

La remobilisation des réseaux féministes européens

La directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique comme objet de reconstruction des liens entre les acteur·ice·s féministes.

Piot Juliette

Sous la direction d'**Antoine Vauchez**, Directeur de recherche au CNRS,
Membre du Centre européen de sociologie et science politique.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Antoine Vauchez qui a accepté de diriger ce mémoire et qui m'a donné de précieux conseils quant à l'orientation et l'organisation de mes recherches. Je remercie également l'équipe enseignante et particulièrement Monsieur Valentin Behr pour son accompagnement tout au long de cette année.

Je remercie grandement les enquêtées qui ont pris le temps de me partager leurs actions et leurs opinions à propos de la directive. Je salue le travail qu'elles ont mené depuis plus de deux ans et leur engagement sans faille pour l'égalité et le droit des femmes.

Enfin, je souhaite remercier mes proches pour leur soutien inconditionnel. Merci à ma famille pour les conseils de mise en page et les heures de voiture pour m'offrir un nouveau cadre de travail. Merci à mes camarades de promotion sans qui les journées à la bibliothèque auraient été bien longues. Merci à Marine d'avoir relu mon travail et de l'avoir rendu lisible en me demandant de diviser toutes mes phrases en deux. Merci à Sarah et Constant d'avoir corrigé les dernières incohérences.

Table des matières

Introduction	1
Etat de l'art	4
Méthodologie.....	7
La tendance générale à la fragilisation des réseaux et luttes féministes.....	10
L'étiollement des liens entre les acteur·ice·s féministes comme source d'instabilité des réseaux	10
Le manque d'engagement justifiant les modestes avancées en termes de violence faite aux femmes	13
La volonté affirmée d'Ursula Von der Leyen de remettre le droit des femmes au centre de son mandat.....	16
La nécessaire coordination des pôles féministes pour le succès de la directive.....	18
L'utilisation du momentum pour légitimer l'ampleur inédite de la directive.....	19
Les alliances institutionnelles à l'origine de la remobilisation des réseaux féministes... 21	
La nécessaire légitimation des revendications par la mobilisation de la société civile... 25	
L'ambition de la directive limitée par la structure du régime de genre de l'Union.....	27
L'utilisation du compromis européen comme outil d'accords et de contraintes	28
L'obstacle rencontré dans la marginalisation du sujet des violences faites aux femmes 30	
L'utilisation de la prévention comme solution de diffusion d'une culture basée sur le consentement	32
Conclusion.....	35
Bibliographie	37
Sources	40
Annexes	45
Table des annexes	45

Introduction

Depuis l'âge de 15 ans, une femme sur trois a subi une forme de violence physique et/ou sexuelle. Une femme sur vingt a été violée.¹

L'Agence des Droits Fondamentaux publie ces données en 2014 et dévoile à quel point les violences sexistes et sexuelles sont présentes dans le quotidien des femmes. Si on peut penser que ces chiffres provoquent une volonté commune de protection des victimes, une étude de 2016 met en avant une banalisation, voire une justification, de la violence faite aux femmes. En effet, 27 % des répondant·e·s affirmaient qu'un acte sexuel réalisé sans consentement pouvait être justifié selon les circonstances².

L'ampleur du phénomène des violences faites aux femmes est cependant de plus en plus conscientisée. C'est sur ce fondement que la Commissaire européenne à l'Égalité, Helena Dalli, a publié le 8 mars 2022 la proposition de directive contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Accompagnée de la *Direction Générale Justice et Consommateurs* (DG JUST) et soutenue par les commissions FEMM (droits des femmes et égalité des genres) et LIBE (libertés civiles, justice et affaires intérieures) du Parlement européen, la Commissaire a défendu ce projet contre la majorité des États-membres et une partie des associations et expert·e·s de la société civile.

La directive est la première réglementation européenne entièrement consacrée à la lutte contre la violence faite aux femmes et la violence domestique. Cette problématique était déjà présente, mais uniquement au sein de domaines particuliers, dans lesquels les femmes peuvent subir plus de discriminations et certaines violences en raison de leur genre. Si la volonté de lutter contre ce problème a été bien accueillie, c'est l'article 5 de la proposition qui cristallise les débats. En effet, sous l'égide de l'article 83 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), il formule un régime de sanctions minimales pour le viol mais également une définition de ce crime basée sur l'absence de consentement de la victime³. Ce postulat érigerait le viol comme un « eurocrime », c'est-à-

¹ Agence des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, *Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE*, 2014.

² Commission européenne, Direction Générale Communication, *Eurobaromètre spécial 449 : Violence sexiste*.

³ Directive 2022/105/UE (proposition) sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, « Article 5 - Viol ».

dire un crime appartenant à un « domaine de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes » et pour lequel les législateurs européens peuvent établir une définition et des sanctions minimales⁴.

La première opposition à cet article est venue du service juridique du Conseil de l'Union européenne qui a argumenté un manque de base légale. Selon cet avis, le viol n'entre pas dans le domaine de « l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants » mentionné dans l'article 83 du TFUE, et donc l'Union n'a pas les compétences pour légiférer sur la question. Certains Etats-membres comme la France, l'Allemagne et la Hongrie ont tout de suite fondé leur opposition sur cet argument tandis que d'autres comme la Belgique, l'Italie ou la Grèce se sont immédiatement positionnés en faveur de l'article 5⁵. Ces prises de positions des Etats-membres ont ensuite déclenché des réactions divisées d'associations et d'experts, principalement déjà identifiés comme féministes et/ ou œuvrant pour le droit des femmes.

Les débats ont gagné en visibilité et ont atteint la société civile avec deux questions principales ; pourquoi des Etats-membres ayant déjà une définition nationale du viol basée sur le consentement refusent cet article 5 ? Est-ce qu'une telle définition du viol au niveau européen permet une meilleure protection des victimes ? L'utilisation de l'article 83 du TFUE relève de l'interprétation juridique du champ de compétences législatives de l'Union. Il est alors cohérent que la DG JUST et des comités LIBE et FEMM préfèrent une lecture plus extensive que les Etats-membres. En revanche, la définition du viol par le consentement s'inscrit dans une continuité de changements juridiques en droit national et international.

Au niveau international, le Conseil de l'Europe affirme dès 2002 le besoin de « pénaliser tout acte sexuel commis contre une personne non-consentante »⁶, principe qu'il continue d'incarner dans sa jurisprudence. En 2014, il oblige les Etats parties à 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, dite Convention d'Istanbul, à opter pour une définition du viol basée sur le consentement. En 2017, les Nations Unies adoptent une vision similaire et

⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « Article 83 ».

⁵ Secrétariat général du Conseil, « Annexe 1. Déclaration commune de la Belgique, de la Grèce, de l'Italie et du Luxembourg ».

⁶ Council of Europe, « Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to Member-states on the protection of women against violence ».

encouragent les Etats à placer le consentement au centre de la définition des crimes sexuels⁷. La ratification de la Convention d'Istanbul a poussé des Etats à modifier leur définition nationale du viol pour préférer l'expression « tout acte à caractère sexuel non consenti »⁸ à celles encore en vigueur dans onze Etats-membres mentionnant l'usage de la « violence, contrainte, menace ou surprise »⁹. Les visions féministes divergent cependant sur la nécessité d'intégrer le consentement dans la définition du viol, en ce que cela pourrait recentrer les débats sur le comportement de la victime et non pas de l'agresseur·euse¹⁰. En ce cas, il faudrait avoir une définition précise du consentement accolée à celle du viol afin d'éviter toute divergence d'interprétation¹¹.

En défendant cette directive, la DG JUST et les comités FEMM et LIBE ont trouvé des allié·e·s dans certaines associations féministes qui ont relayé le souhait de faire apparaître une définition du viol communautaire fondée sur l'absence de consentement. Cette alliance contre les Etats-membres réfractaires s'inscrit dans une tradition de réseaux féministes, inter et extra institutionnels, au sein desquels chaque pôle a besoin de l'autre pour se renforcer. L'étude de la directive sera alors menée à partir de la question suivante : **dans quelle mesure la DG JUST impulse une remobilisation des réseaux féministes européens avec la proposition de directive contre la violence faite aux femmes ?**

Deux hypothèses principales guident cette étude, à commencer par l'importance du *momentum* utilisé par la DG JUST pour faire sa proposition et par les associations pour se saisir du sujet. En effet, le contexte est mis en avant comme une des variables principales influençant la mise à l'agenda de nouvelles questions, et notamment celles attenantes au genre. L'étude des contextes temporel, discursif et institutionnel¹² permet ainsi d'observer les opportunités dont ont pu disposer les agent·e·s engagé·e·s dans le processus pour défendre leurs positions, et en l'espèce, voir à quel point l'arrivée de la Commission Von der

⁷ UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, « General Recommendation N°35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation N°19 (1992) ».

⁸ 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), Conseil de l'Europe, « Article 36 - Violence sexuelle, y compris le viol ».

⁹ Code pénal Français, « Article 222-23 ».

¹⁰ MacKinnon (C. A.), *Le Viol redéfini. Vers l'égalité, contre le consentement*, Climats, 2023.

¹¹ Dowds (E.), « Conceptualizing the role of consent in the definition of rape at the international criminal court: a norm transfer perspective », *International Feminist Journal of Politics*, 20 (4), 2018.

¹² Achin (C.), Bereni (L.), « Agenda/Mise à l'agenda », in Achin (C.), dir., *Dictionnaire. Genre et science politique*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2013.

Leyen a engendré une remobilisation des réseaux féministes. L'idée de *momentum* est également portée par le fait qu'un problème public lié au genre ne peut exister sur la scène européenne que s'il résonne avec la volonté générale européenne et s'il relève bien des compétences et préoccupations actuelles de l'Union¹³, deux points qui ont pu être identifiés comme des freins à l'acceptation de l'article 5 de la directive.

La seconde hypothèse explorée est celle de la coordination des acteur·ice·s inter et extra institutionnel·le·s qui permet une meilleure permanence des politiques publiques. En effet, la saisie d'un objet selon la même temporalité et les mêmes discours par plusieurs strates de l'action féministe est une des variables les plus influentes sur la légitimité d'un sujet¹⁴. En l'espèce, on observe une permanence du débat autour de la question du viol mais on peut se questionner sur l'efficacité des mobilisations si chaque organe qui se saisit de la question ne le fait que selon ses intérêts propres.

Etat de l'art

Votée le 24 avril 2024 en séance plénière au Parlement européen¹⁵, la directive contre la violence faite aux femmes n'a pas fait l'objet de recherche préalable. Il est cependant possible de l'inscrire dans des champs de recherches déjà développés autour des politiques publiques européennes de genre et des mobilisations de réseaux d'acteur·ice·s féministes.

Les luttes féministes se fondent sur l'idée que la sphère privée est politique, donc que l'espace public doit se saisir de ce qu'il se passe derrière les portes des foyers. Ces luttes ont commencé dans la rue avec les mobilisations et mouvements de femmes. Elles se sont progressivement répandues à travers tout l'espace décisionnel afin de donner plus de force à leurs revendications. Les acteur·ice·s féministes forment ainsi des réseaux informels qui peuvent être étudiés sous le prisme de la gouvernance féministe, qui est notamment définie par Marian Sawer *et al.* de la manière suivante :

Feminist governance encompasses feminist institutions, norms and ideas as well as the work that feminists have done within broader political institutions and

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Mazur (A. G.), « Les mouvements féministes et l'élaboration des politiques dans une perspective comparative. Vers une approche genrée de la démocratie », *Revue française de science politique*, 59 (2), 2009.

¹⁵ Parlement européen, *Procès-verbal - Résultat des votes par appel nominal - Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.*

governance networks at national, subnational and transnational levels (...) both in the organisational styles of feminist advocacy networks and in the adoption and implementation by institutions of policies directed towards achieving gender equality¹⁶.

Ces relations entre les strates féministes ont été appréhendées par les liens entre les différentes activités qu'elles exercent, donnant lieu à plusieurs représentations de ces espaces. On se réfère par exemple à un « espace de la cause des femmes »¹⁷, un « triangle d'autonomisation des femmes »¹⁸ ou un « triangle de velours »¹⁹. Cette dernière notion est développée par Alison Woodward à partir des expériences féministes des années 1970/1980. Elle se construit directement au niveau européen et distingue trois pôles d'influence féministe ; les commissaires et parlementaires engagé·e·s pour le droit des femmes, les expert·e·s des questions de genre et les associations issues de la société civile. L'étude de l'évolution des relations entre ces trois catégories permet ainsi de comprendre les dynamiques autour des législations sur l'égalité des genres.

Les travaux sur les politiques publiques de genre ont également mis l'accent sur le rôle du « féminisme d'Etat », qui désigne, selon Amy Mazur et Dorothy Mc Bride Stetson, les « activités des structures gouvernementales qui sont formellement chargées de faire avancer le statut et les droits des femmes »²⁰. Le féminisme d'Etat a été repris en France pour renouveler l'approche féministe des politiques publiques²¹, avec comme conclusion principale que ces structures gouvernementales gardent un poids faible dans la prise de décision et que les liens sont davantage créés entre les parlementaires et les associations engagée·e·s pour le droit des femmes²².

¹⁶ Sawyer (M.), Banaszak (L. A.), True (J.), Kantola (J.), « Chapter 1. Introduction to the Handbook of Feminist Governance », in Sawyer (M.), Banaszak (L.), True (J.), Kantola (J.), dir., *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing, 2023.

¹⁷ Bereni (L.), « Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes. L'espace de la cause des femmes et la parité politique (1997-2000) », *Revue française de science politique*, 59 (2), 2009.

¹⁸ Mazur (A. G.), « Les mouvements féministes et l'élaboration des politiques dans une perspective comparative », *art. cit.*

¹⁹ Woodward (A. E.), « Building velvet triangles: gender and informal governance », in Christiansen (T.), Piattoni (S.), dir., *Informal Governance in the European Union*, Edward Elgar Publishing, 2004.

²⁰ Mazur (A. G.), Mc Bride Stetson (D.), *Comparative State Feminism*, Sage Publications, Thousand Oaks London and New Delhi, 1995.

²¹ Revillard (A.), « La conciliation travail-famille : un enjeu complexe pour le féminisme d'État », *Recherches et Prévisions*, 85 (1), 2006.

²² Dauphin (S.), « Le féminisme d'État et les violences de genre en France : avancées et limites de la politique de lutte contre les violences conjugales », *Nouvelles Questions Féministes*, 42 (1), 2023.

Le travail de Laure Bereni à propos des lois paritaires du début des années 2000 en France fait le lien entre la mobilisation des pôles de la gouvernance féministe et les politiques de genre dans l'espace législatif. L'auteurice démontre en effet que l'accès au débat politique d'un problème ne signifie pas l'arrêt des mobilisations qui lui sont attenantes et en l'espèce, la mise à l'agenda de la cause paritaire a même ravivé les mobilisations féministes auparavant distendues²³.

La continuité des mobilisations lors du processus législatif des politiques liées au genre se retrouve dans la littérature sur le régime de genre de l'Union. Sophie Jacquot montre que la complexité des relations entre acteur·ice·s européen·ne·s est difficile à décrypter mais qu'elle caractérise aussi la richesse du régime de genre de l'UE et a permis l'évolution de ses instruments²⁴ (nouveaux droits octroyés aux femmes, promotion d'actions positives de non-discrimination, stratégie de *gender mainstreaming*²⁵). L'Union est d'ailleurs souvent citée comme un facteur clé d'avancée dans les domaines liés au genre au niveau national²⁶, même si depuis le milieu des années 2000, les conditions économiques générales et démocratiques nationales freinent fortement cette dynamique. Le régime de genre de l'Union est également soumis aux limites de la structure communautaire, avec une appréhension du genre principalement par l'économie et une multiplicité des modèles européens qui entraîne une incohérence dans les notions²⁷.

La question de la violence faite aux femmes a longtemps été associée à d'autres sujets comme le trafic des êtres humains ou la santé publique et est apparue comme problème propre grâce au travail des organisations féministes et organisations régionales de protection des droits humains²⁸. Une fois sur la scène européenne, la violence faite aux femmes a rapidement pris de l'ampleur, et ce dans tous les domaines (droit pénal, accompagnement des victimes, prévention) jusqu'à en venir à la signature (2017) puis la ratification (2023) de

²³ Bereni (L.), « Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes », *art. cit.*

²⁴ Jacquot (S.), « Europe/Européanisation », in Achin (C.), dir., *Dictionnaire. Genre et science politique*, Presses de Sciences Po, 2013.

²⁵ Le *gender mainstreaming* est la prise en compte du genre et de l'impact des politiques sur le genre, à toutes les étapes du processus politique, dans l'ensemble des politiques et par tous·tes les responsables politiques. L'UE est l'une des premières à promouvoir ce principe et l'institutionnalise dès 1997 avec le Traité d'Amsterdam.

²⁶ Pochic (S.), Guillaume (C.), « La doctrine européenne sur l'égalité des chances, support d'une stratégie détournée de défense des intérêts des femmes ? Le cas des syndicats hongrois », *Nouvelles Questions Féministes*, 29 (1), 2010.

²⁷ Jacquot (S.), « Europe/Européanisation », *art. cit.*

²⁸ Krizsán (A.), Roggeband (C.), « Chapter 29. Feminist governance in the field of violence against women: the case of the Istanbul Convention », in Sawyer (M.), Banaszak (L.), True (J.), Kantola (J.), dir., *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing, 2023.

la Convention d'Istanbul par l'UE et la proposition de directive contre la violence faite aux femmes du 8 mars 2022. Cette proposition vient par ailleurs renouveler le débat sur le consentement qui est un objet historique de divergence dans les luttes féministes. En effet, Lucile Quéré expose le fait que les féministes dites de la seconde vague (1970) ont utilisé le consentement pour politiser l'espace privé en en faisant une condition de la « bonne sexualité »²⁹ des femmes. Néanmoins, cette notion de consentement connaît de fortes oppositions, sur son caractère accusateur auprès de la victime ou sur la réelle possibilité de donner un consentement libre et éclairé dans une société encore marquée par le sexisme.

Méthodologie

Ma recherche s'est construite autour du débat à propos de l'inclusion d'une définition du viol basée sur le consentement au sein de la directive contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Mon corpus littéraire s'est donc dans un premier temps tourné vers les textes institutionnels – propositions de la Commission et du Conseil, accord institutionnel de février 2024 – et autres textes précédents en matière de droit des femmes et de définition du viol dans le cadre national et international. Ces données sont disponibles sous formes de stratégies et de rapports librement accessibles sur les sites respectifs des institutions étudiées et/ ou des organismes ayant mené des études comparatives. De la même manière, les consultations publiques réalisées par la Commission avant et après la publication de la proposition de la directive m'ont permis d'identifier les organisations les plus investies et de parcourir leurs avis tout au long du processus.

Par ailleurs, mon corpus littéraire est composé d'articles scientifiques pour enrichir de manière théorique les hypothèses formulées. Ces lectures ont été en majeure partie faites à partir d'articles en ligne et d'un ouvrage sur la gouvernance féministe. Elles ont été trouvées par recherches thématiques, à partir des hypothèses formulées, des textes institutionnels ou des notions abordées en entretiens.

²⁹ Quéré (L.), « Lutttes féministes autour du consentement. Héritages et impensés des mobilisations contemporaines sur la gynécologie », *Nouvelles Questions Féministes*, 35 (1), 2016.

J'ai ensuite complété mes recherches avec une enquête de terrain auprès d'actrices³⁰ impliquées dans le processus décisionnel de la directive. J'ai ainsi contacté des organisations engagées sur le droit des femmes et/ ou la question du viol aux niveaux européen et français mais n'ai pas eu de réponses concluantes de leur part. Cela peut être lié à la fois à un contact indirect puisque les mails sont très souvent généraux et donc ne touchent pas toujours les personnes concernées, à un manque de temps et de moyens des associations ou à une relation compliquée vis-à-vis du sujet. Ces deux dernières hypothèses sont partagées avec une assistante parlementaire qui m'exprimait également sa difficulté d'accès aux associations³¹.

Je me suis alors concentrée sur les relais institutionnels accessibles et ai réalisé quatre entretiens semis-directifs. Deux de mes enquêtées occupent des postes au sein de la Commission, l'une est actuellement en charge des questions d'égalité de genre au sein du cabinet de la Commissaire à l'Égalité, et l'autre anciennement dans ce cabinet est désormais au Secrétariat général au sein de l'Unité Égalité. Nous avons échangé sur le processus de proposition puis d'écriture de la directive, en mettant en avant les prédispositions et l'influence positive de cette Commission et de la DG JUST sur le droit des femmes.

Les deux autres entretiens ont été réalisés avec deux assistantes parlementaires, d'une rapporteure de la directive (Frances Fitzgerald, Irlande, PPE, commission FEMM) et d'une rapporteure fictive (Nathalie Colin-Oesterlé, France, PPE, commission LIBE). Ces deux entretiens m'ont permis d'entrer précisément dans le processus de négociation de la directive et d'avoir leurs ressentis sur les positions des différent·e·s acteur·ice·s.

Par ailleurs, j'ai réalisé un entretien avec une professeure de droit pénal européen, spécialisée dans les questions d'économie. Cet échange m'a permis d'approfondir mes connaissances en droit pénal européen mais, le droit des personnes étant hors de sa spécialité, je n'ai pas utilisé notre discussion comme matériau d'enquête.

³⁰ Je n'ai pas cherché à réaliser des entretiens uniquement avec des femmes, cependant je n'ai eu de réponses positives que d'actrices – les acteurs sur ce sujet étant déjà minoritaires.

³¹ Entretien Alexandra Philoleau, Assistante parlementaire (annexe 2, p12).

Ce mémoire est divisé en trois parties afin de retracer l'évolution des réseaux féministes lors des différentes étapes du processus législatif de la directive contre la violence faite aux femmes. La première partie permet de rendre compte de l'état des réseaux féministes avant 2019 pour ensuite observer les dynamiques réformatrices depuis la Commission Von der Leyen, avec notamment un fort appui sur le pôle féministe institutionnel qui sera abordé dans la seconde partie. Enfin, la dernière partie met en lumière l'importance de la coordination de tous les pôles des réseaux féministes, sans quoi les initiatives peuvent être plus facilement restreintes par la structure même du régime de genre de l'Union.

La tendance générale à la fragilisation des réseaux et luttes féministes

Les luttes féministes sont arrivées sur la scène européenne par les mobilisations citoyennes dans les années 1970. L'égalité femmes / hommes devient alors un problème politique reconnu qui prend une certaine importance. Le début des années 2000 marque cependant le commencement de l'affaiblissement de ce sujet, à la fois pour des raisons idéologiques (élargissements vers des pays avec des idées plus traditionnelles) et budgétaires, ce qui sera encore renforcé par la crise économique de 2008³².

Cette section cherche alors à montrer à quel point l'instabilité des réseaux féministes provoque leur affaiblissement et par conséquent l'avancée mesurée des politiques publiques en termes de droit des femmes. Dès son arrivée à la tête de la Commission européenne en 2019, Ursula Von der Leyen prévoit néanmoins d'inverser la tendance, ce qui suppose l'utilisation de nouveaux outils pour remobiliser ces réseaux féministes affaiblis.

L'étiollement des liens entre les acteur·ice·s féministes comme source d'instabilité des réseaux

Le triangle de velours au sens d'A. Woodward³³ se retrouve dans l'ordre politique contemporain avec les pôles suivants ; les parlementaires au sein des comités FEMM (et LIBE) et le cabinet de la Commissaire à l'Égalité, les expert·e·s juridiques et universitaires sur les questions de genre et de féminisme européen et les associations – nationales et européennes – militant activement pour le droit des femmes. Les liens entre ces pôles ont connu un certain affaiblissement, ce qui amène de nombreux·ses auteur·ice·s, à l'instar de Peter Ahrens, à craindre une instabilité des réseaux féministes qui saboterait la capacité à produire des politiques publiques de genre :

Alongside treaty changes, however, the velvet triangle proved not to be stable over time and its specific mode of policymaking slowly disappeared after the

³² Jacquot (S.), « Chapter 25. EU gender equality policy and the progressive dismantling of feminist governance? », in Sawyer (M.), Banaszak (L.), True (J.), Kantola (J.), dir., *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing, 2023.

³³ Woodward (A. E.), « Building velvet triangles », *art. cit.*

Amsterdam Treaty. Today's actors generally conform to EU system rules and routines³⁴.

P. Ahrens identifie ainsi une tendance à la bureaucratisation des pratiques et à l'observation des actions de chacun·e plutôt qu'à la coopération, ce qui réduit les liens entre les acteur·ice·s et donc leur capacité d'action. L'auteur observe en effet une augmentation croissante des législations européennes, sur un panel large de sujets, mais une stagnation, voire une diminution des subventions aux organisations. Les associations féministes doivent alors trouver un équilibre pour continuer à s'affirmer comme actrices sur le sujet du droit des femmes sans s'enfermer dans une seule problématique à cause de restrictions budgétaires. La spécialisation est cependant inévitable pour la plupart et se fait de manière stratégique. Le Lobby Européen des Femmes, par exemple, a déplacé son centre d'action vers les questions d'égalité pour lesquelles un budget plus important est alloué. Pour autant, il a continué à développer ses relations informelles avec les autres acteur·ice·s féministes, notamment les parlementaires européen·ne·s³⁵. S. Jacquot expose également cette tendance à la professionnalisation des associations guidée par la recherche de financements, ce qui provoque une forme de concurrence et affaiblit encore davantage les relations des organisations entre elles³⁶.

Cet affaiblissement associatif rend difficile la remontée des voix de la société civile aux groupes féministes experts et institutionnels, qui connaissent d'ailleurs eux aussi un certain épuisement. Du côté expert, l'Institut européen pour l'égalité des genres est créé en 2010 avec l'objectif de rassembler la production de savoirs techniques afin de pointer les sujets sur lesquels légiférer. Cependant, il prendra rapidement une fonction de production de chiffres et de faits uniquement pour justifier ces politiques européennes de genre.

Du côté institutionnel, la structure même des Directions générales de la Commission va ébranler les réseaux féministes avec le passage de la gestion des politiques d'égalité femmes / hommes de la *Direction Générale Emploi, affaires sociales et inclusion* (DG EMPL) à la DG JUST en 2010. Ce changement vient à la fois casser les relations personnelles existantes, recentrer l'égalité femmes / hommes uniquement sur les questions

³⁴ Ahrens (P.), « Chapter 27. Velvet triangles and more: alliances of supranational EU gender equality actors », in Sawyer (M.), Banaszak (L.), True (J.), Kantola (J.), dir., *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing, 2023.

