobre 2018 relative à l'interruption de grossesse, Rapport à l'attention du Parlement. 1^{er} janvier 2020-31 décembre 2021, 2023, en ligne, <https://organesdeconcertation.sante.belgique.be/fr/organe-d%27avis-et-de-concertation/commission-nationale-devaluation-interruption-de-grossesse> (consulté le 29 novembre 2023).

⁴⁵ Loi du 15 octobre 2018 relative à l'interruption volontaire de grossesse, abrogeant les articles 350 et 351 du Code pénal et modifiant les articles 352 et 383 du même Code et modifiant diverses dispositions législatives, *M.B.*, 29 octobre 2018.

⁴⁶ Voy. le Rapport de la Commission de la Justice de la Chambre, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2017-18, n° 54-3216/3 cité par X. DELGRANGE et L. DETROUX, « La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux ? » *in La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, L. Detroux et al. (dir.), Bruxelles, Larcier, 2019, p. 784.

⁴⁷ Proposition de révision du 14 juillet 2022 de l'article 22 de la Constitution en vue de reconnaître le droit à l'interruption volontaire de grossesse, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, Doc. 55-2832/1.

⁴⁸ Proposition de loi du 16 juillet 2019 visant à assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ext. 2019, Doc. 55-0158/1.

et devant encore s'y conformer⁴⁹. Si la ministre à l'Égalité des chances justifiait l'absence d'informations à ce sujet par la période d'affaires courantes (laquelle empêchait la désignation de membres pour la commission)⁵⁰, un tel justificatif ne saurait plus valoir aujourd'hui.

D'autres lois sectorielles visent spécifiquement à la production ou à la ventilation par sexe de données statistiques comme la loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes⁵¹ ou, plus récemment, la loi du 13 juillet 2023 sur la prévention et la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences⁵². Les travaux parlementaires de cette dernière soulignent l'importance de données statistiques pour objectiver les inégalités de genres persistantes et font directement écho aux obligations des articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2007.

S'appuyer sur des statistiques et indicateurs de genre s'avère d'une grande nécessité non seulement pour mettre en place des mesures intégrant la dimension de genre mais aussi, et avant tout, pour visibiliser les différentes inégalités. Encore faut-il que ces données soient produites, publiées et accessibles et, ce, en temps utile, sans quoi elles pourraient être privées d'effet.

2. Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

Un deuxième outil de *gender mainstreaming* mis en place par la législation fédérale belge est le « Test gender » destiné à évaluer les incidences de réglementations sur l'égalité des femmes et des hommes⁵³. La loi du 12 janvier 2007 prévoit, en son article 3, que ce test doit être établi par un arrêté royal – qui n'a jamais été adopté⁵⁴. Il faut attendre la loi du 15 décembre 2013 pour que le test genre soit intégré dans le système d'analyse d'impact de la réglementation (AIR), dont il constitue un des cinq volets. Il prend concrètement la forme d'un formulaire dans lequel chaque

⁴⁹ Voy. la question parlementaire n° 230 du 28 avril 2011 adressée par la députée Zuhal Demir (NVA) et la réponse de Joëlle Milquet, *Bull. Questions & Réponses*, 2010-2011, p. 100.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 100.

⁵¹ Loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes, *M.B.*, 28 août 2012.

⁵² Loi du 13 juillet 2023 sur la prévention et la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences, *M.B.*, 31 août 2023,

⁵³ Pour une analyse plus détaillée de ce dispositif nous renvoyons à N. VANDER PUTTEN, « Qui reste au milieu du gué prend l'eau ! L'analyse d'impact de la réglementation fédérale belge pour une loi rationnelle et ses limites », *C.D.P.K.*, 2019, n°3-4, p. 484-498.

⁵⁴ Projet de loi du 28 juin 2013 portant dispositions diverses concernant la simplification administrative, *Doc., Ch.*, 2012-2013, n° 2922/001, p. 7.

auteur-riche d'une réglementation⁵⁵ doit répondre à cinq questions ouvertes. Ainsi, les administrations doivent identifier : les personnes directement et indirectement concernées par le projet et la composition sexuée de ces groupes de personnes (1), les éventuelles différences entre la situation respective des femmes et des hommes dans la matière du projet (2), les limites que ces différences impliquent quant à l'accès aux ressources ou à l'exercice des droits fondamentaux des femmes ou des hommes (3), les impacts positifs et négatifs du projet sur l'égalité femmes-hommes (4) et les mesures prises pour compenser les impacts négatifs (5)⁵⁶.