³⁵ Ahrens (P.), « Velvet triangles and more », *art. cit.*

³⁶ Jacquot (S.), « Chapter 25. EU gender equality policy and the progressive dismantling of feminist governance? », *art. cit.*

de discrimination et affaiblir le lien entre ces politiques et les politiques sociales³⁷. Cette instabilité se retrouve également au sein du Parlement européen à travers la position du comité parlementaire FEMM. Formellement établi en 1984, ce comité a pour mission de superviser les législations liées au genre et de contrôler la bonne application de la stratégie de *gender mainstreaming*. Malgré ses missions larges, ce comité est, en pratique, faiblement intégré à la structure parlementaire. En effet, c'est un « neutralised committee »³⁸, ce qui signifie que la participation y est volontaire, donc doit se faire en plus des responsabilités parlementaires classiques. Par ailleurs, son agenda n'est pas prioritaire, ce qui provoque de nombreux conflits de calendriers en sa défaveur³⁹ mais aussi une marginalisation de ses opinions et des sujets qui lui sont attribués. Cette faiblesse du comité est bien exprimée par l'assistante parlementaire de la rapporteure du comité FEMM pour la directive : « the [FEMM] committee was active in a kind of a soft way but not a very proactive way because we had no legislation to work on »⁴⁰.

Par ailleurs, l'affaiblissement du pôle féministe institutionnel est provoqué par un changement progressif du rapport de forces au sein des institutions et entre elles. En effet, depuis une dizaine d'années, la Commission et le Parlement européen connaissent une polarisation croissante et une multiplication des groupes politiques présents, ce qui nécessite une majorité de centre-droite pour passer les législations sur l'égalité. Par ailleurs, l'augmentation du recours aux trilogues minimise le poids des comités parlementaires et des Directions Générales dans les négociations, à la faveur du Conseil⁴¹. Or, le Conseil, et par extension la majorité des Etats-membres, n'est pas identifié comme l'institution la plus progressiste ou la plus tournée vers le droit des femmes, au contraire du Parlement européen⁴². Depuis l'élargissement de 2004, le Conseil compte d'ailleurs plus d'Etats-membres qui, au-delà des raisons de priorités ou de contraintes budgétaires, rejettent les politiques liées au genre par idéologie, ce qui vient grandement freiner l'impulsion féministe institutionnelle.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Kantola (J.), Lombardo (E.), « Chapter 24. The European Parliament as a gender equality actor: a contradictory forerunner », in Sawyer (M.), Banaszak (L.), True (J.), Kantola (J.), dir., *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing, 2023.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Entretien U. C., Assistante parlementaire (annexe 4, p22).

⁴¹ Abels (G.), Mushaben (J. M.), « Great Expectations, Structural Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission's New Equality Agenda », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58 (S1), 2020.

⁴² Kantola (J.), Lombardo (E.), « The European Parliament as a gender equality actor », *art. cit.*

Un exemple parlant de la résistance du Conseil aux politiques de genre et particulièrement sur la question des violences faites aux femmes est la ratification de la Convention d'Istanbul. Si les Etats-membres ont accepté la signature de la Convention au nom de l'Union en moins d'un an, le processus de ratification a rencontré de fortes résistances. Les débats ont duré plusieurs années et ont été interrompus, notamment pour que la Cour de justice de l'Union européenne se prononce sur les modalités de ratification. La Cour a alors affirmé que la décision de ratification au nom de l'Union pouvait se prendre via un vote à la majorité qualifiée et ne nécessitait pas que tous les Etats-membres de l'UE ne l'aient ratifiée auparavant⁴³. Cette décision, accompagnée de la recommandation des comités FEMM et LIBE d'approuver la ratification au Parlement, a finalement permis l'acceptation de la ratification en 2023.

Le manque d'engagement justifiant les modestes avancées en termes de violence faite aux femmes

Une telle opposition de la part des Etats-membres a considérablement restreint les possibilités législatives pour l'égalité des genres ces deux dernières décennies, sans pour autant les réduire à néant. Les avancées en termes de violence faite aux femmes sont d'ailleurs plus visibles en droit national qu'européen.

La ratification de la Convention d'Istanbul, au niveau national puis européen, a entraîné de nombreuses réformes pénales nationales sur les sujets de violence faite aux femmes et de viol. Si, avant l'adoption de la Convention d'Istanbul, seulement cinq Etats-membres détenaient une définition du viol basée sur le consentement⁴⁴, l'Union compte désormais seize Etats-membres avec une telle définition⁴⁵. Les onze Etats-membres qui disposent toujours d'une définition du viol fondée sur l'usage de la force, de la contrainte ou de la surprise sont donc les Etats qui n'ont pas ratifié la Convention d'Istanbul ou qui n'ont pas engagé de réforme pour s'y conformer⁴⁶. Si la Convention a eu un effet d'impulsion

⁴³ La Convention d'Istanbul est entrée en vigueur en Lettonie le 1^{er} mai 2024. Les Etats-membres suivants ne l'ont pas ratifiée : Bulgarie, Hongrie, Lituanie, République Tchèque et Slovaquie.

⁴⁴ Etat (année de l'introduction de la notion de consentement) : Chypre (1956), Irlande (1981), Belgique (1989), Luxembourg (2011).

⁴⁵ Etat (année de réforme pour l'introduction du consentement) : Autriche (2015), Allemagne (2016), Malte (2018), Suède (2018), Grèce (2019), Portugal (2019), Croatie (2020), Danemark (2021), Slovénie (2021), Espagne (2022), Finlande (2023), Pays-Bas (en cours).

⁴⁶ European Parliamentary Research Service, *Definitons of rape in the legislation of EU Member states*, 2024.

positif, la décision finale de changer la législation du viol relève toujours d'une volonté politique. Comme l'exprime une ancienne membre du cabinet de la Commissaire à l'Égalité, « le problème avec la Convention d'Istanbul, c'est que les mécanismes de contrôle n'ont pas le pouvoir de mettre des sanctions. Donc tout ce qu'ils font c'est d'écrire un rapport que malheureusement après un État peut juste ignorer »⁴⁷.

Par ailleurs, ces dynamiques réformatrices sont souvent menées avec le soutien et/ou la pression d'organisations militantes pour les droits humains. On l'observe notamment avec Amnesty International qui a mené des campagnes ciblées et intensives auprès des parlements nationaux pour obtenir une inclusion du consentement en droit pénal⁴⁸.

Les réformes législatives d'inclusion des objectifs d'égalité femmes / hommes sont de plus en plus nombreuses mais comportent un biais principal. En effet, peu de lois concernent uniquement le droit des femmes, les mentions de ce sujet sont donc éparpillées et peuvent parfois se superposer, ce qui rend la compréhension de ce domaine complexe. Sandrine Dauphin exprime cela en citant Laurence Rossignol, sénatrice française et ancienne Ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes (2016-2017) :

Quand on retrace l'histoire des lois sanctionnant et prévenant les violences faites aux femmes, on n'observe pas de grande loi, ce n'est qu'une addition répétée de nouveaux articles, glissés dans un texte ou dans un autre, car chaque fois, le Parlement ou une ministre veut insérer une disposition supplémentaire⁴⁹.

Ce constat d'instabilité du régime de genre par la multiplication des législations se retrouve également au niveau de l'Union, et c'est dans cet objectif unificateur que la directive contre la violence à l'égard des femmes a été proposée. Néanmoins, si on se penche sur les avancées européennes en matière de genre ces vingt-cinq dernières années, on remarque que cet éparpillement législatif est davantage un bégaiement législatif. Gabriele Abels et Joyce Mushaben font en effet un état des lieux assez négatif des engagements pour l'égalité de la part des prédécesseurs d'Ursula Von der Leyen⁵⁰. Si Jacques Delors est désigné comme le meilleur élève avec plusieurs propositions liant égalité et marché unique et l'aide

⁴⁷ Entretien C. P., Secrétariat Général de la Commission (annexe 5, p30).

⁴⁸ Amnesty International, *Parlons de consentement : les lois relatives au viol fondées sur le consentement en Europe*.

⁴⁹ Dauphin (S.), « Le féminisme d'État et les violences de genre en France », *art. cit.*

⁵⁰ Abels (G.), Mushaben (J. M.), « Great Expectations, Structural Limitations », *art. cit.*

à la création du Lobby Européen des femmes, l'engagement de Romano Prodi est uniquement perçu comme figuratif à cause de son simple encouragement de la parité au sein de la Commission. La Présidence de la Commission de José Manuel Barroso est considérée comme la plus destructrice puisque c'est à ce moment que les politiques d'égalité des genres sont passées de la DG EMPL à la DG JUST et que le Groupe sur l'égalité des genres de la Commission a été supprimé. Les dynamiques féministes institutionnelles en sont sorties considérablement affaiblies et n'ont pas réussi à se remobiliser lors du mandat suivant. Jean-Claude Juncker ne manquait pas de volontarisme dans ses objectifs de parité ou dans les propositions de législations mais ses efforts ont été particulièrement bloqués par le Conseil, la seule directive passée étant celle relative à l'équilibre vie privée / vie professionnelle⁵¹.

Le mandat de J.-C. Juncker a connu des échecs déterminants dans l'affaiblissement des réseaux féministes. En effet, la Commission a été forcée d'abandonner le projet de réforme de la directive relative au congé maternité en 2015 après sept ans de discussions. En l'espèce, la proposition initiale avait été étoffée avec plusieurs amendements résultants de discussions entre des organisations féministes et les rapporteur·e·s (fictif·ve·s), ce qui a déplu à la majorité des Etats-membres. Cela a entraîné un refus de négociations de la part du Conseil pendant plusieurs années, malgré les propositions de concessions sur certains amendements⁵². Le manque de coordination entre les acteur·ice·s féministes et la force qu'a pu prendre le Conseil dans les négociations amènent alors P. Ahrens et G. Abels à la réflexion suivante ; « this case suggests that the weakening of the velvet triangle provides the Council with sufficient power to block legislative proposals on gender equality policy »⁵³ et donc à se demander si la Commission Von der Leyen arrivera à surmonter ces obstacles afin de mettre en œuvre ses ambitions en termes d'égalité des genres.

⁵¹ Parlement européen et Conseil, « Directive 2019/1158 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil ».

⁵² Ahrens (P.), « Velvet triangles and more », *art. cit.*

⁵³ Ahrens (P.), Abels (G.), « Die Macht zu gestalten – die Mutterschutzrichtlinie im legislativen Bermuda-Dreieck der Europäischen Union », *Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft*, 26 (1), 2017.

La volonté affirmée d'Ursula Von der Leyen de remettre le droit des femmes au centre de son mandat

Dès son discours de candidature pour la Présidence de la Commission européenne, U. Von der Leyen s'est prononcée en faveur d'une Union tournée vers la recherche de l'égalité femmes / hommes, au sein du personnel de la Commission et dans les politiques publiques⁵⁴. Si son projet d'un collège paritaire a rapidement été mis à mal par certains Etats-membres qui ont refusé de proposer des candidatures féminines et par un rejet de candidature féminine (Sylvie Goulard, France), la nouvelle présidente de la Commission a tenu à garder un agenda fortement tourné vers l'égalité. Elle a affirmé vouloir reprendre les projets législatifs liés à l'égalité en suspens, relancer les discussions sur la ratification de la Convention d'Istanbul et combattre la violence faite aux femmes avec une législation propre qui inclurait certains crimes dans le droit pénal européen⁵⁵.

En 2019, l'importance du combat contre les violences faites aux femmes s'inscrit dans une dynamique générale des Etats-membres de considérer le sujet sérieusement, comme l'a promis le gouvernement allemand⁵⁶ ou le Président Emmanuel Macron quelques mois après sa première élection⁵⁷. Comme mentionné par une ancienne membre du cabinet d'H. Dalli, cela suit également les lignes politiques des partis qui ont accordé leur vote à U. Von der Leyen :

Je ne sais pas si c'était que la Commission, la volonté de la Présidente, ou si c'était aussi les temps de changements. C'est sûr et c'était un signal au Parlement parce que quand la Présidente a été élue, donc, tous les groupes politiques ont demandé certaines choses avant de promettre le soutien (...) et la directive sur les violences et la Convention d'Istanbul c'était vraiment une demande de plusieurs groupes politiques⁵⁸.

⁵⁴ Von der Leyen (U.), « Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. As delivered ».

⁵⁵ Von der Leyen (U.), « A Union That Strives For More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024 ».

⁵⁶ G. Peseckyte, Euractiv, *Les pays de l'UE restent divisés sur l'inclusion du viol dans la directive sur la violence à l'égard des femmes*.

⁵⁷ Ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, *L'égalité entre les femmes et les hommes déclarée grande cause nationale par le président de la République*.

⁵⁸ Entretien C. P., (annexe 5, p34), op. cit.

Les ambitions de la Commission Von der Leyen sont importantes mais au vu de la faiblesse des réseaux féministes, il est légitime de se demander quels soutiens la Présidente de la Commission peut trouver afin de remettre les questions d'égalité femmes / hommes à l'agenda. Si ses prédécesseurs n'ont pas contribué à ces politiques, ils ont développé un rôle particulier de Président·e de la Commission européenne. En effet, comme le montrent Sara Connolly *et al.*, cette position a connu une présidentialisation croissante ces dernières années, ce qui donne plus de marges de manœuvres à son occupant·e⁵⁹. U. Von der Leyen a dès lors profité de ces possibilités et entamé des réformes structurelles au sein de la Commission pour donner plus d'importance aux femmes. Elle a notamment nommé huit Vice-Président·e·s de manière paritaire et stratégique, c'est-à-dire avec des commissaires qui la soutiendront dans ses démarches féministes. On retrouve notamment Frans Timmermans qui se déclare ouvertement féministe, Margaret Vestager, Commissaire danoise et Věra Jourová, Commissaire Tchèque qui co-présentera la Stratégie pour l'égalité 2020/2025.

La seconde nouveauté au sein de la Commission est l'introduction d'une Commissaire à l'Égalité, poste occupé depuis sa création par Helena Dalli, Commissaire maltaise. Elle s'occupe ainsi de toutes les questions d'égalité et de discrimination et est chargée d'entretenir les relations avec l'Institut européen pour l'égalité. Elle dispose d'un cabinet et d'une équipe restreinte puisqu'elle n'est pas soutenue par une Direction Générale entière mais intégrée au fonctionnement de la DG JUST.

Le 5 mars 2020, la Commissaire à l'Égalité présente la Stratégie pour l'égalité entre les hommes et les femmes 2020/2025 annoncée par U. Von der Leyen au début de son mandat. Si son importance pour les projets en faveur du droit des femmes est évidente, son impact est étouffé par la crise sanitaire et économique du Covid-19. Le cabinet de la Commissaire à l'Égalité et les comités FEMM et LIBE sont alors pris par d'autres considérations mais la question des violences faites aux femmes revient rapidement à l'agenda grâce au travail de veille des associations féministes :

In the beginning of the pandemic, Covid pandemic, that's from who we were receiving the first information; that women were being hit harder because they

⁵⁹ Connolly (S.) *et al.*, « The long march to gender balance in the European Commission: the Von der Leyen presidency in historical perspective », in Abels (G.), Müller (H.), dir., *Towards a « Union of Equality »: Assessing the Von der Leyen Commission*, Forthcoming.

were confined with sometimes violent partners and that they couldn't get out or they couldn't go and get help because everything was closed⁶⁰.

Cette citation d'une membre du cabinet d'H. Dalli exprime l'importance du travail de remontée de la voix de la société civile par les associations, ce qui relance les dynamiques de coopération entre les différents pôles des réseaux féministes. La DG JUST se saisit alors de la Stratégie pour l'égalité, qui promettait déjà d'agir fermement contre les violences faites aux femmes⁶¹, et débute le processus de rédaction de la directive. La Présidente de la Commission a tout de suite salué cette initiative et a promis de suivre son avancement et d'octroyer des fonds supplémentaires nécessaires aux mesures qui y figureront⁶².

A partir de cette réflexion sur les possibilités ouvertes par les promesses d'U. Von der Leyen à son arrivée à la tête de la Commission européenne et sur l'actualité concernant les questions de violence faite aux femmes et de violence domestique, il convient d'observer comment les réseaux féministes se sont mobilisés et coordonnés autour de la directive proposée en 2022.

La nécessaire coordination des pôles féministes pour le succès de la directive

La Commission Von der Leyen défend des projets de politiques publiques ouvertement féministes, ce qui suppose de mobiliser activement les différent·e·s acteur·ice·s féministes influent·e·s dans le processus décisionnel. La directive contre la violence à l'égard des femmes peut ainsi être étudiée comme un objet de relance des réseaux féministes, à la fois dans le contenu et dans les outils mobilisés. L'engagement des pôles féministes peut être perçu en trois étapes successives et complémentaires qui renforcent les propositions ; la rédaction de la directive par la DG JUST, le soutien large des propositions au Parlement

⁶⁰ Entretien L. R., Cabinet de la Commissaire à l'Égalité (annexe 3, p17).

⁶¹ Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, *Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025*, 2020.

⁶² Abels (G.), Mushaben (J. M.), « Great Expectations, Structural Limitations », *art. cit.*

européen et l'inclusion des associations et expert·e·s militant·e·s de la société civile pour prendre la main dans les négociations.

L'utilisation du momentum pour légitimer l'ampleur inédite de la directive

So, we used the same logic as the Istanbul Convention, but we were able to be more concrete because we needed to show why we're presenting our directive and not just waiting one day for a miracle to happen. And also, one of the things is that, by having our own directive, that means that we have more hands on what we can do, either in working with Member-states and helping them implementing but also us monitoring what is happening⁶³.

La justification de l'utilisation d'une directive pour lutter contre la violence faite aux femmes par une membre du cabinet de la Commissaire à l'Égalité montre bien cette dynamique volontaire engagée par U. Von der Leyen. La directive est ainsi présentée comme nécessaire, à la fois pour avoir des mesures cohérentes au sein de l'Union et pour contrôler leur interprétation et application. Ce besoin de législation avait été exprimé dès la Stratégie pour l'égalité en 2020 avec l'affirmation que la violence faite aux femmes devait être une priorité. Les difficultés rencontrées lors des négociations pour la ratification de la Convention d'Istanbul n'ont alors fait que renforcer le désir de produire une directive complète. Une ex-membre du cabinet d'H. Dalli témoigne également de leur conclusion d'une directive inévitable au vu du contexte : « quand on a fait une analyse des possibles options, Istanbul pas Istanbul, on a vu à la fin que la directive était nécessaire en tous cas »⁶⁴.

En effet, la structure législative de l'Union fait que, si la Convention d'Istanbul était ratifiée, il fallait ensuite adopter un acte législatif pour organiser sa mise en œuvre. Au contraire, si la ratification n'était pas votée, la directive introduirait tout de même la violence faite aux femmes dans la réglementation de l'Union.

⁶³ Entretien L. R., (annexe 3, p15), op. cit.

⁶⁴ Entretien C. P., (annexe 5, p33), op. cit.

Afin de réaliser une législation complète, le cabinet de la Commissaire à l'Égalité a mené des études d'impact et de précédents législatifs⁶⁵, aux niveaux national et européen, et en a déduit deux grands pôles sur lesquels innover ; la cybercriminalité sexiste et la définition du viol. En effet, selon les études, ces deux domaines ne bénéficient pas d'une réglementation suffisante ou adéquate dans la majorité des Etats-membres, ni ne sont sanctionnés également. En intégrant ces domaines au droit pénal de l'Union, la DG JUST souhaitait alors proposer une harmonisation des régimes minimums de sanctions et des définitions de ces crimes. Ce dernier point a particulièrement joué concernant le viol. En effet, le viol est un crime dans tous les Etats-membres mais il n'est pas défini de la même manière, ce qui provoque des différences de traitements – et de sanctions – en fonction du pays dans lequel le crime a été commis. C'est sur ce constat que les rédacteur·ice·s de la directive se sont fondé·e·s pour intégrer une définition du viol basée sur le manque de consentement. Il était évident pour tous·tes les membres du cabinet d'H. Dalli que c'était « l'occasion »⁶⁶ d'introduire cette notion au vu des changements progressifs dans les lois nationales. Par ailleurs, sans cette définition par le consentement, « ça n'avait pas de sens (...) de garder le viol »⁶⁷ au sein de la directive puisque tous les Etats-membres le criminalisent déjà.

La directive constitue un outil inédit pour intervenir dans le domaine de la violence faite aux femmes, mais l'utilisation du droit pénal l'est encore davantage. C'est une avancée importante pour les législateur·ice·s sur le droit des femmes qui étaient, depuis quelques temps, confiné·e·s à des mesures non contraignantes ou à des stratégies pluriannuelles sans objectifs précis. Cette mobilisation des outils de droit dur est une première satisfaction pour tous·tes et permet de donner une nouvelle dimension aux questions de genre, comme le partage l'assistante parlementaire de la co-rapporteuse de la directive : « to see such topics being addressed through Union level binding legislation was always of interest to [the FEMM committee] »⁶⁸.

Le droit pénal est assez restreint au niveau européen puisque c'est traditionnellement une compétence souveraine des Etats-membres. Cependant, le droit pénal européen s'est progressivement développé, par les textes directement (Traités, règlements) et indirectement

⁶⁵ Commission européenne, *Violence à l'égard des femmes et violence domestique - bilan de qualité de la législation de l'UE (consultation publique et avis)*.

⁶⁶ Entretien L. R., (annexe 3, p18), op. cit.

⁶⁷ Entretien C. P., (annexe 5, p31), op. cit.

⁶⁸ Entretien U. C., (annexe 4, p23), op. cit.

(directives) applicables. Au contraire du droit pénal national qui organise le recours de l'Etat à la sanction pénale, le droit pénal européen a vocation à favoriser la coopération pénale au sein de l'Union pour éviter que les frontières ne constituent des obstacles à la répression⁶⁹. Les législateur·ice·s européen·ne·s ne peuvent donc pas incriminer un comportement particulier mais peuvent définir « des agissements pour lesquels la criminalisation est impérative »⁷⁰. Le droit pénal européen peut ainsi être utilisé pour transmettre des valeurs communes au sein de l'Union et c'était en l'espèce l'objectif de la directive à propos des cybercriminalités sexistes et du viol.

Le droit pénal européen est fortement attaché au partage de valeurs communes, et notamment à la défense des droits fondamentaux et de l'état de droit. En effet, la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union doit s'appliquer de la production législative au procès pénal, ce qui donne cette dimension protectrice des personnes. Cependant, l'utilisation du droit pénal européen reste compliquée parce que les Etats-membres redoublent d'attention sur ces mesures pour ne pas perdre leur souveraineté nationale. Les rédacteur·ice·s de la directive avaient conscience de cette difficulté d'insérer de nouveaux crimes dans les domaines préexistants de l'article 83 du TFUE mais ont malgré tout choisi de rester ambitieux·ses dans leur proposition. La question était envisagée de la manière suivante ; « using a legal basis that was not easy but was not impossible »⁷¹, ce qui a en partie fonctionné puisque le volet des criminalisations des comportements en ligne a été accepté. Au contraire, la question du viol est restée en suspens pendant de longs mois, même si les membres de la DG JUST ont trouvé des allié·e·s dans les parlementaires des comités FEMM et LIBE.

Les alliances institutionnelles à l'origine de la remobilisation des réseaux féministes

La proposition de directive faite par la DG JUST est ambitieuse dans les outils et dans les définitions qu'elle propose. Cependant, la volonté d'une Direction Générale de la Commission ne peut pas se réaliser seule, surtout sur des sujets qui portent autant à débat.

⁶⁹ Rubi-Cavagna (É.), « Le droit pénal de l'Union européenne : un droit pénal commun porteur de valeurs ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Entretien L. R., (annexe 3, p15), op. cit.

Les organisations féministes et expert·e·s de la société civile ont été consulté·e·s lors du processus de rédaction mais le premier réel soutien de la DG JUST se trouve au Parlement. Ce dernier s'était d'ailleurs déjà positionné sur la question en approuvant une demande d'initiative législative pour la criminalisation de la violence fondée sur le genre selon l'article 83 du TFUE en 2021⁷². Menée par le comité FEMM, cette initiative indique bien l'ambition du Parlement en matière de droit des femmes, ce qui sera réitéré lors du processus décisionnel de la directive.

Sans surprise, les comités FEMM et LIBE, auxquels la directive a été attribuée, sont de grands soutiens pour la proposition de la DG JUST. Les amendements faits ont simplement eu vocation à enrichir la directive ou accorder les formulations selon les demandes des différents groupes. Une fois en plénière, les co-rapporteuses, France Fitzgerald et Evin Incir, ont invité l'ensemble des parlementaires à « faire confiance » à ce que les deux comités proposaient afin de « gagner du temps et [renvoyer] directement en trilogie »⁷³. Cette position n'était pas difficile à défendre puisque plusieurs autres comités parlementaires avaient déjà donné leur avis sur la proposition, comme l'exprime l'assistante parlementaire de F. Fitzgerald :

I think most groups were supportive. The far right wasn't supportive because they believe it's too much EU, fine. But I mean the vast majority were very supportive. Other committees were invited to share their views, for example the committee on budgets, the committee on legal affairs. (...) So, it was quite a consensual process⁷⁴.

Le soutien mutuel des comités FEMM et LIBE et de la DG JUST s'observe surtout dans leurs raisonnements. L'argument mentionné par mes quatre enquêtées, et présenté comme le plus solide pour justifier l'utilisation du droit pénal européen, est celui du précédent. En effet, en 2011, une directive a été adoptée afin d'harmoniser les crimes relatifs aux abus sexuels sur mineur·e·s à partir de l'article 83 du TFUE. Les abus sexuels sur mineur·e·s entrent alors dans le domaine de « l'exploitation sexuelle des femmes et des

⁷² Parlement européen, « Procédure d'initiative législative 2021/2035(INL), Définition de la violence fondée sur le genre comme un nouveau domaine de criminalité énuméré à l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE ».

⁷³ Entretien A. P., (annexe 2, p4), op. cit.

⁷⁴ Entretien U. C., (annexe 4, p26), op. cit.

enfants »⁷⁵, à l’instar de ce que propose la directive contre la violence faite aux femmes au sujet du viol. Pour mes enquêtées et les défenseur·euse·s de la directive, cette directive de 2011 constitue une règle du précédent qui devrait garantir l’inclusion du viol dans le régime de droit pénal européen avec l’utilisation de la même base légale.

La position commune de la DG JUST et des comités FEMM et LIBE se retrouve également dans leurs arguments en réponse à l’opposition. Cette dernière reprend en effet la directive de 2011 en affirmant que les abus sur mineur·e·s relèvent toujours de « l’exploitation sexuelle » puisqu’un·e enfant ne peut consentir sous aucun prétexte à un acte sexuel. Selon ces mêmes personnes, l’exploitation sexuelle pour les femmes adultes serait davantage comprise dans un sens de traite des êtres humains et/ ou de proxénétisme. A cela, mes deux premières enquêtées se sont insurgées en utilisant les mêmes termes :

Et puis même, ça envoie un message qui est absolument terrible, ça veut dire que violer un enfant c’est grave, violer une femme un peu moins⁷⁶ ?

That means if you’re raped under 18, you’re raped, but if you’re raped plus 18, then no⁷⁷.