La loi du 15 décembre 2013 prévoit que l'AIR soit réalisée d'après des critères et indicateurs pertinents⁵⁷, devant être précisés par le Roi. Les travaux parlementaires énoncent qu'un indicateur est « un outil d'évaluation (qualitatif, quantitatif, agrégé ou synthétique) d'une situation ou d'une tendance, de façon relativement objective (= consensus), à un instant donné, ou dans le temps et/ou l'espace »⁵⁸. Or, l'arrêté royal portant exécution de la loi, n'a jamais clarifié ce que ces indicateurs recouvraient. Cela reflète une fois encore une forme de résistance, ou du moins un manque de diligence de la part de l'exécutif qui se répercute sur la qualité des AIR⁵⁹. C'est le cas notamment au niveau des sources qui doivent être mentionnées dans la première partie du formulaire. Elles sont rarement « pertinentes, publiées et donc connues de tous, comme si une loi n'avait d'inspiration que son auteur », et ce alors que « des sources d'informations relatives au projet réglementaire existent pour tous les dossiers »⁶⁰. Au niveau du test genre, c'est particulièrement flagrant, le Comité d'Analyse d'Impact relevant que sur 124 AIR analysées, des chiffres sexués n'étaient disponibles que dans moins de 10 % des cas. Certains projets sont alors déclarés sans impact alors que des statistiques auraient déjà pu mettre en avant leur dimension très genrée. À titre d'illustration, l'AIR relative au projet

⁵⁵ Sont concernées les avant-projets de loi et les projets d'arrêtés royaux ou ministériels pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire (art. 6 de la loi du 15 décembre 2013).

⁵⁶ Arrêté Royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, annexe, *M.B.*, 31 décembre 2013.

⁵⁷ Loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative *M.B.*, 31 décembre, art.7.

⁵⁸ Projet de loi du 28 juin 2013 portant dispositions diverses concernant la simplification administrative, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, DOC 53-2922/001, p.12.

⁵⁹ Il ressort qu'en 2016, par exemple, seuls 4,9% des volets genre des analyses d'impact de la réglementation étaient correctement réalisés, 85,1% de ceux-ci n'étant soit pas pertinents soit non correctement réalisés - Rapport de fin de législature..., (2014-2018), p.16.

⁶⁰ Comité d'analyse d'impact, *Rapport annuel 2014*, juillet 2015, p. 16.

de loi modifiant le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), se contente d'indiquer que « [l]a mesure introduit une condition de résidence préalable à l'ouverture du droit à la GRAPA. Il est difficile d'estimer le rapport homme/femme des aînés qui ne répondront pas à la condition de résidence de 10 années (dont 5 années ininterrompues). Il n'y a en tout cas aucun lien direct entre la condition de résidence proposée et le genre des intéressés »⁶¹. L'analyse n'évoque pas l'essentiel : environ 65,5% des bénéficiaires de la GRAPA sont des femmes, et une telle réforme aura donc nécessairement un impact sur un nombre substantiel d'entre elles.

Lorsque des sources sont mentionnées, il s'agit souvent de données de type quantitatif. Le formulaire en tant que tel le suggère, en mentionnant directement les « statistiques » comme type de sources auxquelles les administrations peuvent faire référence⁶². De manière plus générale, l'absence de précision sur ces indicateurs conduit les administrations à recourir aux indicateurs quantitatifs, plus traditionnels⁶³ et souvent plus accessibles. Cela n'est pas sans conséquence : traiter les enjeux de genre uniquement sous le prisme du chiffre, en limite la compréhension.

Censé être l'outil d'évaluation *ex ante* par excellence, l'AIR rencontre donc certaines limites qui l'empêchent d'avoir un véritable effet utile⁶⁴. Au-delà du manque de qualité des analyses, une autre défaillance tient au fait que ce n'est qu'à la fin de la procédure d'élaboration d'un projet de loi que l'impact du texte sur les femmes et les hommes est examiné⁶⁵. Or, le législateur serait bien avisé de réaliser l'analyse d'impact d'entrée de jeu pour être en mesure d'apporter les modifications nécessaires, sans quoi un tel mécanisme ne pourrait rester qu'une coquille vide⁶⁶. Enfin, une autre faiblesse affectant l'obligation d'effectuer des AIR est sa justiciabilité limitée à ce jour et le contrôle purement formel qui est effectué par la Section de

⁶¹ Projet de loi du 8 novembre 2016 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2016-2017, Doc 54-2141/001, p. 14.

⁶² Formulaire de l'analyse d'impact de la réglementation disponible sur le site du SPF BOSA : <https://bosa.belgium.be/fr/themes/administration-numerique/simplification-administrative/meilleure-reglementation-et-analyse#anchor-2> (consulté le 18 novembre 2023).

⁶³ Voir en ce sens la contribution de Norman VANDER PUTTEN dans le même numéro.

⁶⁴ P. POPELIER, « The role of courts in legislative policy diffusion and divergence », *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 3, 2015, n°3, p. 319-320.

⁶⁵ Rapport de fin de législature sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995. Échanges de vues avec la ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargée de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances et des Personnes handicapées, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, Doc. 55-1096/1, p. 13

⁶⁶ *Ibidem*, p. 14.

Législation du Conseil d'État à cet égard. Ainsi, ce dernier vérifie simplement qu'un formulaire est annexé à l'avant-projet de loi qui doit être examiné, sans aucun contrôle matériel. Il suffit donc pour les administrations de cocher la case « pas d'impact » pour ne pas à avoir à justifier l'intérêt ou la nécessité ni même à devoir documenter⁶⁷.

3. Le gender budgeting

La loi du 12 janvier 2007 prévoit la production d'une note genre annexée au budget qui doit identifier « les crédits relatifs aux actions visant à réaliser l'égalité entre les hommes et les femmes » pour « département, service de l'État à gestion séparée, entreprise d'État et organisme d'intérêt public » (art. 2, § 2). Elle met ainsi en place une forme de *gender budgeting* défini comme « l'analyse de l'impact différentiel des budgets sur les femmes et les hommes et à l'intégration systématique d'une perspective de genre dans les documents budgétaires et dans le processus de planification, visant ainsi à faire progresser l'objectif politique d'égalité entre les hommes et les femmes »⁶⁸. En principe, il « implique notamment que l'on connaisse les besoins réels des hommes et des femmes qui vont bénéficier des ressources budgétaires disponibles et que l'on connaisse l'impact probable de la répartition des ressources budgétaires sur la situation respective des femmes et des hommes »⁶⁹. C'est la circulaire du 29 avril 2010 qui a mis en œuvre concrètement cet outil *gender budgeting*, en précisant notamment à quelles exigences devait répondre la note de genre prévue à l'article 2, §2.

Selon celle-ci, les différents SPF, SPP et le ministère de la Défense communiquent la manière dont ils répartissent chaque année leurs différentes allocations de base entre trois catégories : les crédits ne présentant pas de dimension de genre (codés « 1 » dans une colonne du budget général des dépenses), les crédits alloués pour réaliser l'égalité femme-homme (codé « 2 ») et les crédits liés à d'autres politiques publiques et présentant une dimension de genre (codés « 3 »).

Cette classification ne semble pas être réalisée de manière adéquate. En effet, pour pouvoir évaluer l'application de cette circulaire, la Commission budget a chargé l'IEFH de contrôler son application une fois tous les deux

⁶⁷ C. LANSSENS, « Deux décennies d'intégration de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) en Belgique », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, à paraître, p. 63.

⁶⁸ Traduction libre de N. HOLVOET, « Gender budgeting in Belgium: findings from a pilot project », *European Societies*, vol. 9, 2007, n°2, p. 275.

⁶⁹ I.E.F.H., *Manuel pour la mise en œuvre du gender mainstreaming au sein de l'administration belge*, Bruxelles, 2007, p. 72.

ans⁷⁰. Or, de l'analyse du budget 2021 réalisée par l'IEFH, il apparaît que, sur les quatorze services publics fédéraux et de programmation (SPF et SPP) analysés, seules deux allocations de base⁷¹ ont été placées en catégorie 2 (crédits réalisant l'égalité femme-homme), représentant respectivement moins d'1% du budget du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement et 0,03% du budget du SPF Économie, PME, Classes Moyennes et Énergie⁷². Concernant la troisième catégorie (crédits présentant une dimension de genre) : quatre sections n'y consacrent aucune part de leur budget et cinq autres n'y consacrent pas plus de 3% de leur budget⁷³. Or, l'IEFH relève que de nombreuses erreurs d'appréciation dans cette classification : pour chaque section, des allocations de base alors classées dans la catégorie 1 auraient dû être classées dans les catégories 2 ou 3. Par exemple, il aurait semblé pertinent de classer l'allocation de base « Violences intrafamiliales » dans la catégorie 2 plutôt que la catégorie 1. De même, les « Allocations aux organisations groupes cibles » du SPF Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et économie sociale auraient dû être classées en catégorie 3⁷⁴.

Deux éléments peuvent expliquer ce constat. D'une part, si l'on retrouve si peu d'allocations de base attribuées aux catégories 2 et 3, c'est parce qu'une telle catégorisation demande un travail supplémentaire. Les allocations de catégories deux doivent être reprises dans une « note de genre » et celles dans la catégorie 3 d'un « commentaire de genre » dans lequel il convient d'indiquer de quelle façon la dimension de genre sera prise en compte dans les dossiers concernés. Si de tels documents semblent indispensables pour assurer une approche intégrée de la dimension de genre ainsi que pour évaluer adéquatement l'avancement de sa mise en œuvre substantielle dans les budgets, elle peut également être considérée comme un frein par les différentes administrations responsables d'identifier

⁷⁰ Circulaire fédérale du 29 avril 2010, *op. cit.*, note 31, p. 4.

⁷¹ La circulaire du 29 avril 2010 donne plusieurs exemples de ce que peuvent être ces allocations de base, en fonction des catégories dans lesquelles elles sont classées. En catégorie 1, il s'agit principalement de crédits « techniques », pour les intérêts de retard, les loyers. En catégorie 2, on retrouve les salaires des fonctionnaires genre ou diversité, les crédits pour promouvoir l'égalité (formations, sensibilisations...). Les allocations de la catégorie 3 comportent notamment les frais pour des projets, des marchés publics, des subsides ou dotations.

⁷² I.E.F.H., « Évaluation de l'application de la "circulaire gender budgeting" dans le cadre du budget 2021 », p. 11 et 18, en ligne, https://igvm-iefh.belgium.be/fr/activites/gender_mainstreaming/mise_en_oeuvre_de_la_loi/gender_budgeting (consulté le 24 novembre 2023).

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 17 et 20.

les dépenses pertinentes. L'on constate d'ailleurs que les rares notes et commentaires réalisés sont souvent incomplets.