L’alliance des féministes institutionnel·le·s peut aussi s’expliquer par leur profil et trajectoire commune. En effet, le droit des femmes est en général pris en charge par une très large majorité de femmes, ce qui crée une manière particulière de prendre des décisions mais surtout un sentiment d’appartenance fort. Ce constat figure au centre de la notion de « triangle de velours » d’A. Woodward qui explique que « the ‘velvet’ refers to the fact that almost all of the players are female in a predominantly male environment »⁷⁸. La représentation des femmes par les femmes pour les légitimer en tant qu’actrices politiques et rendre visibles leurs luttes est ainsi une idée largement admise⁷⁹. En l’espèce, dans le processus de la directive, une très grande majorité de femmes a effectivement été impliquée, comme le témoigne les profils de mes enquêtées et leurs témoignages sur la composition de leurs équipes :

⁷⁵ Parlement européen et Conseil, « Directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l’exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil ».

⁷⁶ Entretien A. P., (annexe 2, p5), op. cit.

⁷⁷ Entretien L. R., (annexe 3, p18), op. cit.

⁷⁸ Woodward (A. E.), « Building velvet triangles », *art. cit.*

⁷⁹ Kelly-Thompson (K.), Tormos-Aponte (F.), Laurel Weldon (S.), « Chapter 2. Feminist organisational principles », in Sawyer (M.), Banaszak (L.), True (J.), Kantola (J.), dir., *Handbook of Feminist Governance*, Edward Elgar Publishing, 2023.

On a toutes été d'accord - je dis toutes parce qu'il n'y a que des rapporteuses femmes⁸⁰.

We have very often negotiations with, you know, fifty people in the room and maybe two of them were men⁸¹.

Dans mon ancienne unité, on était je pense 21 femmes et 2 hommes. (...) Tous ceux qui s'occupent d'égalité ici sont des femmes, et même au niveau politique⁸².

Enfin, la mobilisation des féministes institutionnel·le·s peut également être expliquée par leur trajectoire personnelle et leur expérience du sujet. C'est une des hypothèses exposées par G. Abels et J. Mushaben pour expliquer les possibilités féministes ouvertes par la Commission Von der Leyen⁸³. L'idée d'une expérience préalable déterminante dans le domaine est d'ailleurs partagée par une membre du cabinet de la Commissaire à l'Égalité qui affirme que selon elle, un·e rapporteur·e avec de l'expérience sur le sujet de sa législation a davantage de chance d'obtenir des résultats positifs⁸⁴. G. Abels et J. Mushaben montrent l'importance des actions nationales préalables en faveur du droit des femmes menées par U. Von der Leyen et d'H. Dalli et l'étude de la directive prolonge leur observation. En effet, les quatre enquêtées, et largement les rapporteur·e·s fictif·ve·s et rédacteur·ice·s de la directive, ont une relation de longue date avec la défense du droit des femmes. Cela peut se traduire par une expérience préalable nationale, institutionnelle ou associative et/ ou le choix d'un engagement dans le comité FEMM depuis plusieurs années. Cet engagement explique donc en partie les propositions ambitieuses portées par la directive. Néanmoins, l'implication institutionnelle ne suffit pas à renverser la tendance au Conseil, ce pour quoi il est déterminant d'inclure la société civile dans les mobilisations.

⁸⁰ Entretien A. P., (annexe 2, p7), op. cit.

⁸¹ Entretien U. C., (annexe 4, p27), op. cit.

⁸² Entretien C. P., (annexe 5, p37), op. cit.

⁸³ Abels (G.), Mushaben (J. M.), « Great Expectations, Structural Limitations », *art. cit.*

⁸⁴ Entretien L. R., (annexe 3, p16), op. cit.

La nécessaire légitimation des revendications par la mobilisation de la société civile

Le fonctionnement des réseaux féministes est construit sur cette connexion entre les féministes institutionnel·le·s et les relais de la société civile. Le régime de genre et les comités qui lui sont dédiés ont une place relativement faible dans la structure de l'Union, c'est pourquoi c'est un domaine qui doit mobiliser tous·tes les acteur·ice·s possibles. Les soutiens les plus forts sont à l'extérieur des institutions puisqu'ils ne sont pas soumis aux mêmes contraintes⁸⁵. A. Woodward met en avant les relations informelles au sein de l'UE et les gains respectifs de chaque acteur·ice qui s'en dégagent. Elle montre alors que les pôles se renforcent mutuellement ; l'accès à l'agenda politique octroyé par les féministes institutionnel·le·s est consolidé par la loyauté accordée par les associations féministes et expert·e·s du genre⁸⁶.

La coordination entre les différents pôles des réseaux féministes est identifiée comme l'un des critères centraux de la réussite des politiques de genre dans l'Union⁸⁷, ce qui peut être vérifié avec la directive contre la violence faite aux femmes. En effet, les acteur·ice·s de la société civile ont été intégré·e·s dans le processus décisionnel à plusieurs étapes. Tout d'abord, selon la procédure législative habituelle, la DG JUST a engagé des consultations publiques en amont de la proposition de directive. Ces consultations ont permis de recueillir les avis des associations et expert·e·s à propos de l'état législatif des violences faites aux femmes dans leur pays et au niveau européen⁸⁸ et sur les mesures prioritaires que l'Union devait prendre à ce sujet. Une autre consultation a été lancée après la publication de la proposition de directive en mars 2022 afin de recueillir les premières réactions sur le texte et de prendre en considération leurs retours lors des négociations interinstitutionnelles⁸⁹.

Ces avis ont également été recueillis par les rapporteur·e·s (fictif·ve·s) lors de nombreux échanges avec des représentant·e·s d'organisations engagées. La grande majorité

⁸⁵ Woodward (A. E.), « Building velvet triangles », *art. cit.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Mazur (A. G.), « Les mouvements féministes et l'élaboration des politiques dans une perspective comparative », *art. cit.*

⁸⁸ Commission européenne, « Violence à l'égard des femmes et violence domestique - bilan de qualité de la législation de l'UE (consultation publique et avis) », *op. cit.*

⁸⁹ Commission européenne, *Lutter contre les violences sexistes - protéger les victimes et punir les auteurs (consultation publique et avis)*.

des participant·e·s à ces échanges sont des associations militant pour les droits humains, qui défendent certains points de la directive ou que les parlementaires cherchent à sensibiliser. Comme en témoigne l'assistante parlementaire d'une rapporteure fictive, « ce qu'on essaye de faire c'est effectivement sensibiliser les associations, leur expliquer ce qui se joue » afin de rendre accessible au niveau national les discussions qui se font dans la « bulle européenne »⁹⁰.

Elle affirme ensuite « qu'on a parfaitement conscience que seul, on n'arrivera pas nécessairement à faire bouger le gouvernement et que c'est aussi avec les citoyens, les organisations, les ONG qu'on arrivera à faire bouger les choses »⁹¹. Plusieurs types d'actions ont aidé à créer une mobilisation de la société civile. Des initiatives sont lancées par des parlementaires européen·ne·s, à travers des interpellations sur les réseaux sociaux et des prises de parole publiques⁹² pour encourager les gouvernements à changer leur position. Certains partis sont même à l'origine de pétitions pour montrer le rassemblement et la volonté de la société civile d'inclure la définition du viol dans la directive⁹³. Par ailleurs, les actions mobilisatrices viennent d'organisations militantes pour les droits humains et/ ou le droit des femmes, qui intègrent ces revendications dans des appels à manifestations⁹⁴ ou des lettres ouvertes⁹⁵. Grâce à ces initiatives, on observe alors l'apparition d'espaces de discussions et de mobilisations au sein de la société civile.

Si chaque association a dans un premier temps cherché à ajouter des considérations qui lui étaient propres dans la directive, la majorité des revendications s'est rapidement tournée vers l'inclusion de la définition du viol. En effet, une ancienne membre du cabinet d'H. Dalli témoigne que, face à l'opposition affirmée du Conseil, « la plupart de l'énergie de la société civile s'est concentrée sur le soutien de la proposition de la Commission »⁹⁶. L'objectif commun des réseaux féministes était ainsi de sensibiliser les gouvernements à la question du droit des femmes et de l'harmonisation de la définition du viol pour les faire changer d'avis. Si l'objectif était commun, le travail était très divisé et chaque acteur·ice a

⁹⁰ Entretien A. P., (annexe 2, p6), op. cit.

⁹¹ *Ibid*, p11.

⁹² M. Vella, MaltaToday, *Engerer calls for Malta to take Council lead for rape definition in gender violence law*.

⁹³ Place Publique, *NON au sabotage de la loi européenne !*.

⁹⁴ #NousToutes, *Revendications Manifestation 25 novembre 2023*.

⁹⁵ European Women's Lobby, *Open Letter on the Legal basis of the Directive on combating violence against women and domestic violence and the article on the offence of rape*.

⁹⁶ Entretien C. P., (annexe 5, p35), op. cit.

agi de son côté, ce qui peut avoir deux conséquences. D'un côté, les pressions sont multipliées mais de l'autre, cela ne donne pas la même ampleur qu'une action coordonnée et générale. C'est d'ailleurs un résultat mitigé qui ressort de ces mobilisations puisque « certains États ont changé d'avis, après de là à savoir véritablement ce qui les a fait changer d'avis, c'est compliqué. Soit des pressions internes au Conseil, soit des pressions au niveau de leurs États-membres »⁹⁷. Or, si on ne sait pas quel(s) type(s) d'action(s) a(ont) engendré ce changement d'avis, il est plus difficile de le(s) reproduire dans d'autres États-membres ou sur d'autres législations.

Même si des États-membres ont changé d'avis sur l'inclusion de la définition du viol dans la directive, aucune mobilisation n'a pu faire changer d'avis des États clés comme la France ou l'Allemagne, ce qui a complètement bloqué les négociations. Les dynamiques féministes réactivées à partir des pôles institutionnels essuient alors un échec relatif qui fait ressortir les faiblesses du régime de genre de l'Union.

L'ambition de la directive limitée par la structure du régime de genre de l'Union

La directive contre la violence faite aux femmes est restée un an et dix mois en négociations avant qu'un accord politique ne soit trouvé le 6 février 2024. Les mois précédents n'avaient pas vu d'avancée majeure à cause de la question de l'inclusion du viol dans le droit pénal européen, sujet sur lequel se sont pourtant centrés tous les efforts des réseaux féministes.

Cependant, les acteur·ice·s féministes n'ont pas réussi à créer de mobilisations telles que le Conseil statue à la majorité qualifiée en faveur de l'article 5. La proposition initiale de la DG JUST était ambitieuse et a rencontré de nombreuses limites, à la fois structurelles dans l'organisation des réseaux et du processus décisionnel européen, et substantielles dans la complexité d'inscrire de nouveaux problèmes au sein du régime de genre de l'Union.

⁹⁷ Entretien A. P., (annexe 2, p9), op. cit.

L'utilisation du compromis européen comme outil d'accords et de contraintes

Le fonctionnement de l'Union repose sur la recherche de compromis entre les Etats-membres. Les négociations et leur temporalité sont donc des facteurs clés dans l'étude des politiques publiques européennes. Le processus décisionnel de l'Union peut être impacté à la fois par le contexte national de certains Etats-membres et par la situation de l'Union. Les Etats peuvent en effet être en proie à des transformations internes, comme, par exemple, le changement de gouvernement en Pologne qui donne espoir de voir la position du pays passer de « reluctant towards gender equality issues »⁹⁸ à plus compréhensive sur ces questions d'égalité. La contrainte nationale peut également être liée à la position du pays dans l'Union européenne. On a pu observer cela avec l'Espagne qui, en premier lieu, n'était pas apte à se prononcer sur la directive contre la violence faite aux femmes puisque le pays tenait la Présidence du Conseil de l'UE – alors même que sa position ne faisait pas de doute au vu des importantes avancées du pays en la matière⁹⁹.

Au-delà des périodes de Présidence du Conseil, la temporalité et la structure de l'Union ont un impact dans les processus législatifs et ont joué un grand rôle dans l'adoption de la directive. En effet, presque deux ans après la publication de la proposition de directive, cette dernière était toujours bloquée en trilogues, principalement à cause de la question d'un régime commun de criminalisation du viol. Ce n'est cependant pas un hasard que l'accord politique ait été trouvé début février. En effet, la fin de législature parlementaire est en juin 2024, ce qui oblige tous les textes en cours, et dont on souhaite l'adoption sous ce mandat, à obtenir un accord politique en février. Les deux mois qui suivent servent à l'écriture finale du texte, à sa traduction et à sa transmission à toutes les parties engagées dans le processus, pour ensuite être voté pendant la dernière session plénière au Parlement en avril. C'est donc avec cette volonté d'adopter la directive au sein de cette législature que les dernières négociations ont été menées et qu'un accord politique a été trouvé le 6 février.

Cet accord politique est présenté à la fois comme une grande avancée pour le droit des femmes et comme une défaite à propos de l'inclusion du viol dans le droit pénal européen. En effet, les comités FEMM et LIBE ont cédé et retiré l'article 5 de la proposition

⁹⁸ Entretien L. R., (annexe 3, p16), op. cit.

⁹⁹ Entretien A. P., (annexe 2, p9), op. cit.

de directive pour débloquer la validation du Conseil. « If we had more time, it might have been better »¹⁰⁰ déclare une assistante parlementaire après l'accord politique. Cependant, comme cet article 5 a été retiré de la directive, les comités FEMM et LIBE ont pu demander des contreparties. C'est donc à ce moment que le texte final et le texte proposé par la Commission ont connu des rapprochements, plus importants que ceux que le Conseil ne voulait accepter auparavant. La contrepartie obtenue la plus notable est celle d'un article à propos du viol dans le volet prévention de la directive. Les Etats-membres sont ainsi tenus d'encourager « une évolution dans les schémas comportementaux ancrés dans les rapports de force historiquement inégaux entre hommes et femmes », notamment en ce qui concerne le « rôle central du consentement dans les relations sexuelles, qui doit être donné volontairement comme résultante du libre arbitre de la personne »¹⁰¹.

A la sortie de ce compromis, les acteur·ice·s féministes étaient tous·tes partagé·e·s entre la satisfaction d'avoir trouvé un accord sur une législation inédite pour le droit des femmes et le sentiment d'avoir été dépossédé·e·s d'une des parties les plus importantes de la proposition initiale, à savoir la criminalisation du viol selon une définition européenne commune¹⁰².

Le fonctionnement de l'Union par compromis permet de prendre en compte les opinions et revendications de chaque acteur·ice mais comporte aussi des limites. En effet, l'opposition d'un·e acteur·ice peut venir bloquer tout le texte discuté. Cela peut facilement être le cas au Conseil en cas de vote à l'unanimité, mais cela arrive également dans les décisions prises à la majorité qualifiée. En l'espèce, la directive contre la violence à l'égard des femmes a connu une ferme opposition d'une majorité qualifiée du Conseil, principalement menée par la France, l'Allemagne et la Hongrie. A partir du moment où le problème a été posé en tant que « ligne rouge »¹⁰³ par le Conseil, il ne semblait pas y avoir de négociations possibles. Malgré les efforts fournis par les acteur·ice·s féministes, tant au niveau institutionnel que civil, la position des principaux Etats-membres opposés à

¹⁰⁰ Entretien U. C., (annexe 4, p27), op. cit.

¹⁰¹ Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, « Article 35 - Mesures spécifiques de prévention du viol et de promotion du rôle central du consentement dans les relations sexuelles ».

¹⁰² Commissions FEMM et LIBE, Parlement européen, « Communiqué de presse. Première réglementation européenne en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes : accord conclu ».

¹⁰³ Entretien C. P., (annexe 5, p31), op. cit.

l'inclusion de l'article 5 sur le viol n'a pas changé. L'assistante parlementaire de la co-rapporteuse de la directive témoigne de cette impossibilité de discussions :

The problem came from the Member-states that they were just like “we don't want to do this and that because we believe it belongs to the Member-states”. And you know, if you have half the table telling you absolutely not it's very difficult to overcome that¹⁰⁴.

La culture européenne du compromis repose sur la bonne volonté des acteur·ice·s dans la participation aux négociations. Cependant, les politiques liées au genre sont souvent soumises à des pressions particulières à cause de la présence d'organes à tendance conservatrice dans le processus décisionnel¹⁰⁵ mais aussi de la nouveauté de ces sujets et de leur caractère secondaire pour la plupart des décideur·ice·s.

L'obstacle rencontré dans la marginalisation du sujet des violences faites aux femmes

Les politiques publiques de genre connaissent une faiblesse principale ; leur sujet. Les problèmes abordés voient en effet leur légitimité remise en question, sont considérés comme secondaires, ou comme l'exprime S. Jacquot, « when in competition with other saillant issues, gender equality initiatives tend to be sidelined, raising the question of the EU gender equality policy as only a 'good weather' policy »¹⁰⁶. Cette tendance à la mise à l'écart des questions de genre est observée dans le manque de sérieux avec lequel elles sont traitées. A l'instar des affaires sociales pendant un long moment, le droit des femmes est vu comme « gadget » ou « sujet à plaisanterie »¹⁰⁷ par certain·e·s acteur·ice·s du processus décisionnel, ce qui rend toute avancée difficile. Les féministes qui soutiennent les politiques de genre doivent alors redoubler d'efforts pour convaincre de la légitimité du sujet et des revendications novatrices attenantes.

¹⁰⁴ Entretien U. C., (annexe 4, p24), op. cit.

¹⁰⁵ Bereni (L.), « Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes », *art. cit.*

¹⁰⁶ Jacquot (S.), « Chapter 25. EU gender equality policy and the progressive dismantling of feminist governance? », *art. cit.*

¹⁰⁷ Revillard (A.), « Chapitre 5. Des institutions militantes », in Revillard (A.), dir., *La cause des femmes dans l'État*, FONTAINE, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours Politique », 2016.

Par ailleurs, les problèmes de genre exigent de maîtriser de nombreuses connaissances, ce qui les rend complexes à appréhender. Gwenaëlle Perrier remarque que l'examen des « politiques de lutte contre les violences faites aux femmes suppose par exemple de maîtriser des connaissances sur des secteurs aussi variés que la justice, la police, la santé ou encore les politiques sociales »¹⁰⁸. Cela se vérifie avec la directive contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique puisque les domaines couverts vont des mécanismes de prévention et de sensibilisation à l'introduction d'un nouveau crime dans le régime de droit pénal de l'Union. Les acteur·ice·s doivent être polyvalent·e·s et solliciter des connaissances dans des domaines variés, ce qui peut être compliqué au vu de la faiblesse des ressources octroyées aux questions de genre.

Les réseaux féministes se retrouvent à devoir convaincre du besoin de légiférer sur un sujet alors qu'ils sont eux-mêmes en situation de faiblesse¹⁰⁹. Les pôles de ces réseaux connaissent effectivement une instabilité et des difficultés, qui se traduisent notamment par l'absence de permanence des organes d'Etat en charge du droit des femmes ou la baisse des subventions allouées aux organisations militantes et aux recherches sur les questions de genre. Cette restriction des ressources ne permet ainsi pas d'assurer une bonne continuité des sujets féministes au sein de l'agenda politique.

A cause de l'absence de structure institutionnelle permanente à propos des questions de genre, ces dernières sont transférées à des organes pour qui ce n'est pas une priorité. Au niveau national, ce manque de considération s'exprime dans le peu de relation entre les organes qui récupèrent le dossier et les acteur·ice·s féministes compétent·e·s qui souhaitent apporter leur expertise et/ ou opinion sur la question. Une assistante parlementaire de l'eurodéputée Nathalie Colin-Oesterlé affiche par exemple son désarroi quant au manque de réponse des organes gouvernementaux français pour échanger sur la directive : « on a reçu une vague réponse du cabinet du Président de la République qui nous a gentiment dit d'aller voir son collègue le Ministre de la justice. Chose qu'on avait déjà faite mais on n'a pas reçu de réponse »¹¹⁰.

Le manque de coordination se retrouve également au niveau de l'Union au sein du Conseil puisque comme l'exprime une assistante parlementaire, « there is no Council

¹⁰⁸ Perrier (G.), « Politiques publiques », in Achin (C.), dir., *Dictionnaire. Genre et science politique*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2013.

¹⁰⁹ Revillard (A.), « Chapitre 5. Des institutions militantes », *art. cit.*

¹¹⁰ Entretien A. P., (annexe 2, p6), *op. cit.*

configuration that deals with gender equality by itself, gender equality always intersects with something else »¹¹¹. En conséquence, les politiques d'égalité sont réparties dans les formations du Conseil selon leur contenu. En l'espèce, la directive contre la violence faite aux femmes a été étudiée par deux formations, dont le *Conseil Justice et affaires intérieures* (JAI) qui a mené une très grande partie des négociations. Au vu du sujet, c'est la configuration composée des Ministres de la Justice qui a été la plus active. Si la directive comportait un volet juridique clé dans l'harmonisation du crime de viol au sein de l'Union, cette législation faisait face à un double obstacle :

Gender equality isn't their first thought, it's their second thought after their main area of responsibility. So, we were negotiating with different people with different perspectives and different backgrounds. (...) Criminal justice, they're usually very wary of because they see it as something more for national Member-states so they will examine everything very closely (...) to make sure that the European Union doesn't step into national competence¹¹².

La mobilisation pour l'inclusion du viol dans la directive s'est alors retrouvée dans une position délicate parce que les questions de violence faites aux femmes ne sont pas le sujet central des Ministères de la Justice et que ces derniers ont souvent une vision conservatrice les concernant. Cette position peut à la fois être idéologique avec une volonté de faire stagner les propositions, et/ ou structurelle dans le cadre de l'Union. En effet, et c'est ce qui a été mis en avant pour la directive sur la violence faite aux femmes, les questions de coopération pénale sont particulièrement scrutées pour ne pas octroyer à l'Union plus de compétences que ce qu'elle ne possède déjà.

L'utilisation de la prévention comme solution de diffusion d'une culture basée sur le consentement

La perspective d'un nouveau crime intégré au régime de droit pénal de l'Union européenne s'est retrouvée bloquée par des Etats-membres sur l'argument d'un défaut de base légale. Néanmoins, cette décision est considérée par beaucoup d'acteur·ice·s des

¹¹¹ Entretien U. C., (annexe 4, p24), op. cit.

¹¹² *Ibid*, p24.

réseaux féministes comme un manque de volonté politique ou une détermination à conserver les compétences pénales au niveau national. En effet, les Etats-membres sont en général réticents quand il s'agit d'interpréter de manière extensive les Traités, ce qui pourrait donner plus de compétence à l'Union et leur retirer certains domaines régaliens¹¹³. Par ailleurs, le défaut de base légale est un argument qui repose sur l'interprétation de chacune, ce qui fait douter de la légitimité de cette revendication, comme l'exprime une assistante parlementaire :

I mean, the proposal, the response from the Council legal service in a way was finding an answer to a problem in that the Member states never wanted this, and they needed a way to get out of it. So, it would be more (...) a legal answer to a political problem rather than an actual legal point of view. That's been our experience ever since, that it was a political choice to have this question on the legal basis. If Member states hadn't wanted to find a problem, a problem wouldn't have been found¹¹⁴.

Les négociations avec les Etats-membres étant bloquées au niveau du Conseil, les actrices engagées dans le processus décisionnel ont cherché à sensibiliser la population et créer une mobilisation qui pourrait changer le cours des choses. Cependant, l'opinion publique est divisée sur cette question du viol, moins à propos de la base légale utilisée que par sa définition par le consentement. En effet, à l'instar du clivage au sein des mouvements féministes¹¹⁵, le consentement est, selon les perceptions, appréhendé comme une notion qui protège la victime ou comme un ajout qui ferait peser la charge de la preuve sur la victime. On observe alors des prises de parole contre cette définition par le consentement¹¹⁶, ce qui légitime d'autant plus l'opposition de certains Etats-membres, qui peuvent dire s'appuyer sur la société civile.

Cela rejoint l'analyse de Catherine Achin et Laure Bereni à propos de l'arrivée des problèmes de genre en tant qu'objets de l'agenda politique¹¹⁷. En effet, l'inscription du problème dans le paradigme dominant de l'action publique et de la société civile est posée comme la première condition à l'accès d'une politique liée au genre à l'agenda européen. En

¹¹³ Entretien A. P., (annexe 2, p10), op. cit.

¹¹⁴ Entretien U. C., (annexe 4, p24), op. cit.

¹¹⁵ Quéré (L.), « Lutttes féministes autour du consentement », *art. cit.*

¹¹⁶ N. Bastuck, Le Point, *Définir le viol par l'absence de consentement serait « un recul »*.

¹¹⁷ Achin (C.), Bereni (L.), « Agenda/Mise à l'agenda », *art. cit.*

l'espèce, la définition du viol par le consentement ne fédère pas l'avis général et de plus, les Etats justifient leur refus d'inclusion du viol dans la directive par le défaut de base légale. Ils remettent donc en cause les compétences de l'Union à légiférer sur le sujet, or cette question de compétences est la deuxième condition d'accès à l'agenda européen selon C. Achin et L. Bereni. Ces difficultés propres à la directive viennent d'autant plus justifier l'opposition de certains Etats-membres, ce qui ne les a pas encouragés à changer leur position.

Le retrait de l'article 5 relatif à la criminalisation du viol a cependant été équilibré avec l'ajout d'un article complet sur le viol dans le volet prévention de la directive (article 35). L'utilisation de la prévention est un outil clé dans les politiques contre la violence faite aux femmes, notamment parce que cela vient proclamer le caractère continu de ces violences¹¹⁸ et que « if prevention succeeds, the rest of it becomes less necessary and that's what we hope for as well »¹¹⁹. L'intégration d'une définition du viol par le consentement a donc été réalisée à travers le volet préventif de la directive qui encourage à partager cette définition au niveau national. A tous les niveaux, les acteur·ice·s mobilisé·e·s autour de la directive depuis 2022 se désolent de la non-inclusion du viol dans le régime de droit pénal européen mais saluent tout de même cette avancée idéologique non-contraignante.

Par ailleurs, la directive dispose déjà d'un volet révision afin de relancer les négociations dans quelques années, avec l'espoir que l'avis des Etats-membres ait changé. Cette révision sera à appréhender en fonction des moyens mis en œuvre dans la transposition de la directive en droit national dans les différents Etats. En effet, si les Etats veulent se saisir de la question de la criminalisation du viol basée sur le consentement eux-mêmes et qu'ils profitent de la transposition de la directive pour le faire, alors la nécessité d'harmonisation par le droit pénal européen sera moins présente. En revanche, si les Etats-membres ne prennent pas en compte les considérations de prévention et de définition selon le consentement, alors les acteur·ice·s se disent prêt·e·s à continuer de se mobiliser lors de la révision de la directive.

¹¹⁸ Dauphin (S.), « Le féminisme d'État et les violences de genre en France », *art. cit.*

¹¹⁹ Entretien U. C., (annexe 4, p25), *op. cit.*

Conclusion

Depuis les années 2000, les réseaux féministes connaissent une instabilité et un affaiblissement conséquents, ce qui s'est traduit par une faible production de politiques publiques d'égalité de genre. On peut considérer que l'arrivée de la Commission Von der Leyen a insufflé une nouvelle volonté féministe. La directive contre la violence faite aux femmes est alors un bon objet d'étude des dynamiques féministes puisqu'elle a permis un rassemblement de tous les pôles féministes (institutionnels, associatifs et experts) autour de revendications communes.