D'autre part, dans la droite ligne de cette première hypothèse, l'on peut considérer que si le nombre d'allocations de base se trouvant dans les catégories 2 et 3 est relativement faible, c'est sans doute aussi parce que l'égalité des femmes et des hommes est un objectif que trop peu de services publics sont prêts à concrétiser, non parce qu'ils ne seraient pas convaincus de son importance, mais surtout par manque de moyens et de vision au long terme. Ainsi, peut-on réellement jeter la pierre au SPF Justice de nier la dimension genrée dans ses allocations de base quand l'on connaît le sous-financement auquel il fait face⁷⁵ ?

4. *La production de documents de situation*

Parmi les différentes exigences de la loi de 2007, aux côtés de l'obligation de production de statistiques, de l'AIR et du *gender budgeting*, il faut encore mentionner l'obligation de rapportage établie à l'article 5, et qui prévoit que le gouvernement transmet aux chambres fédérales un rapport intermédiaire et un rapport de fin de législature. Cette obligation de rapportage était déjà présente au sein de la loi de 1996 et se trouve ici renforcée, le législateur considérant qu'il s'agit de la seule manière efficace de concrétiser les objectifs de la Conférence de Pékin⁷⁶. Ces rapports soutiennent non seulement la fonction de contrôle de l'action de l'exécutif, mais également la fonction législative du Parlement fédéral belge ; ils peuvent nourrir le processus d'élaboration de la loi.

Pour autant, cet outil est loin d'avoir pu montrer son plein potentiel, tant au niveau de l'exécutif que du législatif. En effet, l'exécutif n'a respecté ses obligations de rapportage qu'à partir de 2014⁷⁷, ce qui s'explique par la période de relative instabilité du gouvernement à cette période et subséquemment à l'entrée en vigueur tardive de l'arrêté royal donnant exécution à la loi⁷⁸. Sont publiés les rapports couvrant la période 2011-2014

⁷⁵ Ch. MATRAY, « Divers- La justice européenne dans tous ses états », *J.T.*, 2014, n°39, p. 769.

⁷⁶ Projet de loi du 13 juin 2006 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, DOC 51-2546/001, p. 6.

⁷⁷ Le rapport couvrant la législature 2011-2014 a été soumis aux chambres fédérales le 30 janvier 2014.

⁷⁸ Arrêté royal du 26 janvier 2010 fixant la composition, les missions et les règles de fonctionnement d'un groupe interdépartemental de coordination ainsi que le niveau de qualifications minimales de ses membres en exécution de l'article 8 de la loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes

(de manière rétroactive) et la période 2014-2018. En 2018 débute une nouvelle phase d'instabilité gouvernementale qui conduit à l'absence de rapport pour les gouvernements Michel II, Wilmes I et II. L'obligation de rapportage étant étroitement liée à la déclaration de gouvernement, cette absence semble se justifier dans les faits. Il serait toutefois bienvenu de clarifier si l'exécutif en affaires courantes est exempté de cette obligation, d'autant qu'il aurait pu être intéressant de contrôler la manière dont le gouvernement fédéral a tenu compte de la dimension de genre au moment de la crise COVID. Au-delà de la *production* des rapports, leur *mobilisation* par le pouvoir législatif est, elle aussi, limitée. Lorsqu'ils sont renvoyés vers des commissions, ce qui n'est pas systématique, ils atterrissent à la commission Affaires sociales et au comité d'avis pour l'Émancipation sociale⁷⁹. Il n'a donc jamais été prévu qu'il fasse l'objet d'une discussion détaillée en séance plénière ni dans les autres commissions, pourtant concernées par les tenants et aboutissants de ce rapport. À ce stade, seul le comité d'avis pour l'Émancipation sociale a échangé avec la ministre en charge de l'Égalité des chances au sujet du rapport de fin de législature 2014-2018, censé être transversal, sans que cela ne débouche sur un avis. L'influence d'un tel échange sur la mise en place de politiques publiques est donc assez faible.

Les lois envisagées de manière plus sectorielle, instituant des commissions et leur imposant de remettre un rapport annuel ou bisannuel le font dans la même logique que la loi *gender mainstreaming i.e.*, c'est-à-dire dans un objectif de contrôle et d'information. Comme on a déjà pu l'indiquer dans la partie relative à la production de statistiques (*supra*, § 2, [i]), les rapports de la « commission nationale d'évaluation chargée d'évaluer l'application des dispositions relatives à l'interruption de grossesse » ont été affectés d'un retard important dans leur publication, justifié par le manque de candidat-es pour siéger dans la commission devant être renouvelée ainsi qu'à la 6^e réforme de l'État (la compétence de nomination ne revenant plus au Sénat mais bien à la Chambre des représentants)⁸⁰. Cette situation ne

réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *M.B.*, 8 février 2010.

⁷⁹ Compte-rendu intégral de la séance plénière du 25 avril 2019, Annexe, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, CRIV 54 PLEN 284.

⁸⁰ La Chambre se trouvait récemment dans la même situation que le Sénat en 2013. Le nombre de personnes nécessaires pour former la commission a donc été réduit par la loi du 19 juin 2023 modifiant la loi du 13 août 1990 visant à créer une commission d'évaluation de la loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, en ce qui concerne la composition de la Commission nationale d'évaluation de l'interruption de grossesse, *M.B.*, 6 septembre 2023. Voy. la question parlementaire n°1918 du 17 octobre 2017 adressée par écrit par la députée de

fait pas figure d'exception. La commission d'évaluation de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances, instituée par cette même loi en son article 29, doit elle aussi remettre un rapport sur base annuelle⁸¹. Cette commission a soumis chaque année un rapport entre 2005 et 2010⁸². C'est une fois encore un problème de nomination des membres qui a entravé la publication des rapports suivants. Alors que les mandats des premier-es membres-fonctionnaires et conseillers arrivaient à leurs termes en 2011, il a fallu attendre 2016 pour que d'autres membres soient nommé-es⁸³, sans que cela soit suivi d'effets, aucun rapport n'ayant été depuis 2011 publié. « L'absence d'évaluation annuelle enfreint la loi et prive l'administration, le ministre et la Chambre des représentants d'un outil de pilotage important »⁸⁴. Sans évaluation régulière, il n'est pas possible de « réaliser un état des lieux de la problématique du non-paiement des créances alimentaires et d'avancer sur base de chiffres précis »⁸⁵. Au-delà de la question de la transparence, c'est une fois encore le travail législatif qui a pâti de cette absence de données, qui auraient pu être mobilisées lors des différentes réformes relatives au service des créances alimentaires de ces dernières années⁸⁶.

Dans la manière dont ces documents de situation sont produits et mobilisés, ils contribuent également à la dimension quantitative du *gender mainstreaming*. Dans les travaux préparatoires de la loi du 12 janvier 2007, l'on peut lire que le système de rapportage de la loi de 1996 « est revu en

Sabien LAHAYE-BATTHEU en Commission Affaires sociales et Santé publique portant sur la publication des chiffres des avortements, *Bull. Questions & Réponses*, 28-11-2017, p. 251.

⁸¹ Cette commission est étudiée ici car la question des créances alimentaires touche particulièrement les femmes (aujourd'hui 80% des familles monoparentales ont une femme à leur tête). C'est une donnée que le législateur avait en tête au moment de l'élaboration de la loi du 21 février 2003. Voy. Proposition de loi du 6 février 2002 créant un Fonds budgétaire des créances alimentaires au sein du Ministère des Finances, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, DOC 50-1627/001, p. 5.

⁸² Disponibles sur le site du SPF Finances : https://finances.belgium.be/fr/particuliers/famille/rente_alimentaire/secal/a_propos_du_secil/rapports-annuels (consulté le 28 novembre 2023).

⁸³ Loi du 16 juin 2016 modifiant la loi du 13 août 1990 visant à créer une commission d'évaluation de la loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, en ce qui concerne la composition de la Commission nationale d'évaluation de l'interruption de grossesse, *M.B.*, 30 juin 2016.

⁸⁴ Proposition de résolution du 21 avril 2021 visant à améliorer le fonctionnement du SECAL, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, Doc 55-1937/001, p. 6.

⁸⁵ SERVICE ÉTUDES ET ACTION POLITIQUE DE LA LIGUE DES FAMILLES, « Agir contre les créances alimentaires impayées. Les 5 avancées à réaliser », *Étude*, Novembre 2021, p. 11.

⁸⁶ COUR DES COMPTES, « Service des créances alimentaires. Qualité du traitement des demandes d'intervention et efficacité du recouvrement des créances », juillet 2019, p. 23.

vue de le *rationaliser* et d'améliorer le suivi des progrès réalisés »⁸⁷. La manière dont les différents membres du Gouvernement font rapport des différentes mesures est encadrée. Pour les mesures prises dans le cadre du Plan fédéral de *Gender mainstreaming*, chaque ministre ou secrétaire d'État doit répondre à la même série de questions pour chaque mesure. Ces questions⁸⁸ n'appellent pas nécessairement à une réponse chiffrée, dans les faits, les réponses relèvent tant du qualitatif que du quantitatif, un accent étant particulièrement mis sur les statistiques à la disposition des (et mobilisées par les) différents SPF. Pour les lois que nous avons qualifiées de sectorielles ci-avant, la dimension quantitative des documents de situation qu'elles doivent produire est importante : que cela soit pour la commission dite IVG, dont le rapport doit être statistique⁸⁹ mais aussi pour la « commission pour la promotion de la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs »⁹⁰ et pour la commission dite SECAL⁹¹.

2. Une logique de rationalisation et de quantification derrière le *gender mainstreaming* : un regard critique

À partir de ce qui vient d'être exposé dans la première section, un regard critique peut être posé sur les instruments de *gender mainstreaming*, tels qu'implémentés dans le droit fédéral belge. Dans un premier temps, nous formulons des critiques à l'égard de la mise en œuvre des instruments de *gender mainstreaming* (A). Dans un second temps, nous envisageons

⁸⁷ Nous soulignons. Projet de loi du 13 juin 2006 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, DOC 51-2546/001, p. 7.