I want to thank the rapporteurs and I also want to acknowledge that this directive is feminist teamwork. And when I say 'feminist teamwork', it's also the women that came before us who have tirelessly asked for European action to combat violence against women and gender-based violence, and now we are here¹²⁰.

Le *momentum* dans lequel la directive s'inscrit a toute son importance dans les résultats obtenus. En effet, si les actions des prédécesseurs d'U. Von der Leyen ont été moindres, la présidentialisation de la tête de la Commission européenne lui a permis d'imposer un agenda résolument féministe. A partir de cela, la nouvelle Commissaire à l'Egalité a pu mener les politiques annoncées, dont la proposition d'une directive pour lutter contre la violence faite aux femmes. Les négociations inter-institutionnelles se sont étendues sur de longs mois et un accord politique a dû être trouvé au dernier moment. En effet, la fin de la législature actuelle nécessitait un accord en février, ce qui a contraint à des concessions majeures. Du fait de cette limite de temps, les comités FEMM et LIBE ont cédé sur l'introduction du viol dans le droit pénal européen pour obtenir en échange davantage d'accords sur les différentes propositions, et notamment sur le volet préventif.

La directive contre la violence faite aux femmes a également rassemblé l'ensemble des actrices féministes par son caractère inédit et nécessaire. La coordination de tous les niveaux féministes s'est alors ressentie dans l'opposition au Conseil, et particulièrement aux Etats-membres qui s'opposaient à la criminalisation commune du viol. Cependant, malgré

¹²⁰ Malin Björk, rapporteure fictive, *Compte rendu des débats - Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*.

une mobilisation significative des réseaux menée par les féministes institutionnel·le·s, le refus de coopérer d'un type d'acteur a empêché toute avancée. On peut alors nuancer l'hypothèse d'origine en affirmant qu'une action coordonnée des acteur·ice·s féministes est effectivement une clé de réussite des propositions mais que pour cela, toutes les parties prenantes doivent faire preuve de bonne foi.

L'adoption de la directive contre la violence à l'égard des femmes, même sans l'intégration d'une définition pénale du viol par le consentement, est considérée comme une victoire féministe pour le droit et la protection des femmes. L'ouverture du débat européen sur la définition du viol a permis d'amorcer ces débats dans les Etats-membres qui disposent toujours d'une définition basée sur l'usage de la force ou de la contrainte.

De futures recherches pourront alors être menées à ce sujet, notamment pour observer les dynamiques autour des (non-)changements des lois pénales nationales. En effet, si les discussions peuvent déjà être ouvertes¹²¹, une analyse des acteur·ice·s engagé·e·s dans les processus permettrait d'observer si les mobilisations féministes européennes se transposent au niveau national. Cela sera également l'occasion de voir si les Etats se saisissent de l'article 35 de la directive qui encourage à adopter une définition du viol par le consentement ou si la transposition de la directive a un effet concret sur l'aide aux victimes.

Enfin, cette recherche mériterait d'être complétée par une étude centrée sur les actions menées par les organismes de la société civile. En effet, si mes enquêtées ont affirmé que ces organisations étaient intégrées au processus décisionnel, une étude axée sur leur implication permettrait de mieux distinguer leur engagement, leurs possibilités d'actions et les résultats plus précis qui en découlent. Cela pourrait par exemple se traduire par une étude plus fine des rencontres entre les rapporteur·e·s (fictif·ve·s), les associations féministes et les expert·e·s afin de savoir quelles positions ont été amenées à quel moment mais aussi de qui proviennent les initiatives de coordination et d'action commune d'interpellation des Etats-membres.

« It is not a perfect directive, but it is the first one at European level and I think we should celebrate it. Feminist teamwork can deliver. »¹²²

¹²¹ Mélanie Vogel, sénatrice, *Proposition de loi reconnaissant l'absence de consentement comme élément constitutif de l'agression sexuelle et du viol*, 2023.

¹²² Malin Björk, rapporteure fictive, « Compte rendu des débats - Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique », op. cit.

Bibliographie

- ABELS, G. & MUSHABEN, J. (2020). Great Expectations, Structural Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission's New Equality Agenda. *Journal of Common Market Studies*, 58 (Annual Review), pp. 121–32. <https://doi.org/10.1111/jcms.13102>
- ACHIN, C. & BERENI, L. (2013). « Agenda/Mise à l'agenda ». Dans : C. Achin éd., *Dictionnaire. Genre et science politique : Concepts, objets, problèmes*. Paris : Presses de Sciences Po, pp. 55-68. <https://doi.org/10.3917/scpo.achi.2013.01.0055>
- AHRENS, P. (2023). “Chapter 27: Velvet triangles and more: alliances of supranational EU gender equality actors”. In: M. Sawyer, L. Banaszak, J. True & J. Kantola dir., *Handbook of Feminist Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 335-346. <https://doi.org/10.4337/9781800374812.00036>
- AHRENS, P. & ABELS, G. (2017). Die Macht zu gestalten – die Mutterschutzrichtlinie im legislativen Bermuda-Dreieck der Europäischen Union, *Femina Politica*, 26, pp. 39-54. <https://doi.org/10.3224/feminapolitica.v26i1.03>
- BERENI, L. (2009). Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes : L'espace de la cause des femmes et la parité politique (1997-2000). *Revue française de science politique*, 59, pp. 301-323. <https://doi.org/10.3917/rfsp.592.0301>
- BOUSSAGUET, L. (2009). Les « faiseuses » d'agenda : Les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe. *Revue française de science politique*, 59, pp. 221-246. <https://doi.org/10.3917/rfsp.592.0221>
- BOUSSAGUET, L. & JACQUOT, S. (2009). Mobilisations féministes et mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics. *Revue française de science politique*, 59, pp. 173-181. <https://doi.org/10.3917/rfsp.592.0173>
- CHRISTODOULOU, H. (2020). Le parquet européen à l'origine d'un bouleversement de la procédure pénale nationale - à propos du projet de loi relatif au parquet européen et à la justice spécialisée. *Dalloz Actualité*. <https://hal.science/hal-03377554>
- CONNOLLY, S., KASSIM, H., LYNGGAARD, J., THOMPSON, A. & ALAYRAC, P. (2024). “The long march to gender balance in the European Commission: the von der Leyen Commission in historical perspective”. In: G. Abels & H. Müller (eds), *Towards a “Union of Equality” : Assessing the von der Leyen Commission*.
- DAUPHIN, S. (2023). Le féminisme d'État et les violences de genre en France : avancées et limites de la politique de lutte contre les violences conjugales. *Nouvelles Questions Féministes*, 42, pp. 101-116. <https://doi.org/10.3917/nqf.421.0101>

- DOWDS, E. (2018). Conceptualizing the role of consent in the definition of rape at the international criminal court: a norm transfer perspective. *International Feminist Journal of Politics*, 20:4, pp. 624-643. <https://doi.org/10.1080/14616742.2018.1447311>
- HOSKYNS, C. (2003), “Chapter 10: Gender perspectives”. In: A. Wiener & T. Diez (eds) *European Integration Theory*, Oxford University Press, pp. 217-236. <http://www.oup.com/us/catalog/general/subject/Politics/ComparativePolitics/EuropeanUnion/?view=usa&ci=9780199252480>
- JACQUOT, S. (2013). « Europe/Européanisation ». Dans : C. Achin éd., *Dictionnaire. Genre et science politique : Concepts, objets, problèmes*. Paris : Presses de Sciences Po, pp. 238-250. <https://doi.org/10.3917/scpo.achi.2013.01.0238>
- JACQUOT, S. (2015). *Transformations in EU Gender Equality: From Emergence to Dismantling*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137436573>
- JACQUOT, S. (2023). “Chapter 25: EU gender equality policy and the progressive dismantling of feminist governance?”. In: M. Sawer, L. Banaszak, J. True & J. Kantola dir., *Handbook of Feminist Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 311-322. <https://doi.org/10.4337/9781800374812.00034>
- JACQUOT, S. & MAZUR, A. (2019). « Genre et politiques publiques ». Dans : L. Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques : 5e édition entièrement revue et corrigée*. Paris : Presses de Sciences Po, pp. 289-297. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0289>
- KANTOLA, J. (2010). *Gender and the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-03745-9>
- KANTOLA, J. & LOMBARDO, E. (2023). “Chapter 24: The European Parliament as a gender equality actor: a contradictory forerunner”. In: M. Sawer, L. Banaszak, J. True & J. Kantola dir., *Handbook of Feminist Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 299-310. <https://doi.org/10.4337/9781800374812.00033>
- KELLY-THOMPSON, K., TORMOS-APONTE, F. & WELDON, L. S. (2023). “Chapter 2: Feminist organisational principles”. In: M. Sawer, L. Banaszak, J. True & J. Kantola dir., *Handbook of Feminist Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 25-37. <https://doi.org/10.4337/9781800374812.00008>
- KRIZSÁN, A., & ROGGE BAND, C. (2023). “Chapter 29: Feminist governance in the field of violence against women: the case of the Istanbul Convention”. In: M. Sawer, L.

Banaszak, J. True & J. Kantola dir., *Handbook of Feminist Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 359-369. <https://doi.org/10.4337/9781800374812.00038>

LABAYLE, H. (2012). « Judicialisation, droits fondamentaux et espace pénal européen ». *KritV, CritQ, RCrit. Kritische Vierteljahresschrift Für Gesetzgebung Und Rechtswissenschaft / Critical Quarterly for Legislation and Law / Revue Critique Trimestrielle de Jurisprudence et de Législation*, 95(4), pp. 351–375. <https://doi.org/10.5771/2193-7869-2012-4>

LE MAGUERESSE, C. (2012). Viol et consentement en droit pénal français. Réflexions à partir du droit pénal canadien. *Archives de politique criminelle*, 34, pp. 223-240. <https://doi.org/10.3917/apc.034.0223>

MACKINNON, C. A. (2023). *Le viol redéfini : vers l'égalité contre le consentement*, Climats.

MAZUR, A. (2009). Les mouvements féministes et l'élaboration des politiques dans une perspective comparative : Vers une approche genrée de la démocratie. *Revue française de science politique*, 59, pp. 325-351. <https://doi.org/10.3917/rfsp.592.0325>

MAZUR, A. & MC BRIDE STETSON, D. (1995). *Comparative State Feminism*. Sage Publications, Thousand Oaks London and New Delhi.

PERRIER, G. (2013). « Politiques publiques ». Dans : C. Achin éd., *Dictionnaire. Genre et science politique : Concepts, objets, problèmes*. Paris : Presses de Sciences Po, pp. 395-407. <https://doi.org/10.3917/scpo.achi.2013.01.0395>

PERRIER, J.-B. (2023). *Europe(s) et justice pénale*. Dalloz Publications.

PEZEU, G. (2013). « Les liens entre la recherche féministe, les associations et les pouvoirs publics : Le triangle de velours. ». Dans : *Diplômées*, n°246. Colloque : La carrière des femmes dans l'enseignement supérieur et la recherche : Quels sont les obstacles et comment y remédier ?. pp. 99-105. <https://doi.org/10.3406/femdi.2013.9682>

POCHIC, S. & GUILLAUME, C. (2010). La doctrine européenne sur l'égalité des chances, support d'une stratégie détournée de défense des intérêts des femmes ? Le cas des syndicats hongrois. *Nouvelles Questions Féministes*, 29, pp. 76-92. <https://doi.org/10.3917/nqf.291.0076>

QUERE, L. (2016). Lutttes féministes autour du consentement : Héritages et impensés des mobilisations contemporaines sur la gynécologie. *Nouvelles Questions Féministes*, 35, pp. 32-47. <https://doi.org/10.3917/nqf.351.0032>

- RETIF, S. (2013). *Logiques de genre dans l'engagement associatif. Carrières et pratiques militantes dans des associations revendicatives*, Dalloz-Sirey, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses ». <https://doi.org/10.4000/lectures.12729>
- REVILLARD, A. (2006). La conciliation travail-famille : un enjeu complexe pour le féminisme d'État. *Recherches et Prévisions*, 85, pp. 17-27. <https://doi.org/10.3406/caf.2006.2227>
- REVILLARD, A. (2016). « Chapitre 5. Des institutions militantes ». Dans : A. Revillard, *La cause des femmes dans l'État : Une comparaison France-Québec*. FONTAINE : Presses universitaires de Grenoble, pp. 169-194.
- RUBI-CAVAGNA, É. (2018). Le droit pénal de l'Union européenne : un droit pénal commun porteur de valeurs ?. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 3, pp. 663-674. <https://dx.doi.org/10.3917/rsc.1803.0663>
- SAWER, M., BANASZAK, L. A., TRUE, J. & KANTOLA, J. (2023). "Chapter 1: Introduction to the *Handbook of Feminist Governance*". In: M. Sawer, L. Banaszak, J. True & J. Kantola dir., *Handbook of Feminist Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 1-13. <https://doi.org/10.4337/9781800374812.00005>
- VERVAELE, J. (2022). La mise en œuvre du Parquet européen à la lumière du projet Corpus juris : les nécessités d'un espace judiciaire européen. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2, pp. 237-242. <https://doi.org/10.3917/rsc.2202.0237>
- WOODWARD, A. E. (2004). "Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance". In: T. Christiansen & S. Piattoni ed., *Informal Governance and the European Union*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pp. 76–93. <https://doi.org/10.4337/9781843769729.00011>

Sources

Textes législatifs

Code pénal Français, Article 222-23 (dernière révision 21 avril 2021).

Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Article 36 – Violence sexuelle, y compris le viol (entrée en vigueur 1^{er} août 2014).

Directive 2011/93/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil.

Directive 2022/105/UE (proposition COM) du Parlement européen et du Conseil du 8 mars 2022 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

General Recommendation No 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No 19 (1992), UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

Orientation générale – Proposition de directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (17 mai 2023).

Procédure d'initiative législative 2021/2035(INL), Définition de la violence fondée sur le genre comme un nouveau domaine de criminalité énuméré à l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE, Parlement européen (16 septembre 2021).

Proposition de loi reconnaissant l'absence de consentement comme élément constitutif de l'agression sexuelle et du viol, Sénat, VOGEL, M. (2023, 16 novembre).

Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations, Committees LIBE and FEMM, European Parliament (February 14th, 2024).

Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to Member-states on the protection of women against violence, Council of Europe.

Résolution législative sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Parlement européen (24 avril 2024).

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Article 83§1 (dernière révision 09/05/2008).

Rapports

Agence des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, *Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE*, 2014.

Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, *Une Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025*, 5 mars 2020.

DE VIDO, S. & SOSA, L. From European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence*, 2021.

European Parliamentary Research Service, *Definitons of rape in the legislation of EU Member states*, January 2024.

European Parliament's Committee on Legal Affairs (JURI), *Opinion on the legal basis of the proposal for a Directive combatting violence against women and domestic violence*. June, 27th, 2023.

Déclarations et communiqués de presse

Communiqué de presse, commissions FEMM et LIBE, Parlement européen. Première réglementation européenne en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes : accord conclu (6 février 2024). URL : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240205IPR17412/accord-europeen-en-matiere-de-lutte-contre-la-violence-a-l-egard-des-femmes>

Secrétariat général du Conseil, Annexe 1. Déclaration commune de la Belgique, de la Grèce, de l'Italie et du Luxembourg (31 mai 2023). URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9305_2023_ADD_1

VON DER LEYEN, U., Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. As delivered (16 juillet 2019). URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230

VON DER LEYEN, U., A Union That Strives For More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024 (2019). URL : [political-guidelines-next-commission_en_0.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/po19_0001)

Sitographie

Institutions / administrations

Commission européenne, consultation publique et avis. Violence à l'égard des femmes et violence domestique - bilan de qualité de la législation de l'UE. URL : https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12472-Violence-a-legard-des-femmes-et-violence-domestique-bilan-de-qualite-de-la-legislation-de-l-UE_fr

Commission européenne, consultation publique et avis. Lutter contre les violences sexistes - protéger les victimes et punir les auteurs. URL : https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Lutter-contre-les-violences-sexistes-protoger-les-victimes-et-punir-les-auteurs_fr

Commission européenne, Direction Générale Communication (2016). Eurobaromètre spécial 449 : Violence sexiste. URL : http://data.europa.eu/88u/dataset/S2115_85_3_449_ENG

Ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (2017, 25 novembre). L'égalité entre les femmes et les hommes déclarée grande cause nationale par le président de la République. URL : <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/legalite-entre-les-femmes-et-les-hommes-declaree-grande-cause-nationale-par-le-president-de-la-republique>

Parlement européen (2024, 23 avril). Compte rendu des débats - Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2024-04-23-ITM-007_FR.html

Parlement européen (2024, 24 avril). Procès-verbal - Résultat des votes par appel nominal - Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2024-04-24-RCV_FR.html

Presse

#NousToutes (2023). Revendications Manifestation 25 novembre 2023. URL : <https://www.noustoutes.org/revendications-2023/>

Amnesty International (2020, 17 décembre). Parlons de consentement : les lois relatives au viol fondées sur le consentement en Europe. URL : <https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2020/12/consent-based-rape-laws-in-europe/>

Bulletin quotidien Europe (2023, 13 décembre). Directive visant à lutter contre les violences faites aux femmes, les eurodéputés exhortent à inclure le viol fondé sur l'absence de consentement. In : *Droits fondamentaux – société, Agence Europe*. URL : <https://agenceurope-eu.ezpaarse.univ-paris1.fr/fr/bulletin/article/13313/14>

Bulletin quotidien Europe (2024, 6 février). Violences domestiques et faites aux femmes, les négociateurs du PE et du Conseil parviennent à un accord malgré le blocage sur la

définition européenne du viol. In : *Droits fondamentaux – société, Agence Europe*.
URL : <https://agenceurope-eu.ezpaarse.univ-paris1.fr/fr/bulletin/article/13344/24>

Euractiv, PESECKYTE, G. (2023, 14 novembre). Les pays de l'UE restent divisés sur l'inclusion du viol dans la directive sur la violence à l'égard des femmes. URL : <https://www.euractiv.fr/section/sante/news/les-pays-de-lue-restent-divises-sur-linclusion-du-viol-dans-la-directive-sur-la-violence-a-legard-des-femmes/>

European Women's Lobby (2023, 9 octobre). Open Letter on the Legal basis of the Directive on combating violence against women and domestic violence and the article on the offence of rape. URL : <https://womenlobby.org/Open-Letter-on-the-Legal-basis-of-the-Directive-on-combating-violence-against?lang=fr>

Le Point, BASTUCK, N. (2023, 27 novembre). Définir le viol par l'absence de consentement serait « un recul ». URL : https://www.lepoint.fr/societe/definir-le-viol-par-l-absence-de-consentement-serait-un-recul-27-11-2023-2544703_23.php

MaltaToday, VELLA, M. (2023, 23 novembre). Engerer calls for Malta to take Council lead for rape definition in gender violence law. URL: https://www.maltatoday.com.mt/news/ewropej/126215/engerer_calls_for_malta_to_take_council_lead_for_rape_definition_in_gender_violence_law

Place publique (2023, 19 septembre). NON au sabotage de la loi européenne ! URL : <https://droitsdesfemmes.place-publique.eu/>

POLITICO, MARINIC, J. (2019, 15 juillet). How feminist in Von der Leyen ? URL : <https://www.politico.eu/article/how-feminist-is-von-der-leyen/>

Annexes

Table des annexes

Annexe 1. Dates clés du processus législatif de la directive	1
Annexe 2. Entretien Alexandra Philoleau, Assistante parlementaire	2
Annexe 3. Entretien L. R., Membre du cabinet de la Commissaire à l'Égalité.....	14
Annexe 4. Entretien U. C., Assistante parlementaire	21
Annexe 5. Entretien C. P., Secrétariat général de la Commission.....	28
Annexe 6. Entretien J. L., Professeure de droit pénal européen.....	40

Annexe 1. Dates clés du processus législatif de la directive

8 mars 2022, Commission européenne : Publication de la proposition de directive contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

17 mai 2023, Conseil de l'Union européenne : Orientation générale - Proposition de directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

28 juin 2023, Comités FEMM et LIBE : Vote des amendements par les comités parlementaires, première lecture. Décision d'ouvrir les négociations inter-institutionnelles.

10 – 12 juillet 2023, Parlement européen : Présentation et approbation de l'ouverture des négociations inter-institutionnelles.

Juillet - octobre 2023, Négociations inter-institutionnelles : Trilogues 1 et 2.

14 novembre 2023, Négociations inter-institutionnelles : Trilogue 3.

12 décembre 2023, Négociations inter-institutionnelles : Trilogue 4.

6 février 2024, Conseil JAI et comités FEMM et LIBE : Accord politique provisoire.

14 février 2024, Comités FEMM et LIBE : Publication de l'accord provisoire.

23 avril 2024, Parlement européen : Débat en session plénière, première lecture.

24 avril 2024, Parlement européen : Vote de la directive, adoption à 522 voix pour, 27 contre et 72 abstentions.

Prochaine étape, Conseil : Vote de la directive, première lecture.

Annexe 2. Entretien Alexandra Philoleau, Assistante parlementaire

Fonction : Assistante parlementaire de Nathalie Colin-Oesterlé (rapporteuse fictive, PPE, France)

Date : 7 décembre 2023

Durée : 40 minutes

Conditions : visio-conférence

Juliette Piot (JP) : Bon je redemanderai tout de même à Lucas si ça le dérange.

Alexandra Philoleau (AP) : Non, non mais il n'y a pas de souci, on travaille tous les deux, on travaille ensemble donc il n'y a pas de problème.

JP : D'accord, bah merci beaucoup en tous cas, merci de m'accorder un peu de temps, je sais que ça doit être assez chargé en ce moment... bon ça doit être assez chargé tout le temps mais bon. Là c'est, surtout sur ce sujet-là, c'est particulièrement, le sujet est tendu. Hum, ce que je te propose c'est que je me présente un peu plus parce que je n'ai pas eu l'occasion déjà de discuter directement avec toi et ensuite bah que tu te présentes aussi un peu en retour, notamment bah l'arrivée, un peu le parcours et l'arrivée au cabinet de Mme Colin-Oesterlé et puis après qu'on passe sur la directive, puis la question de la définition du viol etc, si ça te convient.

AP : Pas de problème, très bien.

JP : Ok, donc moi c'est Juliette, je suis en M1 à La Sorbonne en Affaires européennes. Donc, plus en parcours science politique. Et donc comme je l'ai dit, je fais une recherche dans le cadre de mon mémoire, qu'on conduit sur un an, et donc je fais une recherche sur la directive sur les violences faites aux femmes, notamment la question de l'inclusion de la définition du viol ou non et les rapports entre les différentes... les différents acteurs et actrices impliqués à l'intérieur pour voir comment cela se passe au sein des institutions. Et donc c'est pour ça que je vous ai contacté parce que c'est vrai que justement il y a eu des prises de positions assez affirmées de la part de beaucoup de monde, mais notamment de Mme Colin-Oesterlé. Donc voilà comme présentation rapide.

AP : Super, bah écoute, moi je me présente aussi du coup. Donc je m'appelle Alexandra. Ça fait 2 ans, un petit peu plus de 2 ans que je travaille pour Mme Colin-Oesterlé. Avant ça, j'ai fait un passage en stage au sein du groupe politique PPE. Et avant ça j'étais étudiante, donc j'ai fait... j'ai étudié le droit, plus précisément le droit européen, donc j'ai fait un Master en droit et contentieux de l'Union à... à vos amis de Paris 2. Et ensuite, et après mon master à Paris 2, j'ai refait un master au Collège d'Europe. Et donc voilà, et donc ça fait maintenant... bah ça va bientôt faire 2 ans... qu'on travaille sur la directive.

C'est un processus qui est assez long, non seulement parce que c'est un gros texte, c'est très ambitieux et qu'il y a beaucoup de nouvelles dispositions et une interprétation un peu plus large du champ, du champ d'application, enfin du champ dans lequel - pardon - dans lequel les États-membres peuvent intervenir dans le cadre pénal. Et en plus de ça, c'est un gros dossier parce qu'il y a pas mal d'enjeux et de négociations qui sont assez houleuses avec le Conseil, notamment sur l'inclusion du viol, et ça c'est un gros sujet du blocage qui on va dire ralentit considérablement les négociations.

Donc heu voilà de manière générale ce que je peux dire sur le sujet, après j'imagine que t'as des questions un petit peu plus précises.... heu (*rire*) je te laisse....

JP : Ok bah super, donc tu dis que ça fait 2 ans toi aussi que tu es rentrée dans le cabinet, donc en fait c'est presque, c'est presque la même période que le temps que vous travaillez sur la directive du coup.

AP : En fait, en réalité la directive, elle, elle a été présentée par la commission le 8 mars 2022 donc y'a maintenant 1 an et demi mais on savait d'ores et déjà un petit peu, un petit peu avant que ce sujet allait tomber, donc évidemment nous on se préparer en interne, notamment Mme Colin-Oesterlé qui voulait vraiment être rapporteuse sur ce sujet. Mais effectivement j'ai.... Ça fait effectivement une grosse partie de mes deux années de travail que j'ai consacré à ce texte.

JP : Ok, et du coup, est-ce que tu peux m'en dire sur justement les préparations en quoi ça consiste et puis comment vous vous répartissez le travail dans le cabinet, si t'as beaucoup sur le dossier, si d'autres comme Lucas....

AP : Alors déjà de manière plus générale, je ne sais pas si tu sais comment ça fonctionne au Parlement européen pour attribuer un dossier. Mais en gros, donc la Commission européenne va faire une proposition législative et ensuite cette proposition va aller au Parlement mais va d'abord atterrir dans une commission en particulier, parce que les commissions vont d'abord travailler sur le texte avant que ce soit adopté en plénière. Est-ce que jusque-là c'est clair ?

JP : Oui.

AP : Là c'est un cas un peu particulier parce que ce texte a été attribué à deux commissions qui ont travaillé conjointement là-dessus ; la commission FEMM et la commission LIBE. Donc la commission FEMM c'est celle relative au droit des femmes etc et LIBE c'est celle qui est relative aux libertés civiles notamment. Et ensuite, une fois que le texte est attribué à une commission, on va désigner dans cette commission ; un rapporteur qui est principal et ensuite des *shadow rapporteurs*, ou en français des rapporteurs fictifs, qui vont eux aussi pouvoir déposer des amendements. Là, on a un cas un peu particulier parce qu'on a deux commissions, la commission LIBE et la commission FEMM. Et du coup dans la commission LIBE on a une rapporteuse et dans la commission FEMM on a une deuxième rapporteuse, ok ? Donc en Commission FEMM c'est l'irlandaise du PPE Frances Fitzgerald qui est responsable du dossier et en commission LIBE c'est la suédoise Evin Incir qui est du parti S&D donc les socialistes. Donc ça c'est les deux rapporteuses principales, c'est elles qui ont travaillé tous les deux ensembles pour d'abord proposer des modifications sur la proposition de la Commission. Elles nous ont envoyé ce qu'on appelle un projet de rapport, donc c'est la manière dont elles envisageaient d'amender le texte. Et ensuite, y'a tous les *shadow rapporteurs* dans chacune des commissions plus les membres de chacune des commissions qui ont eu la possibilité de rajouter des amendements. Donc autant te dire que quand il y a deux commissions et sur un texte qui est aussi important que celui-ci, on arrive rapidement à un très très gros nombre d'amendements, heu et sur ce texte en particulier j'ai plus le nombre en tête mais je me demande si on n'en avait pas plus de 2000.