⁸⁸ Les questions sont les suivantes : « Sous quelle forme cette politique sera-t-elle traduite ? », « Quand cette politique sera-t-elle adoptée ? », « Quelles actions ont été menées pour mettre en œuvre cette mesure ? » et « Quels sont les résultats obtenus dans le cadre des actions menées pour intégrer la dimension de genre dans cette politique ? ».

⁸⁹ Loi du 13 août 1990 visant à créer une commission d'évaluation de la loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, *M.B.*, 20 octobre 1990., art. 1^{er}, §3, a).

⁹⁰ Projet de loi du 24 mars 2003 modifiant la loi du 20 juillet 1990 visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis, Rapport fait au nom de la commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, Doc 50-1892/002, P.

⁹¹ Dont l'arrêté royal précise que le « rapport doit contenir l'évaluation du fonctionnement et de l'organisation du Service des créances alimentaires, l'évaluation de la pertinence et du degré de réalisation des objectifs de la loi du 21 février 2003 ainsi que son efficacité, impact et viabilité - Arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission d'évaluation de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances, art. 9, *M.B.*, 30 août 2005.

une autre approche de l'intégration de la dimension de genre, celle de la société civile (B).

A. Une mise en œuvre disparate et à géométrie variable

L'objectif principal du *gender mainstreaming* est d'atteindre l'égalité matérielle entre les femmes et les hommes⁹² et cela implique, pour ce faire, d'implémenter cette approche de manière transversale, à savoir à tous les niveaux de l'élaboration des politiques publiques et dans tous les domaines. Pour réaliser cet objectif, une large autonomie a été laissée tant au législateur qu'au gouvernement fédéral belge. Elle s'est matérialisée au travers des instruments que nous avons pu analyser précédemment qui possèdent deux caractéristiques communes. D'une part, ils reposent tous sur une procédure très technique, favorisant, sans s'y limiter, une certaine quantification. D'autre part, tant leur implémentation que leur mise en œuvre dépend principalement de l'exécutif. Or, c'est là que le bât blesse.

En effet, de l'analyse de la première section, il ressort que l'exécutif a plusieurs fois failli aux différentes obligations qui lui incombaient. En particulier, on note les retards pour prendre des arrêtés royaux ou circulaires, les retards ou les absences dans la remise de rapports, le manque de diligence quant au classement des allocations de base au niveau du *gender budgeting* ou dans la ventilation des statistiques par sexe. Les justifications qui ont pu être invoquées (période d'affaires courantes, instabilité politique, période électorale) ne suffisent pas à expliquer l'entière absence de ces manquements. On peut trouver une explication dans la difficulté pour les différentes administrations d'appréhender le *gender mainstreaming*. C'est d'ailleurs, ce qui ressort des différents rapports intermédiaires et de fin de législature. Le dernier rapport en date fait état d'une liste de difficultés politiques et de celles rencontrées par les administrations. En font partie, notamment, « l'organisation interne nécessaire à la mise en œuvre du *gender mainstreaming* (procédures claires, coordination entre services, avec la ou les autorités politiques de tutelle, ...) » et « la difficulté à faire comprendre le *gender mainstreaming* et à le distinguer de la politique des ressources humaines, de diversité, ou des actions spécifiques »⁹³.

⁹² Projet de loi du 13 juin 2006 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, DOC 51-2546/001.

⁹³ Rapport intermédiaire sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995 (octobre 2020-décembre 2022), 31 mai 2023, p. 314.

De plus, lorsque les administrations respectent leurs obligations, le manque d'expertise en leur sein les conduit à s'arrêter à la vision chiffrée du *gender mainstreaming*, tendanciellement favorisée par ses instruments. En effet, l'usage de données chiffrées permet de simplifier et donc de s'appropriier des questions complexes, ce qui est par ailleurs nécessaire pour les identifier, les définir et les visibiliser. Pour autant se limiter à ce seul usage ne fait pas que *simplifier* les enjeux dont ont à traiter les acteur·rices politiques : cela les *réduit*. Ne sont alors prises en compte que les questions plus « simples » délimitées par des nombres dont il existe une source institutionnelle.

Enfin, l'usage de données chiffrées dans l'élaboration de politiques publiques peut également aboutir à une « dépolitisation par le chiffre ». En effet, le jeu sur les nombres oblitère régulièrement toute tentative de modifier structurellement les logiques de domination qui s'exercent sur les femmes et qui peinent à être rendues visibles par la seule statistique⁹⁴. Le manque de coordination du travail de ces administrations les conduit également à envisager leur travail comme un moyen de production de résultats spécifiques plutôt qu'à une partie d'une stratégie politique globale visant à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes⁹⁵.

B. La société civile, vectrice d'une approche de genre plus intégrée

Le *gender mainstreaming* tel qu'implémenté et mis en œuvre connaît donc des limites importantes. Améliorer la formation et la coordination des administrations semblerait déjà permettre de mieux remplir les objectifs fixés. Le renforcement de l'intégration de l'approche de genre dans les politiques publiques passe selon nous également par la valorisation du travail et de l'expertise de nombreux·ses membres de la société civile.