JP : Ah oui.

AP : Oui quand même. Sachant que souvent en fait, enfin en fonction des groupes politiques, parfois on veut les mêmes choses mais on ne se concerte pas donc il y avait beaucoup d'amendements qui se ressemblaient. Une fois qu'on a la proposition des rapporteuses et les paquets d'amendements, ce

que vont faire les rapporteuses c'est que, elles vont faire ce qu'on appelle des compromis d'amendements. Elles vont prendre tout ce qui a été proposé comme amendements, donc leurs propositions et celles des *shadow rapporteuses* et des autres membres des commissions qui sont responsables. Et elles vont faire un espèce de mix de ces propositions, elles vont essayer de satisfaire le plus gros nombre et d'aboutir à un compromis d'amendement.

Hum, je ne sais pas si je peux donner un exemple très schématique... mais... (*hésitation*) en gros si les socialistes disent « je veux un carré », le PPE dit « je veux du bleu » et les verts disent « je veux un rond », bon on va essayer de faire un compromis d'amendement mais on sait très bien qu'on ne va pas pouvoir satisfaire tout le monde ; on va proposer un carré bleu mais on va devoir dire non aux verts qui veulent un rond, tu vois ? En gros c'est un petit peu ça, c'est hyper schématique et c'est un peu bête comme exemple mais vraiment les compromis d'amendement c'est : on essaye de satisfaire le maximum de personnes possibles et de rassembler toutes les propositions qui peuvent être... qui peuvent être assemblées ensemble. Par contre les trucs dont on ne veut pas, ou alors on sait que ça... c'est de l'initiative que d'une minorité, on met de côté.

JP : Ok.

AP : Et du coup, une fois, c'est un peu particulier, mais toutes ces étapes sont vraiment importantes pour comprendre le processus décisionnel. Une fois qu'on a ces compromis d'amendements et qu'ils ont été validés par les *shadow rapporteurs*, on va les voter en commissions, ok ?

JP : Oui.

AP : Et une fois que ça a été voté en commissions, ça part en plénière. Et là en plénière, en gros ce qui s'est passé, ce qu'on a dit c'est « on fait confiance au texte de la commission », on ne va pas rajouter des amendements en plénière - parce que parfois c'est possible de rajouter après que la commission ait travaillé des amendements en plénière - on a dit « on fait confiance sur ce que la commission a voté, on essaye de gagner du temps et on renvoie directement en trilogie ». Est-ce que t'es familière du coup avec les trilogues ou pas ?

JP : Je pense oui mais... (*Rires*)

AP : Donc le trilogue c'est une fois que la Commission a fait sa proposition, que le Parlement a adopté sa position et que le Conseil a adopté sa position, les trois institutions se retrouvent et essayent de parvenir à un accord sur le texte, donc un accord qui satisfait tout le monde, donc toutes les institutions. Si tu veux c'est un petit peu la même logique que ce que je t'ai expliqué précédemment avec les compromis d'amendements au sein des commissions parlementaires sauf que là ça se fait à deux niveaux au-dessus parce que c'est vraiment entre les trois institutions qui interviennent dans le processus législatif. Et une fois qu'on est parvenu à un accord, le texte il ne va plus nulle part, le texte il est adopté et c'est fini.

Hum, et donc du coup, les trilogues ont commencé donc en juillet. Hum, et donc... En fait ce qui se passe dans un trilogue, les trois commissions essayent de se mettre d'accord sur le texte, donc en fait on fait un tableau à 4 colonnes ; on a la proposition de la Commission, la proposition du Parlement, celle du Conseil et la quatrième colonne où en fait on essaye de trouver la solution de compromis qui convient le plus. Donc ça fait depuis juillet qu'on travaille sur ce texte. Il y a eu beaucoup d'avancées et de compromis qui ont été trouvés sur... toutes les parties du texte, sauf sur les parties où il y a les infractions. Donc sur toutes les mesures d'accompagnement, de prévention, etc, même si le Conseil a eu des ambitions beaucoup moins élevées que le Parlement, on est quand même parvenu à des

compromis. En revanche, là où vraiment ça bloque, c'est sur les infractions. Et parmi ces infractions, le VRAI blocage, la vraie question qui cristallise toutes les tensions sur ce texte, c'est la question du viol. Parce que, en gros, la Commission a proposé qu'on donne une définition commune du viol, et donc des sanctions communes dans la directive. Hum, en proposant donc une définition donc basée sur le défaut de consentement. Et elle a proposé cette définition parce qu'elle considérait qu'elle avait la base légale pour le faire. Parce que pour proposer ce texte, la Commission s'est basée sur l'article 83 des Traités qui permet à l'Union de légiférer en matière pénale dans les cas d'exploitation sexuelles des femmes et des enfants. Est-ce que jusque-là c'est clair ou pas ?

JP : Oui oui oui, ça c'est bon.

AP : Et du coup la Commission a considéré que le viol était une forme d'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, enfin du coup des femmes en l'occurrence puisque c'est un texte sur les femmes. Le Parlement et les services juridiques du Parlement ont été d'accord avec cette approche, ont été d'accord avec cette approche, et ont considéré que c'était une forme d'exploitation sexuelle. En revanche, le Conseil a considéré qu'il y'a en fait un défaut de base légale et donc qu'on ne pouvait pas considérer que le viol était une forme d'exploitation sexuelle. Pour plusieurs raisons, parce que hum le Conseil. Je ne sais pas si tu as vu l'avis du service juridique du Conseil en la matière ?

JP : Heu c'était assez compliqué à trouver donc je l'ai parcouru mais pas en détail encore pour l'instant.

AP : Ouais il est, je pourrai te le renvoyer si tu veux parce qu'effectivement il est assez difficile à trouver dans les méandres du site du Conseil.

JP : Ah oui merci.

AP : Heu du coup je pourrais te le retrouver. Mais c'est assez intéressant parce qu'en fait il considère, ce qui est une interprétation juridique, qui potentiellement pourrait s'entendre, que l'exploitation doit être entendue plutôt sous la forme de la traite par exemple. Et que voilà, derrière une agression sexuelle comme le viol, il n'y a pas forcément la volonté d'exploiter la personne.

JP : Ok.

AP : Ça c'est l'argument du Conseil. Au-delà de ça, le Conseil est extrêmement embêté parce qu'il considérait que l'article tel que proposé contrevenait au principe de non-discrimination parce qu'il ne visait que les femmes et non pas les hommes. Grosso modo. Finalement on protège les femmes victimes de viol mais pas les hommes. Et (*hésitation*) en fait son argumentation juridique, même si elle est créative, finalement elle est, en tous cas Mme Colin-Oesterlé considère qu'elle n'est pas valable parce qu'il y a déjà un précédent. Il y a quelques années, on a légiféré sur les abus sexuels sur les mineurs.

JP : Oui en 2011 c'est ça.

AP : Sur la même base juridique, donc l'exploitation sexuelle des enfants. Et c'est là qu'il y a un véritable problème, parce que toute l'argumentation, aussi juridique, aussi étayée soit elle, toute l'argumentation du Conseil tombe à l'eau. Parce qu'à partir du moment où on a considéré qu'un viol sur un enfant était une forme d'exploitation sexuelle des enfants, on ne peut pas considérer qu'un viol sur une femme ça ne l'est pas. Et puis même, ça envoie un message qui est absolument terrible, ça veut dire que violer un enfant c'est grave, violer une femme un peu moins ? Et il y a un vrai problème sur le sujet.

Hum, du coup au niveau du Parlement en plus des négociations qui ont lieu en trilogue, les députés se sont pas mal mobilisés sur le sujet, donc notamment Mme Colin-Oesterlé qui a fait pas mal d'articles, qui a fait beaucoup de prises de parole à ce sujet pour essayer d'interpeller le

gouvernement, le Ministère de la justice qui est responsable de ce dossier au Conseil, la Première ministre, même les associations etc etc. Parce qu'il y a une véritable incompréhension en fait de... de cette argumentation juridique. Et en fait derrière ça, ça témoigne plutôt en réalité d'un vrai manque de volonté politique. Enfin, de la France comme d'autres États membres, ne veut pas avancer en la matière. Donc...

JP : Ok, et du coup justement, quand il y a des interpellations, enfin les cibles principales c'est les hauts dirigeants, le ministère de la justice etc et du coup aussi les associations pour qu'elles se mobilisent et qu'elles interpellent aussi ?

AP : Voilà c'est ça. En gros... évidemment les personnes qui peuvent changer d'avis c'est, c'est justement le Ministère de la justice, le gouvernement etc parce que ce sont eux qui interviennent au Conseil. Malheureusement, malheureusement, on a reçu très peu de réponses. On a reçu une vague réponse du cabinet du Président de la République qui nous a gentiment dit d'aller voir son collègue le Ministre de la justice. Chose qu'on avait déjà faite mais on n'a pas reçu de réponse. Donc ça c'est un petit peu compliqué. Donc c'est la raison pour laquelle nous on contacte aussi des associations parce qu'en fait sur un sujet comme celui-ci, on sait très bien qu'on ne pourra pas... on ne pourra pas mobiliser en fait si on n'a pas le soutien des associations derrière nous. Et ce d'autant plus que les questions européennes restent quand même assez méconnues du grand public, assez compliquées à expliquer. En fait, enfin, nous on dit assez simplement, on dit la France refuse d'inclure le viol dans la législation européenne. Mais il y a beaucoup de gens qui disent mais attendez je ne comprends pas, le viol est déjà pénalisé au niveau français, enfin pourquoi ? Et c'est vrai que c'est assez difficile à comprendre quand on n'est pas dans la bulle européenne et qu'on ne suit pas les actualités européennes. C'est assez dur de comprendre pourquoi le gouvernement français refuse.

Donc nous ce qu'on essaye de faire c'est effectivement sensibiliser les associations, leur expliquer ce qui se joue au niveau européen, leur expliquer que la définition du viol qu'on essaye d'introduire c'est une définition qui est basée sur le consentement donc en fait c'est une définition qui est beaucoup plus protectrice des victimes. Parce qu'en fait maintenant la victime ce qu'elle devra faire c'est juste... enfin prouver effectivement qu'elle n'a pas donné son consentement. Là où par exemple pour le moment dans la législation française, il faut prouver qu'il y a eu contrainte, menace, violence ou surprise je crois. Donc, sachant que le viol est déjà très difficile à prouver, qu'il y a beaucoup de femmes qui n'osent pas porter plainte parce qu'elles ont peur justement d'entrer dans des procédures trop complexes, de ne pas être crues etc. Ce serait bien voilà de donner un signal à ces femmes et de leur dire bah voilà la seule chose que vous aurez dorénavant à prouver c'est que vous n'avez pas consenti un point c'est tout.

JP : Et justement, il en a qui mettent en avant ce renversement un peu de la charge de la preuve comme contre-argument pour ne pas inclure cette définition, est-ce que ça a été un sujet ou vraiment, enfin, pour vous ça tombe sous le sens que la définition du viol soit basée sur le consentement pour faciliter les démarches. Parce que je crois qu'il y a notamment la Ministre française à l'égalité hommes / femmes qui a avancé cet argument, que ce serait moins protecteur parce que ce serait à la victime d'apporter la charge de la preuve, bah du non-consentement.

AP : Nous on n'est pas, on n'est pas totalement d'accord avec ça parce qu'en fait... L'élément qui devrait caractériser le viol c'est tout d'abord l'absence de consentement, peu importe la forme que prend cette absence de consentement. Et c'est plus simple pour la victime, nous nous c'est ce qu'on

pense, de prouver son absence de consentement que de devoir prouver qu'il y a eu violence. Qu'est-ce que c'est la violence ? Est-ce qu'elle est psychologique, est-ce qu'elle est physique ? Est-ce qu'elle doit laisser des traces ? Est-ce qu'il y a un degré de violence qui aura un effet plus probant, plus important ? Enfin difficile. Pareil pour la contrainte, pareil pour la surprise etc. Alors qu'en fait si on dit juste « défaut de consentement », on peut prouver ce défaut de consentement avec pleins d'autres choses en plus qui sont déjà comprises dans la loi française. On peut prouver qu'il y a eu défaut de consentement parce qu'il m'a attrapé par le cou et qu'il m'a plaqué contre le mur donc je ne pouvais plus bouger. Il y a eu défaut de consentement parce qu'il a mis de la drogue dans mon verre et que j'avais complètement incapable de dire oui. Il y a eu défaut de consentement parce qu'il est arrivé dans mon lit la nuit et que je ne voyais pas ce qu'il se passait, la surprise. Enfin si ça on peut le prouver, c'est des éléments qui ne sont pas en fait contradictoires, on peut prouver qu'il y a eu défaut de consentement avec les éléments qu'il y a déjà dans le Code pénal français en fait. Et c'est vraiment, enfin pour la victime ce n'est pas un renversement de la charge de la preuve, au contraire. C'est juste, enfin, on aide la victime à prouver ce qui est censé être l'essentiel dans les affaires de viol, le défaut de consentement c'est tout.

JP : Oui oui donc c'est vraiment une facilitation. Enfin de toute façon sur cet argument je suis plutôt d'accord mais c'est vrai que j'essayais aussi de comprendre aussi la tendance inverse. Et... et est-ce que par exemple vous dans les différents débats vous avez eu justement à faire à ce genre d'argument etc ? Ou alors tout le monde est plutôt unanime hum dans le cercle proche et plus éloigné alors, comment ça se profile ?

AP : Au sein du Parlement, on est assez unanime sur la question en fait, il n'y a pas eu de débats, parce qu'on a toutes été d'accord - je dis toutes parce qu'il n'y a que des rapporteuses femmes.

JP : Oui j'ai vu.

AP : Comme souvent sur les sujets qui sont liés à l'égalité homme / femme ou les violences faites aux femmes. Mais au niveau du Parlement, il n'y a pas... ça n'a pas posé beaucoup de débats parce qu'en fait on était assez unanimes sur cette question. Au niveau du Conseil, nous, nous vu qu'on est que *shadow rapporteure* et que ce sont les rapporteuses qui sont en liens plus étroits avec le Conseil on n'a pas eu encore de, de discussions franches et directes sur ce point. En fait, en gros ce qui s'est passé au Conseil pour le moment c'est qu'on a essayé de trouver des compromis sur les points les plus faciles du texte et qu'on a laissé toutes les parties compromises... toutes les parties compliquées - pardon désolée je suis un peu malade - toutes les parties compliquées pour la fin des négociations. Et là on arrive à la fin des négociations, on commence à entrer dans le dur du sujet. Et la semaine prochaine justement on aura un trilogue où on devra évoquer cette question. Donc pour le moment le viol, on l'a évoqué que de manière un petit peu superficielle. On a eu des échos du Conseil qui disait « non non non non non », on sait que la France dit non, on n'a pas eu de discussions franches et honnêtes sur pourquoi vous ne voulez pas inclure le viol.

Hum, tout ce qu'on sait on le sait parce qu'on a entendu, parce que c'est dans l'avis du service juridique du Conseil, voilà. Donc les choses sont amenées à évoluer, on aura peut-être plus d'informations à partir de la semaine prochaine. Mais en tous cas oui, c'est des arguments, c'est des arguments qu'on va probablement entendre, ces arguments tenant à la charge de la preuve. Mme Colin-Oesterlé... se demandait aussi s'il n'y avait pas effectivement des lobbies, en fait des avocats qui travaillent plutôt du côté des droits de la défense qui ont peur que la preuve du viol soit tellement facilitée qu'on puisse voilà incriminer n'importe qui pour n'importe quoi. Bon, ça c'est, c'est des

craintes dont on entend parler régulièrement depuis, depuis qu'il y a eu le mouvement #MeToo. Mais bon... ce n'est pas parce qu'on a peur...

JP : Qu'on doit arrêter.

AP : Peur de se faire accuser à tort que pour autant en fait il faut retirer aux femmes la possibilité de se défendre aussi.

JP : Ok.

AP : Donc heu, donc voilà. Après il y a d'autres raisons qui font bloquer le Conseil. Une des raisons aussi c'est que, outre le fait que ça les forcera à changer leurs législations au niveau interne, il y a forcément certains États qui considèrent que cette interprétation assez extensive de ce qu'est l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants permettrait ensuite potentiellement à l'Union européenne de légiférer dans le droit pénal. Et de manière beaucoup plus large au niveau pénal, sachant que normalement la justice pénale c'est quand même une compétence des Etats-membres.

JP : Oui oui.

AP : Donc je pense que certains Etats-membres se disent « qui nous dit qu'en fait si on considère que le viol est une forme d'exploitation sexuelle, ensuite on ne considéra pas que voilà un sifflement dans la rue est une forme d'exploitation sexuelle et qu'il faut légiférer au niveau européen là-dessus ». Je caricature un peu le trait mais c'est pour montrer un peu la crainte que peuvent avoir les États-membres.

JP : Ok, ouais. Et du coup, là le trilogue de la semaine prochaine... enfin toi par exemple est-ce que tu y seras, qui y assiste précisément, au sein du cabinet, au sein des rapporteurs, *des shadow rapporteurs* ?

AP : Alors, donc il y a effectivement des représentants des trois institutions, de la Commission, du Conseil et du Parlement. Sachant qu'au niveau du Parlement, ceux qui interviennent sont les deux rapporteurs. Les *shadow rapporteurs* sont présents aussi puisqu'ils ont été impliqués sur le texte sur le texte mais ce n'est pas eux qui prennent la parole. Parce qu'en fait ce qu'il se passe quand on a des rapporteurs c'est qu'on donne en fait le mandat aux rapporteurs ensuite pour parler au nom du Parlement européen. Donc Mme Colin-Oesterlé sera présente mais elle ne prendra pas la parole. Et ses collaborateurs, donc heu Lucas et moi seront, seront présents également mais pareil on ne prend pas la parole.

JP : Ok, ouais. Donc hein la semaine prochaine... enfin vous sentez globalement que c'est là que la discussion aura lieu et que ça va... au moins il y aura les raisons apportées de tout le monde, enfin de chaque partie ?

AP : On va avoir, on va avoir une discussion sur ça, c'est sûr. Après, on n'aura pas d'avancées *a priori*. Dans la mesure où on a déjà eu des échos sur le fait que voilà, le gouvernement français campait sur ses positions. Et surtout ce qu'on sait c'est qu'on a deux gros Etats-membres qui bloquent, donc la France et l'Allemagne. Malheureusement, rien n'est faisable, malheureusement ou heureusement d'ailleurs, rien n'est faisable au niveau européen sans le soutien de la France et de l'Allemagne. Heu parce que en fait, hum, si la France et l'Allemagne s'allient et qu'elles ont en plus un autre pays avec elles, il y aura une minorité de blocage au Conseil.

JP : Oui.

AP : Donc on est dans une situation qui est très très compliquée en effet. Si on n'arrive pas à faire changer d'avis soit la France soit l'Allemagne, ça va être très compliqué.

JP : Ok ouais. Et... enfin pour rester un peu dans la dynamique des États au Conseil, est-ce que par exemple... enfin tout à l'heure on parlait d'interpellations, de soutiens qu'on peut aller chercher. Est-ce que vous avez eu des retours des membres, et notamment des rapporteuses dont les pays soutiennent cette... cette décision, cette proposition ? Et comment ça s'est un peu passé ; est-ce que c'était d'office ok, est-ce qu'il y a eu un travail de leur côté aussi ou est-ce que vous n'en savez pas trop ?

AP : Il y a eu certains Etats-membres qui dès le début se sont prononcés en faveur de l'inclusion du viol et qui ont fait un communiqué de presse commun que je pourrais t'envoyer aussi. Et parmi eux, donc heu il y avait la Belgique...

JP : Le Luxembourg.

AP : La Grèce, le Luxembourg, l'Italie...

JP : Et il n'y avait pas l'Espagne, non c'était plus tard ?

AP : Non, en fait l'Espagne n'a pas pris part à ce communiqué pour la simple et bonne raison qu'en fait elle assure pour le moment la Présidence du Conseil et du coup elle a un devoir de neutralité. En réalité, on sait que l'Espagne soutient l'inclusion du viol, tout simplement parce qu'en Espagne c'est déjà quelque chose qui existe et que l'Espagne est un pays très très très avancé sur ces questions-là. Donc il y avait Belgique, Luxembourg, je me demande s'il n'y avait pas la Suède, l'Irlande peut être. Et entre-temps, il y a d'autres pays qui ont rejoint, qui ont rejoint la liste des États qui sont en faveur, qui sont en faveur.

JP : Oui, ça va entre 9 et 11 selon les échos.

AP : Oui. Hum, donc il y a des États qui se sont laissé convaincre. Il y en a d'autres qui sont un peu *in between* donc qui disent « nous on n'est pas spécialement en faveur mais on n'ira pas jusqu'à bloquer le texte si ça, si c'est un point crucial ». Parmi ces États, je crois qu'on a la Roumanie par exemple. Et puis après on a les fervents opposants, notamment la France, l'Allemagne, la Hongrie, heu voilà.

JP : Oui voilà, oui du coup il y a des états qui se sont laissé convaincre au fil des discussions, ou par... du « lobbying » je ne sais pas mais en tous cas des cibles vraiment très précises d'interpellations.

AP : Il y a certains États qui ont changé d'avis, après de là à savoir véritablement ce qui les a fait changer d'avis c'est, c'est compliqué. Soit des pressions internes au Conseil, soit des pressions au niveau de leur États-membres. C'est toujours difficile parce qu'en fait le combat est mené sur plusieurs fronts ; enfin il est mené au niveau interne par les gens qui s'intéressent à la question, au niveau parlementaire. Donc difficile de savoir qui a fait changer d'avis ces États membres mais effectivement il y en a qui se sont maintenant prononcés en faveur alors qu'au début ils étaient muets sur la question.

JP : Ok, et une autre chose qui m'a assez interrogée, donc je ne sais pas si c'était un sujet aussi, mais justement il y a certains États-membres qui dans leurs définitions pénales nationale n'ont pas... enfin ont encore cette notion de contrainte etc qui sont en faveur de la directive et d'autres à l'inverse, je pense par exemple aux Pays-Bas qui viennent, enfin sont sur le dernier point pour adopter cette définition basée sur le consentement mais qui ne se sont pas prononcés pour. Est-ce que du coup, y'a pas de corrélation, est-ce que... est-ce que c'était aussi une interrogation de votre part ?

AP : Je pense que, je pense que ça revient plus ou moins à ce que je te disais tout à l'heure. Enfin, c'est que cette question de l'inclusion du viol, elle va plus loin que la simple introduction du

consentement dans les législations pénales. Pour moi, c'est une vraie question, enfin ça peut être interprété - là je parle en mon nom, c'est pas -.

JP : Oui oui pas de souci.

AP : Je pense que dernière il y a pour certains États membres une vraie question de souveraineté notamment en matière pénale parce que la question c'est « comment on interprète les traités européens ». Si on les interprète de manière extensive, on perd de notre, notre capacité de légiférer en matière pénale. Et qui nous dit que, voilà, enfin pour le moment, je vais essayer de reprendre l'article 83, mais qui nous dit que voilà dans les autres champs qui sont listés dans l'article 83 sur lesquels l'Union peut légiférer en matière pénale, il n'y en a pas aussi qui pourront être interprétés de manière extensive et finalement faire en sorte que les Etats-membres n'aient plus la main on va dire pénale.

JP : Oui ok.

AP : Donc je pense que voilà c'est un autre élément, un élément supplémentaire qui s'ajoute à la définition basée sur le consentement. C'est vraiment le côté oui voilà souveraineté en matière pénale et interprétation extensive. De manière générale, les États-membres sont toujours assez réticents vis-à-vis des interprétations extensives des traités parce que qui dit interprétation extensive des compétences européennes, dit diminution des compétences des Etats-membres. Et ça les Etats-membres détestent. Peu importe que les Etats-membres soient dirigés par des gouvernements pro européens ou pas, en général quand on empiète sur les compétences des Etats-membres ils ne sont pas contents.

JP : Ouais bien sûr.

AP : Voilà.

JP : Et, voilà, enfin (*hésitation*) justement cette dualité entre les services juridiques de la Commission, du Parlement et du Conseil, est-ce que c'est courant justement sur ces questions qui peuvent étendre certaines compétences ou est-ce que c'est plutôt d'habitude ils sont d'accord et là c'est un sujet vraiment de tensions ou les services juridiques n'ont pas le même avis ?

AP : Honnêtement je ne saurai pas donner de tendance. Déjà dans la mesure ou en fait, enfin. Les problèmes d'avis de services juridiques, on en entend parler que quand il y a un problème justement. Donc je ne saurais pas te dire si, si, si c'est fréquent ou pas. Après sur des questions qui justement sont sujettes à interprétations comme celle-ci, hum... oui c'est pas étonnant qu'il y ait des divergences d'opinions.

JP : Oui ok.

AP : Enfin dans le sens où, je ne sais pas si t'as étudié un peu le droit, mais le droit est quand même, je ne dirai pas que c'est pas une science exacte mais enfin si ce n'est pas une science exacte. C'est-à-dire qu'il y a la règle de droit et il y a ce qu'on en fait. Et effectivement l'interprétation dans le droit joue un très très grand rôle. Et un bon juriste te dira potentiellement que les interprétations du Conseil et celle de la Commission se valent en fait. Donc c'est assez compliqué à dire mais... enfin à admettre parce qu'on aurait envie qu'il y ait une seule interprétation. Il peut potentiellement y avoir une surinterprétation juridique mais c'est à la Cour de justice de la donner pour le coup. Normalement si la Cour de justice dit « voilà que c'est une forme d'exploitation sexuelle », voilà normalement les États-membres sont obligés de s'y plier. Mais heu mais voilà en termes de raisonnement juridique, enfin de technique juridique hein j'entends, les deux raisonnements peuvent potentiellement s'entendre. Mais là où en fait le raisonnement juridique du Conseil perd toute crédibilité c'est

vraiment parce qu'il y a eu un précédent et qu'on a déjà considéré que c'est une forme d'exploitation sexuelle. Donc là, là on se... C'est l'arroseur arrosé en fait.

JP : Donc c'est on va dire le principal contre argument qui est et qui sera avancé lors des discussions ? Enfin à ton avis.