En effet, c'est la société civile et, en particulier, les mouvements féministes qui depuis le départ ont porté l'idée du *gender mainstreaming* et qui ont permis son institutionnalisation. Cependant, comme l'analyse Sophie Jacquot, cette politique est passée d'une « politique faite par les femmes et pour des femmes » à « une politique comme les autres, parmi d'autres »⁹⁶.

⁹⁴ E. LOMBARDO et P. MEIER, « Gender mainstreaming in the EU : Incorporating a Feminist Reading ? », *European Journal of Women's Studies*, vol. 13, 2006, p. 161.

⁹⁵ P. MEIER et K. CELIS, « Sowing the seeds of its own failure: implementing the concept of gender mainstreaming », *Social Politics*, vol. 18, 2011, n°4, p 469-489.

⁹⁶ S. JACQUOT, « La fin d'une politique d'exception : l'émergence du gender mainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009, n°2, p. 247.

Ce n'est pas pour autant que les associations (féministes) ne prennent plus part à l'élaboration des politiques publiques. Elles sont notamment actives afin d'informer les décideur-euses politiques. Par exemple, des données statistiques relevées par l'association « Vie Féminine » ont été mobilisées dans l'exposé des motifs de propositions de loi⁹⁷ et dans des questions écrites⁹⁸, sur des sujets divers comme le placement des enfants, les violences conjugales, l'IVG, le harcèlement de rue... Le plan fédéral « Gender mainstreaming » mentionne également que « la société civile a été consultée dans le cadre de l'établissement de ce plan »⁹⁹.

Par leur travail, elles participent aussi à remettre en perspective et en question les données chiffrées par les acteur-rices politiques. Ce travail relève de ce qu'on appelle le « statactivisme », c'est-à-dire la réappropriation du pouvoir de dénonciation et d'émancipation des statistiques¹⁰⁰.

Ainsi, il n'est pas rare de trouver des différences entre les statistiques officielles et celles de certaines associations, qui viennent souligner les lacunes dans le chef des institutions publiques. Les chiffres fournis par Statbel concernant l'écart salarial entre les femmes et les hommes Belgique sont inférieurs à ceux donnés par les membres de la société civile¹⁰¹. Il en va de même concernant les agressions sexuelles en se basant uniquement sur les statistiques de criminalité, nous aurions une estimation de leur nombre tronquée, bien en deçà de la réalité¹⁰². Les chiffres, en fonction du contexte dans lequel ils sont produits, n'offrent qu'une vision limitée, voire réductrice du monde. Le travail de ces associations ou individus est essentiel afin de mettre en évidence la pertinence d'éléments qui ne sont pas pris en compte par les mesures quantitatives institutionnelles »¹⁰³. Par le

⁹⁷ Proposition de loi du 24 octobre 2019 visant à protéger les victimes de violences intrafamiliales ou conjugales par le port d'un bracelet anti-rapprochement, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, Doc. 55-0682.

⁹⁸ Voy. la question parlementaire n° 230 du 28 avril 2011 adressée par la députée Zuhaila Demir (NVA) et la réponse de Joëlle Milquet, *Bull. Questions & Réponses*, 2010-2011, p.100.

⁹⁹ Plan fédéral relatif à la mise en œuvre du *gender mainstreaming* (2020 – 2024), p. 3, en ligne, https://igvm-iefh.belgium.be/fr/activites/gender_mainstreaming/mise_en_oeuvre_de_la_loi/plan_federal_gender_mainstreaming_et (consulté le 28 novembre 2023).

¹⁰⁰ I. BRUNO, E. DIDIER et J. PRÉVIEUX, *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Paris, La Découverte, 2014.

¹⁰¹ I.E.F.H., « Les chiffres de l'écart salarial 2022. Données de l'année 2020 », en ligne, https://igvm-iefh.belgium.be/fr/publications/lecart_salarial_entre_les_femmes_et_les_hommes_en_belgique_rapport_2022 (consulté le 26 novembre 2023).

¹⁰² I. KEYGNAERT *et al.*, « L'étude UN-MENAMAIS : Principaux résultats et recommandations pour la prévention et la réponse aux violences sexuelles en Belgique », 15 juin 2021, p. 5.

¹⁰³ E. DIDIER et C. TASSET, « Pour un statactivisme. La quantification comme instrument d'ouverture du possible », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 2013, n°24, p. 136.

biais de la confrontation, les acteur·rices de la société civile participent à mettre en lumière la neutralité toute relative de certaines mesures sur le plan du genre et proposent de nouveaux cadres de pensée et indicateurs¹⁰⁴.