AP : En plus de ce que nous, enfin en tous cas en tant que Parlement et on est d'accord avec la Commission, en plus de ce que nous on pense c'est-à-dire que le viol est une forme d'exploitation sexuelle RÉELLEMENT. Il y a effectivement cet argument imbattable qui est l'argument du précédent sur la législation sur les abus sexuels sur les mineurs.

JP : Et est-ce, enfin sinon j'irai, j'irai le chercher mais, est-ce que justement à l'occasion, enfin en 2011, il y a eu une définition de l'exploitation des femmes, enfin des mineurs en l'occurrence, ou c'est juste entré dans ce cadre-là de manière, pas naturelle, mais de manière évidente ? Il n'y a pas eu de définition donnée...

AP : Ça il faudrait aller regarder, soit dans le texte, soit dans l'exposé des motifs de la Commission. Mais j'ai pas le texte exactement en tête mais si c'est là.

JP : Oui, ok. Bon bah ça fait déjà pas mal d'infos. Si peut être une dernière question. Tout à l'heure on parlait des organisations etc, est-ce que... c'est plutôt des organisations... est-ce que y'a des organisations à titre européen que vous contactez ou c'est plus français qui vont faire remonter les problèmes, qui vont faire rayonner déjà le problème de l'Europe à travers la France comme on a dit que bon les problèmes européens sont un peu obscurs. Ou il y a aussi des contacts purement européens qui peuvent aider ?

AP : Alors il y a des contacts européens. Nous du côté de Mme Colin-Oesterlé on ne les a pas contactés parce qu'on a principalement exercé notre lobby au niveau français.

JP : Ok.

AP : Parce que nous en fait notre but c'est de faire changer le positionnement de la France parce que voilà c'est un des plus gros États-membres et que que (*hésitation*) Mme Colin-Oesterlé est française donc voilà. Donc elle elle a vraiment exercé son lobby au niveau français. Après oui il y a un lobby qui s'effectue en parallèle au niveau européen, notamment au niveau du *European Women's Lobby*, je sais pas si ça te parle et si tu connais

JP : Oui.

AP : Mais aussi voilà qui cherche à se mobiliser sur la question et s'est déjà penché dessus. Hum mais oui en fait il y a vraiment un lobby et national et européen sur la question.

JP : Ouais, un double front à mener. Ok. Et justement, ces interpellations, aussi publiques on va dire sur les réseaux sociaux, c'est fait exprès pour faire réagir...

AP : Oui bien sûr.

JP : Enfin au vu du manque de réponse que tu m'as évoqué tout à l'heure ? Aussi pour mobiliser derrière c'est ça ?

AP : Bah oui c'est pour mobiliser et aussi pour que voilà... On puisse aussi toucher les citoyens parce qu'on a parfaitement conscience que seul, on n'arrivera pas nécessairement à faire bouger le gouvernement et que c'est aussi avec les citoyens, les organisations, les ONG qu'on arrivera à faire bouger les choses. Et d'ailleurs, enfin, il y a également Monsieur Glucksmann qui a fait une pétition sur le sujet, ce qui est bien d'ailleurs parce que Monsieur Glucksmann a quand même une audience assez élevée, notamment sur les réseaux sociaux. Voilà c'est avec des mesures comme ça... On a

également été en contact avec #NousToutes qui pareil a énormément de followers sur Instagram etc, donc ça ça nous aide parce que ça permet de sensibiliser un petit peu sur la question. Mais de manière générale, on constate quand même qu'il n'y a pas assez de mobilisations. On a eu quand même très peu de retours des associations...

JP : D'accord ah oui.

AP : Donc moi j'ai été en contact avec #NousToutes donc ça y'a pas de souci mais sur les autres associations c'est très compliqué.

JP : Ouais....

AP : En tous cas au niveau français. Et on ne comprend pas trop. On ne comprend pas trop.

JP : D'accord oui. Et c'est une absence de réponse ou juste... enfin ou une justement...

AP : La plupart du temps c'est une absence totale de réponse oui.

JP : D'accord oui.

AP : Il y a un peu, voilà. Enfin nous on n'arrive pas trop à comprendre... comment ça se fait qu'une question comme celle-ci, surtout après #MeToo ne trouve pas d'écho en fait...

JP : Surtout sur des associations orientées.

AP : Oui voilà surtout sur les associations, surtout chez les associations féministes qui en général se saisissent quand même voilà plutôt bien de ce genre de sujet, c'est vrai que c'est assez surprenant.

JP : Ok oui. Donc il faut chercher le soutien ailleurs et aller directement.

AP : On essaye, on essaye mais où ? *Rires*

JP : Oui. Au niveau national, ils ont lancé là il y a deux jours je crois ils ont ouvert une commission pour la définition du viol en droit français à l'Assemblée et il y a eu une proposition de loi déposée... Mais est-ce que ça va prendre, est-ce que ça peut prendre... ?

AP : Si le débat, ça à la limite c'est plutôt une chance, parce que si le débat national a lieu en parallèle du débat européen, peut être que ça va faire justement ressurgir ces questions. Et c'est vrai que... à plusieurs reprises, moi quand je parlais de ce sujet, on m'a dit « ah oui d'ailleurs il y a également ça au niveau national » et c'est seulement là en fait que les gens ont un peu tilté et on dit « bah oui en fait ça vaut peut-être le coup qu'on s'intéresse aussi à ce qui se passe au niveau européen ».

JP : Ok.

AP : Mais voilà, je ne sais pas si j'ai répondu à toutes tes questions.

JP : Oh bah oui, c'était très intéressant. En tous cas j'ai un vrai... une vraie idée de comment ça se passe à l'intérieur parce qu'on a beau connaître le fonctionnement des institutions et... de comment ça se passe.

AP : Oui entre comment ça se passe sur le papier et dans la réalité, je peux te dire que c'est complètement différent.

JP : Entre le cours de droit en amphi et l'arrivée je pense que *rires*

AP : Rien à voir, rien à voir. Pour bien comprendre comment ça se passe, moi aussi je suis passée par là, je suis arrivée, toute heu, toute sure de moi au Parlement européen mais en réalité il faut bien 6 mois d'adaptation pour bien comprendre tout ce qu'il passe au Parlement.

JP : C'est normal sinon ça serait pas... pas stimulant. Hum bah merci beaucoup d'avoir, d'avoir répondu, d'être là. Et bah... si y'a encore des discussions...

AP : Si y'a encore des questions, il n'y a pas de souci je pourrais, pas de souci je pourrai te répondre par écrit soit t'appeler ou autre. Hum, donc y'a pas de problème. Et et de manière générale, quand tu

auras fini ton travail, n'hésite pas à nous le faire parvenir, ça fait toujours plaisir de voir ce que les étudiants ont fait après avoir échangé avec nous.

JP : Et bah avec plaisir, ce sera juste avant les élections donc normalement ça sera fini.

AP : Parfait.

JP : Et bah merci beaucoup.

AP : Bon courage.

JP : De toute façon je vais sûrement te renvoyer un mail pour la décision du service juridique du Conseil si ça ne te dérange pas, c'est pas pressé mais comme ça ça sera...

AP : Non mais j'ai les documents donc je te les envoie dans la foulée

JP : D'accord et bah merci beaucoup, j'espère que Lucas n'a pas eu de problème trop...

AP : Non non il a été retenu avec des visiteurs...

JP : Ok et bah merci beaucoup et passe une bonne soirée.

AP : Merci et bon courage.

JP : Merci beaucoup au revoir.

Annexe 3. Entretien L. R., Membre du cabinet de la Commissaire à l'Égalité

Fonction : Chargée de l'égalité femmes / hommes au cabinet d'Helena Dalli (Commissaire à l'Égalité, DG JUST)

Date : 18 janvier 2024

Durée : 30 minutes

Conditions : visio-conférence

LR: I find ecstatic that you're concentrating on gender equality issues. I've worked on in the last 15 years I think, on the European level. I have done advocacy, policy, training of women, worked with women in politics, myself being politically active. So, I've done gender equality on different levels, mainly European level. I've joined the cabinet in 2019 and was responsible for drafting the gender equality strategy and then putting forward all the proposals that were mentioned in there. So, we manage to close the directive to put forward and adopted the pay transparency directive. And then we're also now working on the violence against women directive. So, yeah. And the tension between French and the great urgency...

JP: Yeah. So, the directive, is it your main work actually or....

LR: Well, I'm responsible in the cabinet for everything that is gender equality. So, I have worked, as I said, in the gender equality but also on the pay transparency directive, any topic that we do in this cabinet on gender equality. Also, when my commissioner goes on mission and she has to meet the ministers or when she goes to international events, like the Commission of the States about Women at the UN. That's, yeah, under my responsibility as well. So, I dodge upon different issues and making sure that we gender mainstream together with the colleagues in the DGs and the task force to mainstream the policies of the Commission.

JP: Ok, that's great. And you said you worked in organizations before, if I heard right.

LR: Yes. I was the coordinator of a European women, European political women's organization and so coordinating the different women sections of the political party, well political parties and working closely with the EP, with national MEP, with ministers. And to support the, pushing for the issues priorities that were important for these women's organizations.

JP: So, is it a big change to be once in the organization and now in the institutions?

LR: From a content point of view, no. I mean, the content is what I've been pushing for but from the outside. What is different is that you are now in the driving seat, close to the commissioner in shaping the policy and propose the policy. That's very interesting. But it's also being part of a huge public administration and to know what your work frame is but also to know the limits of it. So that's.... Yes, you have certain political priorities but then you have the treaties and then you also have the other institutions that you need to take into consideration and that's important when you get into negotiations.

JP: Ok. Hum, so talking specifically about the directive, what were the different limits and.... In the process, what was really a key moment, how did it go from an idea to the frame and then the negotiations? What was the process like?

LR: So basically, first of all, when you present a legislative proposal from the Commission, it's not that you start writing and it's done. I mean, this is, there is a big process before that and this process is also with consultation, consultation from the outside. So, it's the society, member states, citizens, organizations, employees, *employeurs*, everybody can give their input. And so, then based on that, the data is connected, and you try to take that all into consideration and then you draft a proposal. When we started drafting the proposal, we had already something that was being discussed, negotiated and that was the Istanbul Convention. I don't know if you have followed that a little bit, but the Istanbul Convention also got stuck for a longtime in the Council, so the Council that represents all the member states. Despite the fact that we were pushing and every time the commissioner was meeting with member states, you know she was putting this on the agenda, saying like "you know this is important", this would you know bring the standards of combating violence against women to a higher international level. There were member states that were not willing to move. And so yeah so that's where we were been stuck because we needed unanimity. So, we said ok, fine we'll keep on pushing for that but at the same time we will put forward our own uh proposal, legislative proposal, that is not based on unanimity but that is based on qualified majority. So having done all the data collection having studies working with the Gender Institute with also service that had been done in the past by Fundamental Right Agency of Eurostat, I mean you get all this information and then you start thinking ok how we're gonna do this and how will we be able to advance. So, we used the same logic as the Istanbul Convention, but we were able to be more concrete because we needed to show why we're presenting our directive and not just waiting one day for a miracle to happen. And also, one of the things is that, by having our own directive, that means that we have more hands on what we can do, either in working with member states and helping them implementing but also us monitoring what is happening. And then we thought it was also better to have a common approach within Europe and so to to also bring together the different pieces of legislations that we already had that's touched one way or another which is only one legislation to bring it up to international standards like the Istanbul Convention and to make sure that we were able to adopt it.

Now we also wanted to have some ambition so combatting violence against women and domestic violence, and the question was "what can we do that is feeling ambitious and goes beyond of what the Istanbul convention is already proposing" and there we saw two opportunities. One is to have a whole series of criminal acts, one of them was and I think that in France you've heard a lot about, this is the article 5 have a common definition of rape. One that includes the the definition or the the concept of consent. And the second one was to criminalize acts related to cyber violence. And those were the two big novelties. So, we put this using a legal basis that was not easy but was not impossible and that's why we chose that legal basis and its article 83-1 which is already a whole series of criminal acts and so the one that we used was the the one that refers to sexual exploitation of women and girls and children. Yeah, that's what we put forward that directive and so yes it was a milestone, it is a milestone in the work done on gender equality and gender-based violence at the EU level. And so, this happens a year ago yeah, I think...

JP: Maybe...

LR: This was quite a big achievement, and we were happy with that now. Now we are 8 months later, we have started negotiations and indeed that's what we see that it's difficult for member states to accept legal basis to, especially with the article 5, to accept that also issues related to cyber violence. Cyber violence and anything that is related to online activities despite the fact that we have

the DSA, it's challenging because it's still very new and everyone is trying to, you know, get used to the fact that we are putting frameworks in which we can operate so that everybody feels safe to exist online. So those were, I mean, in a nutshell this has, you know, been a big achievement but also challenges and so now we are in negotiations, and we'll see where this will end. Of course, everybody hopes that we will be able to find some kind of agreement by the end of this presidency because we have European elections in June and so yeah then the machinery in Brussels kind of has a little stop. That's already in March and everything slows down so we're a bit under time pressure. So yeah, we'll see where where this all ends.

JP: Yeah, it's been almost two years because it was yeah, it's on 2022. I think there is a plenary session in the Parliament on the 5th of February which will... which have the directive put into the agenda. Are you, do you have specific wishes, do you know, do you have a feeling about what will going on or is it still uh we don't know?

LR: Well as I said we're in negotiations now and for me it is difficult at this stage to say more than they are things on going and I mean there is a political deadline because of the end of the mandate and the Parliament coming to an end. But we don't know. I mean like as I said, the women on boards we managed to do block it, but it had been blocked for 10 years. Pay transparency, we managed to finalize it within what a year and a half. So, everything depends on so many factors, factors that are important is "is there momentum"; who is in the presidency, is this a priority for the presidency, who are the rapporteurs, do they have experience, no experience? All these elements, national situations, contexts... For example, Spain had its presidency and in the middle of their presidency they had an election ongoing. So, you know those are all things that one needs to take into consideration. Sometimes there is also a shift of government, there is Poland that has been very reluctant towards gender equality issues, now we'll, yeah hopefully you know, shifts a bit more in favor of gender equality issues. So, you know all these things today of all and so that's why sometimes it's difficult to to say when is the deadline because it's not, it's not just we put a deadline and therefore we we can end. That's always the best option yeah.

JP: Yeah, that's also...

LR: Between the colleagues, the date is changing as well, between the Council and the Parliament and so we are here as, on this focus.

JP: Oh, and about colleagues in these institutions, who are your main contacts? About the Parliament I assume it's the rapporteurs and maybe shadow rapporteurs, but in the Council do you have some specifically links or is it all in the trilogues and the negotiations?

LR: ... Well, the Council itself is often, it's the contact point because they are the ones that are in the driving seat presiding the meetings, doing the negotiation, so it's true that they are an important interlocutor in those processes. But that doesn't mean that we cannot have contacts with member states. Everything depends, like if there is an issue with one member state they can't, you know, they they don't seem to be willing to to move then yeah obviously you also go and talk to them and try to explain why this is important. And also, if you want to understand you know where the member state stands, that's what we did in the beginning of this process. So yeah, there is not just one, well there is a during the presidency, there is always one privileged one which is the presidency because they are in the lead.

JP: Ok and about the States and in general people who are not in favor about the directive or the article 5 or about cyber criminality, do you seek to reach to them to understand their point of view to counter-react or just to explain to them... how do you react to this opposition or to this?

LR: Yeah well it's it's part indeed of the the work that we do, we, the commissioner or we are the cabinet member is to meet our counterparts from the member States and to speak about our files to understand where you know there are issues in the countries, trying to make them understand that you know maybe there is a way of turning things around or trying to find a compromise or stuff like that. But yeah, channels are always open to talk and to understand and to have as many people on board as as possible as part of the European democratic process.

JP: And, so, you have kind of both sides, but do you work well with organizations as members of the cabinet or is it quite complicated to get them on board with the subject and to spread the subject to kind of mobilize the population?

LR: No, I mean we have a good contact. With member states, with civil society organizations, employers, representatives' employees, representatives' members of Parliament, stakeholders. So yeah, I mean it's part of our daily work. Is everyone as enthusiastic about our work? No, but that's also part of the work that we need to you know explain why we're doing this and how this is beneficial for you know, the EU as a whole and and and citizens as a whole.

JP: Yeah, yes so, maybe do you find it important to ever rely on civil society to be more engaged, involved or...

LR: For us, for the Commission, it is extremely important to be in regular touch with civil society because civil society stands very close to what's happening on the ground. Like for example, In the beginning of the pandemic, Covid pandemic, that's from who we were receiving the first information; that women were being hit harder because they were confined with sometimes violent partners and that they couldn't get out or they couldn't go and get help because everything was closed. So that was very useful to us and thanks to those civil society organizations that we were alert. And that we themselves in European level like there needs to be a coordinated way because there are member states where civil society is very strong works well but there are other countries where it's not. There're countries where this kind of information is is collected on and centralized in others it's not, it's completely depends on civil society. So yeah, this was for us very very useful and and and that's why we keep on having relations with with civil society organizations.

JP: Ok, yeah very important even to sens- sensibilise people to get them on board with with what's going on in the European institution because sometimes I feel with less, lost with what's happening. Hum ok so... do sorry, about the definition of rape and article 5, so you said it was kind of the major evolvement, well new thing about sorry, in comparison to the Istanbul convention. So, was it clear since the beginning that it would be based on the consent, or was there from your perspective in the cabinet debate on the definition or was it just clear from the beginning the importance of putting a consent in this definition?

LR: The thing is that, that rape is criminalized in every member state, so as such this was nothing new. I mean it was new if we would put it at European level, so it becomes an EU crime. But indeed, if you look at what has been happening in different member states is that more and more member states have started tout look at rape from that consent perspective and that we found that this was a

moment that we could also show that's advancements, legal advancements, and that's why we we thought that this was an occasion to do that.

JP: Ok, so I think there are states who have a definition of rape based on consent actually but were not in favor of the article 5, so is it, for you or problem of responsibility given to EU or a problem with a criminal, criminalizing too many actions that are normally in the national levels?

LR: Well, if you if you listen to to the explanation that member states give, it's a problem of legal basis. So basically that, the EU does not have the required legal basis to address this as a criminal act. Now, we have this also looked at from our legal service, so this is all a matter of interpretation, and the interpretation is that we have articulated. But *voilà*, member states have their own interpretation and are free to interpret this the way they feel it.

JP: Yeah, even with the 2011, I think it was about violence against children and women put under the article 83 but... Ok

LR: Indeed, it's an argument that we have used and it's very painful to hear from states. That means if you're raped under 18, you're raped, but if you're raped plus 18, then no. I mean, they have their reasons but yeah there is a bit of an incoherence there in the interpretation of the legal basis.

JP: Yeah, so uh with that problem, issue of interpretation, what are actually the means of action and discussion, is it only by discussion to be able to change minds?

LR: Yeah, it's by discussion, it's by having the arguments but it is also by political decisions. And so, you are at the technical level speaking about this but then once it also comes to a political level then political decisions can be taken because yes there is room for interpretation but indeed the room for interpretation can go either way. And that's...

JP: Yeah, that's political thing. And that's kind of the problem I think with France and Germany which were kind of blocking if I understood well. If one of them is saying yes it means that there's way more chances that the directive will pass.

LR: The way that votes are being calculated, and there is a specific calculator on the website of the Council, is that indeed you need to have a qualified majority vote. And a qualified majority vote is based on two things; the amount of member states but also how much in percentage they represent. And so, depending on who is in favor of who is not all this can work or cannot work. So often it is like if two member states are not in favor, then it becomes problematic.

JP: Yes, and if they say yes, they can be followed by others and the contrary.

LR: Yes, sometimes it happens that bigger member states have that power to attract others to follow them or to not being able to make friends because everybody suddenly hides and it's not always a big member state. I remember that back in the days when the work life balance was negotiated and I'm talking even before work life balance, it was called the maternity leave directive and then that was blocked for years because for Sweden talking about maternity leave was backwards and so suddenly all member states like "yeah this is all backwards so we cannot have maternity", okay. So, yeah, it depends. Sometimes, it's not only about size, it can be so many other things that come into play as well.

JP: Ok, umm I think you mentioned earlier some comparison to the time being, the directive being in discussion in comparison to other thing. What are your feelings about that maybe on other subjects by other members of the cabinet, is it unusual uh that time or is it usual for subjects about human rights or women rights, or do you find it like ok?

LR: Well, I would be, I would not be fair to say like no no we the only issue is with equality as well and it's true that the equality um issues are challenging but it's not the only one. I mean there are other subjects that take time, are complicated because of yeah national interests that are at stake or as I said the context so not just problematic issues. I cannot give you a specific, I'm sorry, specific example but yeah can also happen in other fields.

JP: Ok, yeah so, it's not specific about this issue.

LR: No.

JP: And, to quickly go back on the interpretation, is it again, it's difficult to say it's unusual or usual but the difference of interpretation about the Commission and the Parliament legal services and the council one about the article 83, is it kind of usual or is it unusual but we don't know when they are agreeing so...

LR: You mean the different legal services have different interpretations?

JP: Yes.

LR: Well, I'm not a lawyer but once a lawyer told me you would put three lawyers in the room and you have four different opinions. So, this interpretation issue is not is not unusual and it again it's not the only file in which this happens.

JP: Ok. So, I think I did a quick overview. Do you have something to ask, to add, or to ask maybe?

LR: Well, just sort of curiosity is like so you did this interview have you interviewed other people within the Commission and how are you going to use this interview and just want to make sure that I'm not quoted or mentioned somewhere.

JP: So, if you don't want to be quoted or, I can anonymize all the phrases. That was my question for for the end but ok. It's ok. So, but it's not uh, it's only for my professors, it does not have the, it will not be published in any way or only for my personal friends or people who want to read it. And I didn't interview in the Commission except for you. I did an interview with an assistant of the, of Madam Nathalie Colin-Oesterlé, a shadow rapporteur, French shadow rapporteur about the subject, she's in the legal affairs commission in the Parliament. So, I did this in December and for the moment I only have those two interviews but I'm willing to make more but I was in exams so it's kind of taking I'm taking it back that's my first day after exams. So, it's a great way be put back in and to to write and to research. Otherwise, I do research because I have a part which is like sociology and institutional workings, so I have to deal with that literature reports and also so it's kind of combining the field approach with the interviews and the literature approach with the background etc.

LR: Ok, well good luck then with the rest of your research and then writing out you still have some time so that's ok.

JP: Yeah, well thank you very much.

LR: You're welcome.

JP: It was very interesting for me, for understanding what was going on. So, I noted that you want to be an anonymized, I don't know, really do you want me to anonymize also your function, like to say maybe "member of cabinets" or?

LR: Yeah, you can refer to a "Commission official" or "someone in the Commission". But yeah, the least one can identify.

JP: Sorry I had just had a quick bug, so you said just like something like "Commission official"?

LR: Yeah, something like that indeed.

JP: Ok, sorry I just wasn't able to hear for a moment.

LR: No, no worry. Ok, well if there is nothing else, I wish good luck.

JP: Thank you thank you again.

LR: You're welcome, have a nice day.

JP: Have a good day also thanks bye bye.

Annexe 4. Entretien U. C., Assistante parlementaire

Fonction : Assistante parlementaire de Frances Fitzgerald (co-rapporteuse, PPE, Irlande)

Date : 7 mars 2024

Durée : 30 minutes

Conditions : visio-conférence

JP: So, thank you. So, to begin, maybe I'm gonna present myself a little bit more, and then you can do, you can do the same and then we'll go on the the directive. So, I'm in my first year of master and we have to do a research paper, so in the field of political science and especially European affairs. I'm interested in social affairs, so I decided to write on the directive about violence against women because for me it's a very important subject. So, it's my first research work and I wanted to do it on this subject. It's a one-year project. It's, in this, in this, project... I don't know, I've I've done a lot... I've done three years of bachelor's in law and political science so I've got a little bit of law background and that's it. If you have any question afterwards. So maybe you can do a little presentation.

UC: Yeah, so my name is Una Clarke, I'm the assistant parliamentary to Frances Fitzgerald. I've been working with her on the directive of violence against women since it was put forward by the Commission nearly two years ago. And she has been co-rapporteur for the European Parliament, and I've been leading the negotiations at technical level, on that.

JP: Ok, so you you've been working with your MEP since 2019?

UC: Yes.

JP: Ok, and what did, if it's not indis... indiscreet, what did you do before? Is it your first time in like a parliament or European Parliament?

UC: Yeah so, I've lived and worked in Brussels in European affairs for over 10 years now. Before I moved to Brussels and started working for the political party, for the EPP party and the youth of EPP actually so with the youth wing. And then after that, I went and did a master's and then I started working at the European youth forum for 2 and a half years. But I've been involved in politics since I was at university so by 15 years' time.

JP: Ok, what did you study at the university?

UC: I did my bachelor's in economics, politics and law and I did my masters in defense development and diplomacy.

JP: Ok, that's great. So yes, you've been involved in politics since a long time, what were your first experiences and was it general or, or on special subjects like?

UC: Yeah, I mean, I think my first experiences were, I suppose a small branch of the party in university. And I got involved because I've always been interested in politics even as a child and teenager you know, I read the news and know what's going on. And, and I suppose then you know, when I started the issues that I started with and the ones that I could see you know affecting me daily life and the lives of my friends so you know mental health services and things like that were kind of where I would have started. Plus, yeah it kind of developed since then and been working on all sorts of issues. Now particularly in the European Parliament, obviously I've been focusing with Mrs.

Fitzgerald mostly on gender equality and also development. But I mean in my daily work, I'm required to know about lots of other things as well; other pieces of legislation that we're working on and the general political and look I suppose, so it's a, it's a broad, a broad position.

JP: Ok, and then, the in the cabinets of Mrs. Fitzgerald how is it working with the other assistant or with her especially how is the work reported like (I don't know if it's English but yeah)?

UC: So, I mean she's obviously the the boss here. There's three of us that work for her and her team. There's two of us here in Brussels and one in Dublin. So, I'm head of office, I I lead the office work and I work on, as I said, gender equality and development but also general organization, management and also managing the finances and data and all that sort of thing, logistics. And then I have my colleague here in the office in Brussels who works with her on economic policy. She's also working on that, so he needs that work and also kind of media outreach. And then my colleague at Dublin deals with the National Party and events that she would do with, you know citizens and voters there. So usually, one to two days a week he's with her and the rest of the week she's here. And there's three of us working full time with her.

JP: Ok, quite large work. Yeah. Ok, so I saw that she was at the FEMM committee since the beginning, was it - since you're here since the beginning - was it like a committee she wanted especially or how did that happen?

UC: Yeah, so she's always been very interested in equality issues. She's been elected to national politics since 1992 so she's been a politician for 32 years. But, before that, she was president of the national women's council in Ireland and really her beginning in politics is through gender equality and through women and kind of what women need particularly. She was, when she started, it was the time that she was having her first child and watching other women around going through the same thing and trying to see and to support them. And, so, her, her background has always been in the gender equality so when she came in the European Parliament it was natural for her to want to sit in the committee, the FEMM committee.

JP: Ok, yeah and about this committee this committee, is it active in general? I talk before the directive and then after, well do you see a difference in implication?

UC: No, I mean the, the, the committee has had a very successful mandate because as you know legislation comes from the European Commission. And really, we feel that we can see with a female president of the European Commission for the first time a new focus there on gender equality and these issues, so it's been extremely successful. We've had files on trafficking of human beings which disproportionately affects women, pay transparency, so closing the gender pay gap, women on boards, equality, victims' rights. So, we've had a lot of legislation this mandate just focused on gender equality. So, I think it's been very good overall, you know the directive as part of that will not be everything.

JP: Ok, so yes. And do you, do you think or feel like it's really since 2019 and this new Commission or was it a committee also active before?

UC: The committee was active but there wasn't that much, that much legislation coming from the Commission, so the committee was active in a kind of a soft way but not a very proactive way because we had no legislation to work on.

JP: So ok, so talking about this legislation let's get to the directive. Can you tell me a bit about the process since - well you said you worked on it since the beginning - but maybe when did you hear about it first, what were your feelings at first and, did they evolve, well kind of?

UC: Yeah. So, I mean it was put into, into the work program of the Commission for five years by Ursula Von der Leyen at the very start of the mandate. So, we knew it was coming already since 2019. It only emerged in the end, two years ago tomorrow, the international Women's Day. So, it started to really being more present than when we saw the annual planning for the year 2022 back in 2021. So, I mean, we were always optimistic about it and kind of welcomed the fact that the Commission was going to do this in the first place. And I mean it's been a kind of, a, a complicated piece of legislation, but I think we were happy to kind of see it progress.

JP: Ok, and then uh at the beginning, you waited, you waited for it but uh was it uh innovative for you? What were your thoughts and then the generally speaking the FEMM community, committee thoughts on it? First thoughts and if they evolved through the process?

UC: I mean, I think anything in this area was innovation because it's the first piece of legislation in this area from the European Union. So, I think of, you know, to see such topics being addressed through Union level binding legislation was always of interest to us. Then I mean, the FEMM committee welcomed us very much and, I mean there's been ups and downs afterwards, with what happened next but it's very much something that the committee has always been in favor of. And while I think the end result is not exactly all that we would have wished for, it, it's still great to have other than we see it as a beginning not an end. In terms of future legislation, it's important.

JP: Yeah, it's important. And then, can you tell me more maybe about the role of co-rapporteur of miss Fitzgerald and maybe how, well did she present herself, did she was elected, maybe how this happened?

UC: Yeah so, I mean, Frances' role is basically with her other co-rapporteur, to have the par- of the first of all have a joint position of the European Parliament. So once the directive was proposed by the Commission to the Council and Parliament, to make sure that the Parliament subsequent position was a strong one representing the Parliament. Well, it was something that they could stand behind and work with. So, it was the first major task was to gather joint positions from across the Parliament. And then the second task was to negotiate with the Council to try to get a good outcome at the end of the day; an ambitious text and something that they would be happy with. So that I think was her role, and I mean this was decided in negotiations, it was decided in negotiations with the other political groups who would take responsibility for which files. So, Frances has the biggest political group took this file, the liberals took the pay transparency file, the socialists took I think some other reports I need to check, well it was basically a deal to divide out the responsibilities between political groups.

JP: Ok, and so during negotiation, negotiations sorry. How did it happen, was it clear who were the interlocutors and what were their positions or was it kind of blurry at first and then you saw clearly who was against or for certain measures?

UC: Yeah, I mean we had a pretty good idea since the start because, at least, here in the European Parliament, we've been working together already for three years, we know what people think about certain things. So, it wasn't really, not surprising, there was some you know innovations here and there are more on the details but on the big picture stuff we had a pretty good idea about what was

expected within the parliament. But I mean the Council is a different story in terms of that, we didn't expect a lot of what came from there. But perhaps that was more hope from our side rather than reality as to what they would agree to and what not.

JP: Ok, uh, so yeah maybe do you see a difference with how the directive was treated in the Council regarding to other regulations about gender equality, like you say in the there was a some about pay transparency or others, did this directive was special? Or it was mixed up...

UC: This is different because there is no Council configuration that deals with gender equality by itself, gender equality always intersects with something else; so, pay transparency intersected with the labor market functioning, the economy, social welfare, all that sort of thing. Whereas this one dealt with criminal law and criminal justice, so it belonged to two different groups of people in the Council, who gender equality isn't their first thought, it's their second thought after their main area of responsibility. So, we were negotiating with different people with different perspectives and different backgrounds. So for example while it's commonly understood that the Union will take measures to you, know make the labor market function better, or to have the economy function better. Criminal justice, they're usually very wary of because they see it as something more for national member states so they will examine everything very closely anything that the union does to try to make sure that the European Union doesn't step into national competence. So, they all have two different approaches, so it was a different outcome with different people and different priorities the whole way through compared to pay transparency.

JP: Ok, and then to jump back on the, to jump on the criminal justice part. It was the main focus point and the main debate point. How did you deal with that? Was your position to sensibilise people who were against or to explain to them your position? What was, kind of the dynamic in the negotiation with the people against and, the with the people for because it's important also?

UC: Yeah, I mean, I think the criminals also thing doesn't really come into the discussions in the European Parliament because you know we hear what citizens want and we're more - how to call it -, the Parliament is more in the ideas place. And the Council in this area is more the place of the lawyers. So, you know, we have, the European Parliament wasn't that concerned about those sorts of things, it wasn't a major problem for us. The problem came from the member states that they were just like "we don't want to do this and that because we believe it belongs to the member-states". And you know, if you have half the table telling you absolutely not it's very difficult to overcome that.

JP: Ok, umm uh I just remember but, were you aware of the argument would be it's not of the right legal basis since the beginning or were you surprised that some member states which who have consent-based definition just refuse this definition at European level? I, I don't know if, if I'm clear but, were you surprised with the agreements advanced by the Council, the member States and Council in general?

UC: Yeah, I mean we have heard about them since kind of August, September 2022, we heard some noise that there may be problems. But it, I mean, it's not that surprising. I mean, the proposal, the response from the Council legal service in a way was finding an answer to a problem in that the Member states never wanted this, and they needed a way to get out of it. So, it would be more, I would say of, a legal answer to a political problem rather than an actual legal point of view. That's been our experience ever since, that it was a political choice to have this question on the legal basis. If Member states hadn't wanted to find a problem, a problem wouldn't have been found.

JP: Yeah, then, that's, that's a question that I asked myself but some member states have this definition and however relied to the members of the member states that were against the the directive, so was it purely question of competences given to the EU? Because in the national definition they have this rape definition but?

UC: Yeah. They, I mean, this is the funny thing is that some countries who already had consent-based rape legislation just didn't want us an EU level which probably was to do with the legal basis. They were concerned that it would set precedents if you say yes and this, the EU will just keep going until its legislative process for all criminal justice matters. That was probably a minority opinion though. I mean those who, who didn't have consent-based rape legislation, all didn't want this mostly to be done in the EU level. 21 of the EU member states have acceded to the Istanbul Convention, so internationally, legally they are already obliged to do this. But they just want to do it themselves, not the EU to do it at that level.

JP: Yeah, so, we're also waiting for some countries... Ok, and then in the beginning of February there was, a, an agreement you said it, the directive isn't exactly what you were hoping for. How do you feel? What did happen during the negotiations that kind of balance for this agreement?

UC: Yeah, I mean it's not everything that we would wish for. We're very disappointed still that we didn't get the member states to agree to the inclusion of rape. We find it very questionable that they can't do that, in this age when there's a pushback on gender policy and the rights of women. It's questionable that this is the issue that they choose from the European level to make a stand up. Ok. At the same time, we are happy that we have now a full paragraph about, a full article about the prevention of rape. And in that it says crucially that non-consensual sex is a criminal offense. So even though we don't have it as an actual criminal offense in the EU level, the principal has been something there that all EU member states have agreed to and will agree to. So that's even further than the Istanbul Convention in terms of the number of countries, so we set a new kind of framework in our societal conversation to say that, and we think that that will make a difference in lifetime. And I mean the reality is that if prevention succeeds, the rest of it becomes less necessary and that's what we hope for as well.

JP: Ok, so that was the goal was to reinforce the, the prevention already in the... Ok, ok. Maybe on other grounds do you, I, I saw that the rapporteurs especially had a really great number of encounters with organizations and peoples. What is the place for these encounters in the process, in the legislative process and what is the importance of those encounters?

UC: Yeah, I mean, we're not experts on a lot of things. We read and we make ourselves aware as required. But the people on the ground who were doing this every day that know a lot more about it than we do. So, at the start of the process, the Commission is obliged to have a consultation with NGOs and interested persons, anyone can intervene to have their views shared by most that potential piece of legislation would look like. So that happened with this one and those responses are available online as well. And then obviously we're the eyes of the citizens, so we listen to the citizens before we start drafting; we have to hear what the people want to hear and what they want it to look like. So, we did quite extensive consultations with NGOs in Brussels. So, we did a consultation here with European NGOs, the two co-rapporteurs did. And then they also did a consultation in each of their own countries, one in Dublin and one in Stockholm to hear from NGOs there. And I mean off and on, we got a lot of written submissions as well, that I and my colleagues went through in a detailed

way and tried to see if there was useful content there that we can integrate in some way or find a way to do it, bearing in mind our legal constraints as well.

JP: Ok, uh and then do you have maybe a main interlocutor or main association or organization that were coming for you and we are working with you this area and this subject?

UC: Yeah, and I think probably in the European women's lobby given that they, you know, are the representative organization of women's organizations in Europe. But we have many, I mean we had probably 40 or 50 NGOs that we've spoken to since. So, it's been a very broad conversation with, and you know we welcomed input from anyone who wanted to share it with us, so that was that was how it worked.

JP: Ok, and do you have some feedbacks of them, through the process and then since February, since one month I think now?

UC: Yeah, we, I mean they were in touch with us frequently about, you know how it's going or, you know, advancing their thoughts as kind of they you heard how the process was continuing, they would refine their thoughts and share them with us again. And then yeah, we've had some contacts in. They've been, I think overall the vast majority of NGOs are supportive of having something. While they regret that it's not as good as it could have been, they want something and they're happy to have this approved and then to look at it again in a few years and see what needs to be reviewed and made better.

JP: Ok, yeah, maybe do you, do you know, or do you count on them to, to extend this notion of prevention in the directive, on the ground, do you lean on them, to to have that and to spread that or is it not so no...?

UC: I think, I mean, I, I think that they will do it anyway, they don't need us to ask them to do it. They understand the purpose of it, and they understand the value in a way it helps their work, because now it's very clear some of the things they've been saying for years. It's recognized by all governments, if they can use it their own governments to account and they will do that work on the ground, the prevention part and talking to people, it's part of what they do already.

JP: Ok, yeah, umm, maybe a quick question uh about the we talked uh sorry, I'm going back a little bit, but we talked about the special committees involved in the process do you have general feedbacks maybe in the Parliament from the political group or the other members at other committees or, or other levels, was everyone in the parliament on the directive or was it also some not so much...?

UC: Yeah, I mean, it was quite consensual, you know. I think most groups were supportive. The far right wasn't supportive because they believe it's too much EU, fine. But I mean the vast majority were very supportive. Other committees were invited to share their views, for example the committee on budgets, the committee on legal affairs. You know we got there and polished it all to integrate it as necessary. So, it was quite a consensual process. It's never been voted in the full Parliament, so that will happen in April for the final approval.

JP: Yeah, but there is no surprise for you?

UC: No. I mean the committee voted, the two committees together voted on the outcome of the negotiations maybe a week ago, two weeks ago. And it was overwhelming the support, so we don't expect any surprises.

JP: That that's well. It will be kind of an effort just to have it umm maybe a last question uh for the time of the directive and the process, do you feel it's unusual this time or is it a usual time for gender equality issues?

UC: It's pretty normal, I mean for all the EU legislation of this size, because it's a very big directive as well, it's pretty normal. But, in a way actually, if we had more time, it might have been better. We didn't have as much time because if we were to conclude it by the end of this month, that didn't leave a choice but to finalize it in February. *Alarm ringing*. But a bit more time would have actually been helpful.

JP: Ok, I hear it ring. I've a quick direct question if you don't mind. There are more... significantly more women involved in these issues in the Parliament or in the Commission?

UC: Yes, absolutely. We have very often negotiations with, you know, fifty people in the room and maybe two of them were men.

JP: Ok. It's ridiculous. So that's like a cross issue. For me, I think uh went through all my questions and general concerns. Do you want to add something maybe we didn't cover a quick, quick notification?

UC: I mean, you're probably aware of it, but obviously the most salient question in the whole directive was the inclusion of rape as a criminal offense. And the Council legal service opinion and the reluctance from different member states. So, I think that is kind of and will be, the principal issue in the past and into the future as well, so let's see what happens the next time as well.

JP: Ok, so you see a next time in the future.

UC: Yeah, I mean we have a review policy so it will be reviewed and potentially looked at again. So thankfully, it would be someone else and not be me.

JP: Oh, so you won't, you plan to won't, to not be there.

UC: Well, it will be in 8 years, so... let's see how it looks then.

JP: Ok, well thank you. I just have uh another question about technical things um do you want to be completely anonymized or, or just your name and I can put your functions or how do you want it to appear?

UC: Probably better to be completely anonymized because some of what I've said is quite sensitive.

JP: Ok, can I say, "parliamentary assistant of"?

UC: Yeah, you can say you know "a source in the European Parliament" or something like that.

JP: Ok, that's great uh it's not that it will be published but even for it's uh even for personal work it's better you know. Ok, so I'm very happy with this conversation, thank you so much.

UC: No, my pleasure thanks so much.

JP: And if I have any follow up question, can I write to you if it's something I remind. Yes. Ok, uh well thank you I'm gonna let you go. Have a good day.

UC: Have a good day too.

Annexe 5. Entretien C. P., Secrétariat général de la Commission

Fonction actuelle : Membre de l'Unité Egalité, Secrétariat Général de la Commission

Fonction précédente : Membre du cabinet de la Commissaire à l'Egalité, équipe de rédaction de la directive

Date : 15 mars 2024

Durée : 50 minutes

Conditions : téléphone

JP : Je lance ça maintenant et puis je vous préviendrai quand ce sera bon. Donc bah déjà merci beaucoup, voilà encore désolée pour ce début compliqué. Donc si ça vous va, je vais commencer par rapidement me représenter voilà, représenter la recherche et puis comme ça après vous pouvez vous présenter aussi un peu plus complètement, par exemple sur ce que vous avez fait, ce que, comment vous êtes arrivée dans ce groupe de travail etc.

Donc heu bah pour commencer, je m'appelle Juliette, je suis en première année de master de science politique, donc à Paris, j'ai fait avant ça donc une double licence en droit et en science politique. Donc pendant ma première année de master, donc je mène une recherche sur la directive sur les violences faites aux femmes, et notamment tout le débat sur l'inclusion du viol, de la définition du viol ou non dans la directive. Et c'est dans ce cadre-là que j'ai demandé un entretien avec vous, pour, histoire de pouvoir parler et poser un cadre sur ce qu'il se passe dans les institutions, avec les réanimations etc, autour de la directive.

CP : Ok. C'est à moi maintenant ?

JP : Oui, si vous voulez bien vous présenter un peu, dire...

CP : Je m'appelle Carla, j'ai travaillé pendant 6 ans à la DG JUST, à l'unité *gender equality* donc l'unité qui a écrit la directive. Et depuis octobre, j'ai commencé à travailler ici au secrétariat général, toujours dans les mêmes politiques. Et je ne sais pas si tu sais un peu comment ça marche la Commission ; t'as les directions générales qui sont comme les ministères et après y'a le secrétariat général qui coordonne le travail de toutes les directions générales, donc c'est plus un travail de coordination. Donc j'ai continué à suivre la directive depuis le secrétariat général de la Commission.

JP : D'accord. Et donc oui, vous êtes à la Commission, depuis, depuis combien de temps ?

CP : 6 ans et quelques.

JP : Ok, d'accord. Et avant la Commission, vous aviez déjà été dans les institutions, etc ?

CP : Oui, j'ai travaillé au Parlement pendant 8 ans.

JP : D'accord, si, si je peux demander sur quel groupe et ce que vous étiez dans des comités en particulier ?

CP : Oui j'ai toujours fait les mêmes politiques donc ça fait environ 15 ans que je m'occupe de l'égalité des genres. Donc heu j'étais dans les comités FEMM et LIBE. D'accord oui. Et j'étais dans le groupe des libéraux.

JP : D'accord, et donc ça fait 15 ans et aussi au niveau national, vous travaillez déjà sur ces, sur ces sujets là où... ?

CP : Alors je ne suis pas si vieille que ça *rires*. Je suis arrivée ici à Bruxelles suite à un stage et je n'ai jamais travaillé en Italie, j'ai toujours travaillé ici.

JP : D'accord, d'accord, pas de souci. Ok, d'accord, et et justement avant, enfin avant de faire votre stage, vous avez fait des études en sciences politiques aussi ou c'est un autre domaine et vous êtes arrivée au Parlement après ?

CP : Oui, j'ai étudié science politique et après droit aussi.

JP : Ok, d'accord, bon. Hum, ok. Et donc vous avez parlé de la, le du secrétariat général justement, bah même si j'ai une idée de comment ça fonctionne, est-ce que vous pouvez m'expliquer un peu comment ça fonctionne ?

CP : Après je ne pense pas que, heu, que ça t'intéresse ce travail ici. Parce que moi j'étais dans la, dans l'équipe qui a écrit la directive. Mais ça c'était à la DG JUST. Les *teams* dont je fais partie maintenant, c'est plus un support au niveau des procédures parce que c'est ça que le secrétariat général fait. Hum, donc le rôle du secrétariat général c'est de veiller à ce que les directions générales, donc les ministères suivent les lignes politiques de la Commission. Donc ce que Von der Leyen décide avec les commissaires. Mais le travail législatif se fait dans les directions générales.

JP : Oui d'accord.

CP : Donc moi j'ai travaillé sur le thème de ta recherche puisque c'est moi avec mon équipe qu'on a écrit l'article sur le viol et qu'on a fait toutes les recherches d'analyse d'impact avant pour arriver à la conclusion que c'était nécessaire d'avoir une définition du viol au niveau européen. Mais en fait, je ne sais pas si tu connais un peu les processus pour la Commission, avant de proposer une nouvelle directive ou un règlement, normalement ce qu'on fait, c'est dans la *better regulation so* légiférer mieux, hum il faut démontrer, il faut avoir des preuves que ça c'est proportionnel et nécessaire.

JP : D'accord.

CP : Donc ce qu'on a fait, on a évalué toutes les directives, les règlements qui avaient dans les demandes de droits des victimes et des directives aussi de migrations. On voulait regarder aussi dans le, tous les objectifs de la convention d'Istanbul. En fait, on voulait un instrument qui avait les mêmes objectifs qu'Istanbul. Donc on a fait cette étude, les premiers qui s'appelle *fitness Check*, c'est quand on regarde ce qu'il y a déjà au niveau des lois européennes. Et, et on se demande est-ce que ça c'est efficace pour rejoindre les objectifs qu'on veut rejoindre, donc les objectifs de la Convention d'Istanbul. Donc la réponse c'était non, ok on a ça ça ça - ça c'est public, c'est des documents publics. Donc le résultat c'était que, par exemple la directive droit des victimes c'était pas assez spécifique pour hum... pour les objectifs d'Istanbul, *child sexual abuse* non plus. On avait beaucoup de législations qui ne comprennent pas la totalité et qui n'abordent pas la violence faite aux femmes de manière spécifique. Donc la conclusion c'était qu'on avait besoin de nouvelle directive.

Après, la deuxième étape c'est ce qu'on appelle *impact assessment*, donc avec un hum... un consultant extérieur, pour être plus objectif - ça c'est aussi dans, un des critères de la *better regulation* - on va voir comment on peut, quelles sont les options pour arriver aux objectifs qu'on veut atteindre. Et finalement quelle est la meilleure option. Et pour faire ça, en parallèle, on a mené un *gap analysis* pour voir ce que les Etats-membres ont. Parce que c'est pas... la première étape c'est de voir ce qu'on a au niveau européen déjà et la deuxième c'est de voir est-ce que les Etats-membres sont déjà assez avancés parce que la, la loi européenne doit aider les Etats-membres à améliorer mais s'il y a déjà des règles communes dans les Etats-membres, alors il ne faut pas de législation hum européenne. Et ce qu'on a vu c'est qu'il y avait des lacunes sur cette criminalisation comme *FGM* - mutilations

génétales féminines - parce que dans beaucoup des Etats-membres, il n'y avait pas de criminalisation spécifique pour ça. Il y avait, ça c'était dans la catégorie des muti, muti, mutilations, *rires*. Donc ça n'arrivait pas vraiment à garantir un support aux femmes victimes de ces crimes. Parce que tu peux bien imaginer que si on donne les mêmes types de support à quelqu'un qui s'est coupé un bras qu'à une victime de *female genital mutilation*, ce n'est pas vraiment les mêmes nécessités.

JP : Oui bien sûr.

CP : Et donc ça. Et bon après, il y a tout le chapitre sur la criminalisation des, des délits en ligne parce que aussi il y avait cette analyse, en... c'est public aussi. Et c'est le *legal network expert*, qui a fait cette analyse. En fait, dans la plupart des Etats-membres, il n'y a pas de distinction entre les crimes qui sont faits en ligne et en vrai. Donc la criminalisation du harcèlement sexuel, mais il n'y a pas spécifiquement de mesure pour quand ça se passe en ligne. Et donc les victimes ont des besoins différents. Donc on a, ce qu'on a fait avec, quand on a, la troisième étape c'était de rédiger le texte législatif, c'était d'aller combler les lacunes qu'on avait trouvées. Lacunes qui avaient déjà au niveau européen qui n'avait pas assez, c'était trop générique, et les standards dans les États-membres.

Donc, la, la, la troisième étape c'était écrire la directive. Donc maintenant, ce qui t'intéresse le plus je pense c'est pourquoi on a décidé que c'était nécessaire d'avoir le crime de viol au niveau européen. C'est parce que l'analyse qu'on a fait a trouvé que, hum, la définition de viol c'est pas homogène dans les Etats-membres, il y a un nombre Etats-membres qui base la définition de viol sur l'*use* de la force. Oui. Et ça c'est contraire à la définition d'Istanbul. Donc si tu regardes l'exemple, les *reports* du GREVIO sur la France et l'Allemagne, bah ils disent que leurs lois nationales ne sont pas alignées avec la Convention d'Istanbul. Le problème avec la Convention d'Istanbul, c'est que les mécanismes de contrôle n'ont pas le pouvoir de mettre des sanctions. Donc tout ce qu'ils font c'est d'écrire un rapport que malheureusement après un État peut juste ignorer. Oui bien sûr. Et donc la position de la France c'est que du moment qu'on a de la jurisprudence qui explique que en fait, il y a aussi d'autres éléments que juste l'usage de la force et tout, c'était suffisant. Hum... donc ça c'était la troisième étape.

Après ce qu'il s'est passé c'est que, bon, on a validé un inventaire donc on avait la proposition de la directive qui a été validée en mars 2022. Et après, après ça ça commence à l'inter-législatif donc les textes sont envoyés au Parlement et au Conseil et les deux commencent à parler à l'inter. Et au Conseil, on a toujours eu des Etats-membres qui ont dit « pas moyen » *rires* d'accepter la criminalisation du viol... au niveau européen. Donc la France avait la présidence quand on a commencé les discussions donc la présidence ne peut jamais être, avoir - parce que c'est des *honest brokers* -, donc ce qu'il s'est passé c'est que plusieurs Etats-membres ont demandé au service juridique du Conseil d'avoir une opinion du service juridique. Et ce n'est pas public l'opinion, les textes, je ne sais pas s'il y a eu des *leaks*, *rires*, mais quand même c'était négatif. En fait, c'était négatif sur le viol mais c'était très positif par contre sur toutes les criminalisations en ligne.

JP : D'accord oui.

CP : Et non, on était un peu étonné parce que volontaires, une opinion sur la criminalisation en ligne parce que ça c'est - ne me cite pas sur ça - mais si on regarde les traités, l'article 83-1 *computer crime*, c'est très large. Donc si j'étais, si j'avais été un Etat-membre j'aurais eu peur que la Commission qui souhaitait utiliser cette base juridique là pour légiférer beaucoup plus et *by-pass* l'unanimité plutôt que *sexual exploitation*. Donc on était vraiment étonné. Parce que, un exemple mais il ne faut pas mettre cet exemple dedans, dans la recherche, mais c'est qu'on a, on a proposé de rajouter le *EU crime* de *hatred* et donc ça pour rajouter un nouveau crime, il faut l'unanimité. Donc,

ça c'est bloqué, *rires*, à la base. Mais du moment que la Conseil acceptait qu'on utilisait le *computer crime legal basis* pour harcèlement en ligne et tout ça, ils peuvent pas, maintenant si la Commission va dépasser l'unanimité et proposer une positions *under computer crime* de tout ce qui est *hatred online*, bah pour les français ça va être difficile de dire qu'on a pas de base légale parce qu'ils l'ont accepté pour quelque chose de très similaire. Pour moi, nous on avait peur que le Conseil aurait dit non aussi aux criminalisations en lignes parce que ça ouvre aussi la *box de pandora* un peu. Mais il a eu, mais c'était pas le cas, c'est très bien. Mais par contre, ils n'ont pas aimé l'usage de la base juridique *sexual exploitation*. Pour, pour la criminalisation du viol. Donc l'impression c'est un peu que les Etats-membres sont caché derrière une opinion, hum *non binding*, comment c'est en français, pas...?

JP : Non contraignant.

CP : Non contraignant, ouais merci. Hum, pour cacher des idées un peu conservatrices parce que en fait à la base, ce que l'opinion dit c'est que, hum on ne peut pas considérer le viol exploitation sexuelle, *sexual*. Oui. C'est un peu contraire à l'évolution du concept, dans le cadre national, dans le cadre du contexte international. Donc parce que, ils disent que c'est plutôt *sexual abuse*, mais il n'y a pas les éléments de *sexual exploitation* donc ils disaient que la base légale qui était dans les traités déjà, donc majorité qualifiée, c'était pas suffisamment large pour couvrir ce crime. Donc on sait très bien que c'était pas le cas dans le passé parce que bon on a une directive sur *child sexual abuse* qui utilise la même base juridique et la base juridique c'est *sexual exploitation of women and children*. Oui. Après, bon, ici on pourrait en parler et écrire une centaine de pages parce qu'ils disent ok, mais la nature du *consent* des enfants ça ne peut jamais être consensuel. Donc l'exploitation ça vient de la position de vulnérabilité des enfants etc. Donc leur argument à eux, hum, qu'il n'y a jamais eu d'accord entre la Commission et le Conseil, on a des visions différentes. Pour nous, c'était très bien, hum la base juridique de *sexual exploitation* pour couvrir le viol et le Parlement était d'accord aussi. Hum mais après ça, c'est devenu une ligne rouge au Conseil donc... soit le Parlement acceptait un, d'avoir de négocier un, un paquet qui n'incluait pas le viol, soit, rien du tout. *Rires*. Donc, voilà comment l'histoire s'est terminée. Bon je l'ai fait bref mais ça a pris un an et demi de réunions, quasiment toutes les semaines.