Leur travail permet également de remettre en question l'interprétation qui est faite de ces données. Les discussions qui se sont tenues à la Chambre autour du projet de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel¹⁰⁵ en sont un exemple. Alors que le projet propose de décriminaliser le travail du sexe et envisage donc de n'incriminer plus que les pratiques relevant de l'abus ou de l'exploitation, il est affirmé dans l'analyse d'impact l'accompagnant que le pourcentage d'hommes et de femmes visé par le projet n'est pas connu et qu'il n'existe pas de différence entre la situation respective des femmes et des hommes dans cette matière. Écartant une analyse d'impact peu convaincante, les différent·es expert·es auditionné·es affirment, de manière unanime, que la littérature documente à suffisance la dimension genrée du travail du sexe ainsi que les questions connexes. On est alors conduit à s'interroger sur le contraste saisissant entre l'analyse des expert·es et l'analyse d'impact. Est-ce à dessein que l'administration n'en a pas tenu compte ? Toujours au sein de la discussion autour de ce projet de loi, sur la question de la décriminalisation en tant que telle, les points de vue des expert·es ont divergé... et les chiffres aussi. Si pour les un·es, 90 % des travailleur·euses du sexe seraient en réalité contraint·es et relèvent donc des victimes de la traite des êtres humains ; pour les autres, les chiffres avancés doivent être contestés. De plus, il n'existerait aucune étude d'impact démontrant que la dépénalisation encouragerait la traite des êtres humains¹⁰⁶. En fonction, de la perception que les acteur·rices ont du travail du sexe, les chiffres avancés paraissent varier. L'absence de consensus autour des chiffres aura été bénéfique sur deux points. Alors que la politisation du nombre a pour effet de consolider un seul aspect de la réalité¹⁰⁷, la présence et la diversité de membres de la société civile portant des revendications soutenues par des chiffres, aura permis une large discussion entre les député·es. De plus, certain·es député·es conscient·es du manque de données ont déposé un amendement prévoyant une évaluation périodique de l'application des nouvelles

¹⁰⁴ E. DE ROSA, « Gender Statactivism and NGOs: Development and Use of Gender Sensitive-Data for Mobilizations and Women's Rights », *Partecipazione e conflitto -Participation and Conflict*, Università del Salento, vol. 7, 2014, n°2, p. 315.

¹⁰⁵ Projet de loi du 19 juillet 2021 modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, Doc. 55-2141/001.

¹⁰⁶ Projet de loi du 19 juillet 2021 modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, Doc. 55-2141/006, p. 247

¹⁰⁷ E. DIDIER et C. TASSET, *op. cit.*, note 102, p. 136.

dispositions relatives à la prostitution. Cette évaluation est désormais prévue par l'article 83 de la loi du 21 mars 2022¹⁰⁸.

Par ces quelques exemples, on mesure toute l'importance du travail de la société civile pour intégrer une approche de genre dans l'élaboration des politiques publiques. Le droit fédéral belge gagnerait probablement à combiner ces différentes approches pour en tirer le meilleur et réaliser l'objectif d'égalité femme-homme.

Conclusion

Le *gender mainstreaming* a été intégré au sein des politiques publiques fédérales belges de manière progressive. S'il s'agit toujours d'un travail en cours, il convient de souligner que de véritables avancées ont pu avoir lieu dans la mise en œuvre concrète de ces outils. L'on concède alors facilement qu'une approche de genre intégrée est toujours nécessaire et que la logique et les objectifs du *gender mainstreaming* conservent toute leur importance.

En instaurant des instruments techniques et en laissant une large marge de manœuvre à l'exécutif, le droit fédéral belge encadrant les instruments de *gender mainstreaming* n'a pas favorisé leur implémentation ni leur mise en œuvre de manière aboutie. Les administrations manquent d'expertise et de coordination pour leurs actions. Lorsqu'elles respectent leurs obligations, les administrations se limitent à la vision chiffrée du *gender mainstreaming* plus facilement appropriable et ne leur imposant pas de s'inscrire dans une stratégie globale. Les membres de la société civile viennent contrebalancer, quand ils et elles y parviennent, les déficits du *gender mainstreaming* tel qu'il est actuellement institutionnalisé et, ce au moyen de données tant qualitatives que quantitatives.

À la question de départ qui consistait à se demander si le *gender mainstreaming* relevait d'une approche trop quantifiée, nous devons apporter une réponse nuancée. Le droit fédéral belge favorise tendanciellement la dimension quantitative du *gender mainstreaming*, mais ne s'y limite pas. Pour autant, il n'offre pas suffisamment de garanties pour que, dans la pratique, les administrations dépassent le stade quantitatif, de sorte que beaucoup s'en contentent. Ceci simplifie et réduit la question des inégalités de genre, et affecte la qualité des informations fournies aux décideurs et décideuses politiques. Renforcer l'expertise et la coordination

¹⁰⁸ Loi du 21 mars 2022 modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel, *M.B.*, 30 mars 2022, art. 83.

de l'action des administrations semble alors être une étape nécessaire pour limiter les conséquences négatives auxquelles mène la quantification envisagée seule.

À nos yeux, cette solution n'est cependant pas suffisante. Le droit fédéral belge gagnerait d'une part à instituer l'usage de données qualitatives pour que l'exécutif ne puisse plus se soustraire à ce type de données et, d'autre part, à reconnaître l'importance des discussions et confrontations autour des données, leur dimension quantitative ne leur conférant pas un caractère neutre et objectif. Cette reconnaissance pourrait se faire par la modification de la loi du 12 janvier 2007 et en y ajoutant de nouveaux outils et obligations inspirés du droit parlementaire classique, notamment l'obligation de procéder à des auditions.