JP : Ah oui pratiquement toutes les semaines ?

CP : Bah c'était depuis, on a trouvé l'accord en février et on a commencé à discuter au Conseil c'était avril 2022. Presque, presque deux ans.

JP : Il fallait aboutir à quelque chose et ne pas tout laisser tomber.

CP : Un an et 8 mois et on ne pouvait pas prolonger en fait. Parce que quand le parlement est en année d'élection, le dernier accord possible c'est en février. D'accord oui. Parce que tu as l'accord politique, après il faut passer en COREPER, il faut passer au Conseil, *internal affairs*. Après il y a les juristes linguistes qui doivent accepter les textes et après le Parlement dit encore voter. D'accord. Et la dernière plénière c'est au mois d'avril, bon normalement c'est mars, cette année-ci c'est avril parce que les élections sont en juin donc il y a un mois de plus, donc c'était février à la place de janvier, donc on avait vraiment plus le temps de négocier. Et aussi, autre élément important de considérer c'est que, pour nous ça n'avait pas de sens d'avoir une définition, bon de garder le viol mais avec une définition différente parce que s'il n'y avait pas dedans le concept de consentement, ça aurait été inutile parce que tous les Etats-membres ont déjà criminalisé le viol. Ce que nous, la lacune qu'on allait combler, c'était le fait que, pour certains Etats-membres, c'était basé sur l'*use* de

force, hum l'usage de force. Hum, au moment où on change la définition, ça ne sert plus à rien. Mais de toute façon ça c'était même pas débattu parce que le Conseil voulait, voulait vraiment pas. Bon on avait un, une dizaine des Etats-membres qui était en faveur, faut le dire aussi.

JP : Oui c'est quand même important.

CP : Oui c'est quand même important. Et avec la France, on aurait eu la majorité qualifiée. Bon on ne peut jamais dire ça, enfin il y a des Etats-membres qui ont peut-être dit oui, on est en faveur parce qu'ils savaient que la France ne bougeait pas alors ils ont dit parce que de toute façon il n'y aurait jamais eu un vote. Bon après ça c'est de la politique, donc ne dis pas qu'on aurait eu.... Ça enfonce parce que, on le sait, c'est le dialogue politique qu'on a ici tu vois mais on n'a pas de preuve. Mais c'est vrai que l'opposition la plus forte c'était ... la France à la base et l'Allemagne.

JP : Et l'Allemagne donc les deux ensembles ça n'aide pas.

CP : Non, non, ça n'a vraiment pas aidé. Mais, de toute façon, côté positif, le fait qu'à un moment donné on a abandonné l'article sur le viol, c'est que à ce moment-là, le Parlement a pu demander au Conseil de bouger sur plusieurs autres articles. Oui. La position du Conseil c'était pas mauvais entre guillemets parce que, sur l'article du viol, mais il enlevait plein d'autres propositions que la Commission faisait par ci par là. Donc finalement, le texte final de l'accord se rapproche beaucoup plus du texte de la Commission par rapport au point de départ de la proposition du Conseil. Mais ça aussi, tout est de comment, moi je te raconte pour te donner un peu...

JP : Oui, oui ça aide à comprendre aussi.

CP : Oui mais tout ce qui n'est pas document public, toi il ne faut pas après... tu ne peux pas le justifier.

JP : Oui, oui, oui.

CP : Donc, et pour l'exemple, ça c'est évident donc ça c'est quelque chose sur lequel tu peux approfondir un peu, mais dans les négociations, le Parlement a gagné un nouveau article, qui est dans le chapitre présent donc c'est la prévention du viol.

JP : Oui c'est l'article 36 oui j'ai vu.

CP : Oui, le bis. Et donc là, les Etats-membres ont accepté des choses qui, au tout début c'était impossible, on ne pouvait pas toucher tout ce qui est éducation, ce qui est *sexual health*, parce que c'est pas une compétence européenne bla bla bla. Ici c'est le pouvoir d'une négociation politique. À la fin, si les Etats-membres veulent et le Parlement aussi, ils peuvent aller au-delà des compétences, *rires*.

JP : Oui, s'ils veulent.

CP : S'ils veulent. Après à voir s'ils vont l'implémenter, s'ils vont faire des modifications, ça on le saura dans 5/6 ans.

JP : Oui.

CP : Mais une fois que le texte sera consolidé, tu peux voir aussi il y a aussi d'autres, d'autres articles qui ne sont pas assez forts que dans la proposition de la Commission, par l'exemple l'article sur la collection des données. Mais quand même, la version finale de l'accord c'est beaucoup mieux que ce que le Conseil voulait donc... voilà. Il y a eu pas mal d'améliorations alors qu'on sait que le Conseil avait accepté le viol, après ça aurait été beaucoup moins large sur les autres articles. Donc ça c'est pour voir la situation un peu plus rose. *Rires*.

JP : Il faut quand même montrer le positif c'est important.

CP : Oui, donc voilà. Le principe de qu'est-ce que c'est de l'article prévention. Et finalement, c'est vrai que la prévention du viol c'est un des instruments les plus importants qu'on a pour le combattre. Oui. Donc oui, c'est pas la même chose mais c'est quand même très positif.

JP : Oui et c'est quand même une avancée de quelque chose qu'on avait pas au final avant, avant ça.

CP : Et le Parlement était très clair, ça c'est que le début d'un processus, donc ils vont inviter la Commission à réviser ça. Bon en fait il y a déjà une clause de révision, et ça c'était un autre compromis entre le Conseil et le Parlement, qui disent que la Commission doit évaluer la nécessité de réviser la directive. C'est déjà dans cette directive.

JP : D'accord. Et c'est sur une durée, enfin par exemple est-ce que c'est noté « nécessité de réévaluer sous 1 ans / 2 ans » ?

CP : Oui oui, bon là je ne me souviens plus de l'accord final, si c'était 5 ans...

JP : Bon je regarderais, je re regarderais.

CP : Donc ça c'est une autre chose et ça tu peux l'utiliser et c'est juste toi, ce qui se joue c'est si tu fais une comparaison du texte de proposition de la Commission et du texte adopté, ça c'est clair de voir la différence.

JP : Oui bah surtout que j'arrive à la fin on va dire donc je peux voir toute l'évolution c'est intéressant aussi de comprendre ça. Je voulais juste rebondir sur une chose du coup, hum quand vous parliez justement au début des différentes procédures de assessment etc, est-ce que justement cette, cette idée de directive etc ça vient de 2019 la commission Von der Leyen, ou c'est justement aussi avec les négociations sur la ratification de la Convention d'Istanbul que ça c'est renforcé ?

CP : C'était déjà dans la *Gender equality strategy*.

JP : D'accord oui.

CP : Donc en fait, on avait pensé à ça quand on était en cours avec la Convention d'Istanbul parce qu'à cette époque-là, en 2019, on ne savait pas ce que le pouvoir allait dire donc si ça pouvait vraiment débloquer hum les positions ou les bloquer pour toujours. Ça dépendait de ce qu'il allait dire sur l'accord, sur l'unanimité. Et donc on s'est dit, de toute façon, ça avance les objectifs, on peut attendre les objectifs de la Convention d'Istanbul dans le cadre des compétences que l'Union a déjà. Donc on peut agir, et donc ... en tous cas on a besoin d'un instrument. Si Istanbul reste bloqué c'est pour atteindre les mêmes objectifs avec cette directive. Sans avoir le cadre international mais on a quand même les compétences donc on peut le faire. Et si on avance avec Istanbul de toute façon, après on était obligé de présenter cette directive parce qu'il fallait un texte législatif pour l'implémenter.

JP : Oui. Ok.

CP : Donc quand on a fait une analyse des possibles options, Istanbul pas Istanbul, on a vu à la fin que la directive était nécessaire en tous cas. Parce que, la lutte à la violence faite aux femmes était posée et donc on avait les compétences en droit pénal, parce qu'on avait déjà fait une petite évaluation légale. Et si Istanbul ça se débloquent, bon alors première chose on aurait dû faire une analyse de ce qu'il fallait faire pour implémenter Istanbul. Et la réponse aurait été un instrument législatif.

JP : D'accord oui donc dans tous les cas.

CP : Oui c'était la ligne de la Commission depuis 2019. Parce que c'était, on a publié la *gender equality strategy* en mars 2020 mais la préparation c'est beaucoup avant, donc c'était déjà 2019 qu'on a décidé ce qui devait être dans la *gender equality strategy*.

JP : Oui, oui j'imagine que ça ne se fait pas en 3 jours une telle...

CP : Oui parce qu'on est très hiérarchique en plus.

JP : Et justement, comme vous étiez au Parlement et déjà dans les comités LIBE et FEMM avant, est-ce que vous avez vu un vrai changement de dynamique avec la nouvelle commission de 2019 sur ces, enfin voilà c'était la grande ligne de la Commission 2019 est-ce que ça a été vraiment différent que les précédentes législations que vous aviez vu passer pendant votre temps au Parlement du coup ?

CP : Ah mais je trouve parce que en fait déjà la *gender equality* avant c'était pas une stratégie, c'était pas une communication de la commission c'était un *staff working document*. Donc ça veut dire que c'est pas *endorsed* par le collège, ça veut juste dire que c'est juste validé par les services quand c'est un *staff working document* et je pense la commissaire et c'est tout. Aussi au niveau des procédures... et des niveaux de document c'est tout à fait différent. Et après aussi on a eu pour la première fois une Commissaire à l'égalité. Et ça veut dire aussi que t'as quelqu'un au collège qui ne se concentre que sur ça. Et c'est différent que par rapport à un commissaire qui fait ça et autre chose parce qu'après la priorité c'est que une donc t'as toujours, des débats sur la qualité. Et je pense qu'on n'a jamais fait autant de législatifs je pense, en termes d'égalité. Puisqu'on a débloquent *women on board*, on a... proposé, approuvé et adopté *pay transparency*, on a eu les nouveaux *Barcelona targets*, on a finalisé l'accession au système de santé, on a proposé et adopté la directive violence faites aux femmes. C'était vraiment, on a lancé la première *estate survey on violence against women*. Hum, c'est vraiment beaucoup. Et on a presque tout terminé déjà, même que la stratégie se termine en 2025. Il nous reste que deux actions qui sont... c'est la, le *common international for practice* mais ça c'est juste parce que finalement le service juridique, et je pense on était tous d'accord, il y a le *aim for practice* dans la directive donc ça fait du sens d'attendre que la directive soit stabilisée comme ça la recommandation va compléter la directive, aider les Etats-membres à transposer donc ça c'est la raison pour laquelle elle n'a pas été encore adoptée. Et après il y a la *code of conduct on online violence* et ça aussi ça fait du sens d'attendre la directive parce qu'on a beaucoup d'articles qui concernent *online privacy*. Donc on a vraiment beaucoup beaucoup bougé sur l'égalité des genres je trouve. On n'a jamais eu autant d'actions finalisées en 5 ans.

JP : C'est, c'est, c'est génial. *Rires*.

CP : On a aussi augmenté les fonds, donc du SERV, site des *inequalities rise and values* pour la société civile donc... Je ne sais pas si c'était que la Commission, la volonté de la Présidente, ou si c'était aussi les temps de changements. C'est sûr et c'était un signal au Parlement parce que quand la Présidente a été élue, donc, tous les groupes politiques ont demandé certaines choses avant de promettre le soutien. Donc il y a des packages que les socialistes, que les verts vous demandent. Et la directive sur les violences et la Convention d'Istanbul c'était vraiment une demande de plusieurs groupes politiques. D'accord oui. Donc la Présidente dans les lignes politiques elle doit aussi inclure ce que le Parlement demande parce qu'elle est élue par le Parlement.

JP : Oui donc c'est vraiment un travail, enfin une impulsion entre la Commission et le Parlement ensemble.

CP : Oui. Parce que le Parlement est vraiment calé.

JP : Hum, et, donc on l'a mentionné tout à l'heure, notamment pendant les, dans la partie consultations etc, mais justement quel a été un peu le rapport avec les organisations, la société civile, est-ce que ça s'est bien passé dans le sens où vous avez eu beaucoup de retours ou... ?

CP : En fait, on suit aussi la *better regulation* donc on a toujours des *open public consultations*. Et après on a fait aussi des consultations *ad hoc* sur, dans plusieurs domaines de la directive, prévention, *access to justice*, avec, avec les organisations de la société civile avec lesquelles on travaille. Ça veut dire que si ce sont des *umbrellas organisations*, donc *European Women's Lobby*, *WAVE*, donc les grands, de leur côté ont consulté les organisations dans les États-membres. Et on a fait aussi des consultations avec les autres organisations internationales donc UN Women, Conseil de l'Europe, etc. Hum, et après tu as aussi pendant le processus beaucoup de contributions spontanées qui arrivent et qu'on prend en considération. Mais oui, le rapport avec la société civile c'est continu. On rencontre toujours, assez régulièrement les représentants des, des organisations de la société civile qui travaillent, on a des forums avec eux. Et... aussi la Commissaire. Donc c'est au niveau des services, aussi au niveau du cabinet et de la Commissaire. Je pense que dans notre domaine, il n'y a pas vraiment de problème dans les relations avec la société civile. Les droits fondamentaux... dans les autres domaines c'est plus difficile comme entreprises, je ne sais pas mais tu as beaucoup d'opinions différentes qui changent. Je ne sais pas, t'as 10 points, y'a une organisation qui supporte 3, une autre qui supporte 2, sur les *chemicals* mais pas sur... Nous généralement c'était qui soutient, soutient tout. Donc tu as juste ceux qui soutiennent et qui ne soutiennent pas. Donc, hum, d'un côté c'est plus facile parce que quand tu parles tu parles à tout le monde qui a une position conjointe. Qui à la base c'est « on veut plus ».

JP : Et justement vous avez eu des retours d'organisations qui n'étaient pas d'accord avec certains points de la directive ou pas tellement et vous avez eu beaucoup plus de retours d'organisations d'accord et encourageantes on va dire ?

CP : C'était clair depuis le début que le Conseil était contre le viol. La plupart de l'énergie de la société civile s'est concentrée sur le soutien de la proposition de la Commission. Oui, il y a des petites choses où ils nous ont dit qu'on pouvait faire plus etc. Mais c'était si, ils savaient que nous on a fait, on ne pouvait pas faire plus parce que nous on est obligé de respecter les compétences. Parce que la Commission ne peut que proposer des standards minimums avec une directive donc les compétences sont limitées. Donc ils le savaient mais c'était aussi un peu de *show off*, un peu de théâtre. Même si avec nous ils disent oui oui on le sait etc. Comme les MEPs, dans les réunions ils disent « oui on le sait mais tu vois il faut montrer aux électeurs que nous on n'est pas content » etc mais parce que tu ne peux pas dire aux électeurs et expliquer « non mais c'est pas la compétence parce que ici tu a le droit de l'Union européenne » donc on a aussi des rôles différents. Mais au niveau de la coopération, c'était toujours hyper bien. Et je pense aussi, aussi que oui, la nécessité de combattre le Conseil *rires*, ça a uni aussi. Donc quand les associations ont vu que le viol était en danger, donc ils n'ont pas commencé à dire « non mais sur la récolte des données il fallait faire comme ça ou comme ça ». Donc on s'est concentré sur les priorités qui étaient pour tout le monde le viol.

JP : Oui c'est une cause commune s'allier contre...

CP : Oui et après il y avait d'autres mais c'était pas vraiment très fort la position, qui aurait voulu qu'on considère *forced sterilization* ou d'autres crimes qu'on avait pas inclus. Hum, et même si on avait expliqué. Mais c'était pas vraiment tu vois, c'était plutôt de la remarque, c'était pas des...

JP : Oui c'était pas une opposition totale, c'était plus...

CP : Non non c'était, tout le monde était tellement content que finalement la Commission avait proposé un texte. Je pense que la première fois que le Parlement avait demandé c'était 2009 ou 10. Avec la résolution *permanent report* je pense c'était 2009 ou 10 je me souviens plus, 10 peut être.

C'était les *permanent report on initiative, hum legislative report* la première fois. Donc ça nous a pris, voilà.

JP : Ça a mis du temps on va dire.

CP : 11 ans.

JP : Et justement depuis février, depuis début février vous avez eu aussi des retours, est que c'était plutôt content justement que la directive passe, même s'il y avait ce Enfin comme on disait tout à l'heure, il y a quand même eu bcp de choses qui ont été incluses dans la directive.

CP : Oui mais après ce n'étaient pas des retours à nous, c'est ce que tu vois sur la presse. Parce que le rôle de la Commission est fini. Et formellement, c'était pas nous qui avons adopté les textes, c'était le Conseil et le Parlement donc....

JP : Oui oui oui oui.

CP : On n'a pas de retour direct, ce que tu vois sur la presse plutôt. Mais je sais qu'en Italie, il y a beaucoup, avant le vote, avant le dernier trilogue il y a eu des articles qui sont sortis en disant que ça ne valait pas la peine de continuer à négocier parce que le viol n'était pas dedans. Mais je pense que c'était aussi une stratégie pour faire bouger la France, pour essayer. Hum, mais après nous franchement, ..., après c'est pas pour la Commission parce que formellement notre rôle, c'est pas nous qui allons adopter, c'est les co-législateurs.

JP : Oui, une fois qu'elle est proposée...

CP : Non après tout le monde sait qu'après la proposition, c'est nous qui vont en *working groups* donc qui explique article par article et qu'on défend notre position et même chose on le fait avec le Parlement. Mais après la décision nous on ne peut rien faire, sauf arrêter la proposition, c'est la seule chose qu'on peut faire après. Donc non pas vraiment de retour après la décision.

JP : Oui pas directement mais on a vu dans la presse les positions. Dans la presse oui. Et justement après dans la phase évaluation etc, est-ce qu'on a un peu des perspectives etc de comment ça va se passer, ça ne sera pas immédiat, ça sera sur 5 ans mais....

CP : Tout d'abord les EM ont deux ans, pour...

JP : Pour transposer.

CP : Pour transposer oui. Donc nous on n'a pas beaucoup de choses à faire sauf si les États-membres ont des questions, donc, est là pour répondre. Sinon, maintenant c'est plutôt calme.

JP : Oui et puis il faudra voir après, enfin après juin comment tout va se....

CP : Oui mais de toute façon maintenant c'est adopté donc il faut donner la chance aux États-membres de transposer. Il n'y a pas vraiment, on ne peut pas penser déjà à la révision parce que...

JP : Hum, ok. Heu oui non, j'avais une dernière, une grosse remarque justement sur le domaine de la prévention, hum ça reste une notion à assez, enfin très importante mais très large des fois, est-ce que - je ne me souviens plus - est-ce qu'il y a des recommandations particulières sur la prévention qui ont été faites ou qui sont données aussi ou ça reste à l'appréciation de chaque États-membres au moment de la transposition justement ?

CP : Il y a tout un chapitre entier sur la prévention.

JP : Oui, heu et heu. Désolée c'était aussi justement sur ce nouvel article qui disait une culture basée sur le consentement etc, c'est vrai que...

CP : Ah tu parlais de l'article, de cet article sur le viol ?

JP : Oui désolée je me suis mal exprimée.

CP : Ah ok.

JP : Non, justement sur cet article rajouté qui peut sembler justement assez large et pour d'autres comme une victoire, est que justement on attend quelque chose de particulier des États ou on verra...

CP : Hum, c'est difficile à dire maintenant, on espère toujours... un bon choix dans le sens qu'on espère que les États-membres vont s'inspirer. Après c'est vrai qu'il n'y a pas beaucoup de détails mais en même temps, le problème c'est que on n'a pas beaucoup de compétences à la prévention. Parce qu'on a l'article 84 qu'on n'a pas utilisé dans la directive parce que c'est, c'est vraiment... on ne peut rien faire avec l'article 84 si tu l'utilises *rites*. Donc nous c'est vraiment on n'a même pas pensé à des actions parce que c'est vraiment strict. À la base on donnait peut-être des conseils. Donc ce qu'on a fait, on a, on a constitué la convention comme exclusif au 83 mais du moment que le viol n'était pas criminalisé, il n'y a pas beaucoup d'utilité parce qu'il n'y a pas pas les crimes. Et en plus, en plus la directive elle est ... elle peut juste établir des standards minimums, des standards minimums ça veut dire pas trop de détails, parce que t'as pas la base juridique pour faire plus que des standards.

JP : Oui d'accord.

CP : *Minimum standards*. Donc c'est vrai qu'on ne peut pas aller trop dans le détail. Mais après c'est un dialogue entre la Commission et les États-membres et on va checker la transposition.

JP : Oui, donc ça va se faire sur les prochaines années.

CP : Oui donc là, on a une marche, il faut corriger ça parce que là c'est une infraction. Il y a quand même, c'est deux interlocuteurs qui parlent ce n'est pas une guerre *rites*. Donc on espère que... il faudra pas trop... mais l'élément essentiel qui, qui sert de prévention d'un crime qui soit basé sur le consentement est là. Après parfois, même si c'est un texte hyper détaillé, ils peuvent, s'ils n'aiment pas, les États-membres peuvent trouver des excuses pour dire « mais non quand même, les objectifs sont les mêmes, même si on fait un peu différemment ». Donc c'est plus la volonté des Etats-membres que les textes à la fin, toujours.

JP : Toujours, oui ça revient toujours à ça au final.

CP : Oui, un texte ne peut pas vraiment inclure toutes les nuances qu'on veut. Jamais, c'est impossible, ça c'est le défi à la base. Donc même si c'était mieux écrit comme on l'espérait avec plus de détails, ce n'est pas suffisant à garantir que les États-membres fassent des actions comme nous on les imaginait. Après c'est vrai on ne dit pas.... *Awareness raising* doit être fait toutes les années où, quand même...

JP : Ok, j'ai une question assez... je me doute de la réponse mais j'aimerais bien entendre votre avis, mais justement sur le type de personne qui travaille sur ces questions de *gender equality* et la proposition de femmes à l'intérieur ; est-ce que c'est vraiment très très significatif beaucoup plus de femmes ou ?

CP : Oui oui *Rites*. Mais c'est toujours comme ça dans les unités qui travaillent sur les LGBTQ, dans, dans les unités qui travaillent sur le droit des femmes. Et bah dans mon ancienne unité on était je pense 21 femmes et 2 hommes.

JP : Oui d'accord. Oui c'est ça je me doutais de la réponse mais je vérifie toujours au cas où.

CP : Alors qu'au Conseil c'est différent parce que hum dans les ministères de la justice il y a pas mal d'hommes.

JP : Oui oui, comme les ministres.

CP : Et même le secrétariat du conseil, le service juridique. En fait c'était que nous qui étions que des femmes.

JP : Et au Parlement aussi j'ai l'impression. Sur les comités par exemple FEMM et LIBEE, enfin FEMM surtout.

CP : Bah, FEMM maintenant on la tchèque qui est un homme, polonais.

JP : Donc ça fait peu.

CP : Et LIBE aussi. Et c'est un peu plus chez nous parce que nous on a une Commissaire femme, une vice-présidente femme donc Dalli. Donc oui. Tous ceux qui s'occupent d'égalité ici sont des femmes, et même au niveau politique, donc.

JP : Oui. Hum, d'accord bah écoutez pour moi c'est bon, est-ce que vous avez quelque chose à rajouter sur ce sujet, quelque chose que vous trouvez important ou qu'on n'a pas abordé ou par exemple un débat futur que vous voyez, qui pourra intervenir ?

CP : Alors, on est très fatiguées et on est content de ce qu'on a. On va arrêter de penser au futur pendant quelques mois.

JP : C'est une bonne solution.

CP : Non parce qu'après il y aura l'évaluation GREVIO sur la Convention d'Istanbul, donc ça c'est la prochaine étape.

JP : Donc il faut se reposer un peu.

CP : Ouais il faut se reposer un peu oui. Quelques mois, pas plus, on a beaucoup d'autres choses à faire parce que la machine est en train de terminer son cycle donc il y a beaucoup d'autres choses.

JP : Et bah merci déjà d'avoir pris ce temps si c'est aussi chargé en ce moment, ça m'aide beaucoup en tous cas moi.

CP : On a beaucoup d'étudiants, j'ai fait 3 mois en deux mois je crois.

JP : Ah oui ? Et bah c'est bien ça veut dire que c'est un problème qui...

CP : C'est pas que, ça c'était sur le viol, un autre sur le *gender mainstreaming* et un autre sur la Pologne et l'impact de la Pologne et la Hongrie sur la directive. Donc il y a beaucoup d'intérêts. On essaye de prendre ce qu'on peut. Parce que dans mon cas moi, j'écrivais à la Commission et personne ne me répondait.

JP : Et bah c'est gentil, ça nous aide beaucoup. Et justement pour des questions techniques, est-ce que vous souhaitez être complètement anonymisée même votre fonction actuelle ou comment esse vous voulez que je vous cite dans le mémoire ?

CP : Oui c'est mieux anonyme parce qu'on a encore des petits trucs.... Il faudrait demander des permissions et tout donc, c'est la même chose que j'ai fait avec les autres, c'est anonyme.

JP : Oui anonyme et je peux mettre « représentante de la Commission » et dire que vous êtes quand même à la Commission ?

CP : Je vais demander à ma cheffe comment faire ça et je te dirai par email.

JP : D'accord et bah pas de problème, n'hésitez pas s'il y a quoi que ce soit.

CP : C'est juste parce qu'il y a des règles à suivre, on ne peut pas donner des entretiens au nom de la personne donc je ne sais pas mais je pense qu'on a des directives donc je vais demander sur comment faire ça.

JP : Ok bah tenez moi au courant, ce n'est pas pressé donc si la réponse n'est pas immédiate ce n'est pas grave. Merci encore, désolée pour le....

CP : Merci, bon courage pour ta recherche.

JP : Merci, bon courage pour le reste et puis pour les prochaines.

CP : Ah et tu connais l'étude dont j'ai parlé du *legal network* ou tu veux que je te l'envoie ?

JP : Je veux bien, ça me dit quelque chose mais je ne pense pas encore l'avoir notée.

CP : Ça s'appelle *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence*.

JP : Bah alors si vous l'avez je veux bien sinon je la trouverai.

CP : Parce qu'il y a aussi dedans tout un chapitre sur le viol. Je t'envoie juste le lien, voilà c'est fait.

JP : Merci.

CP : Bon courage et bon week-end.

JP : Merci, au revoir.

Annexe 6. Entretien J. L., Professeure de droit pénal européen

Fonction : Professeure de droit pénal européen, spécialisation en droit pénal économique, Université de Strasbourg

Date : 12 avril 2024

Durée : 40 minutes

Conditions : téléphone

Précisions : cet entretien a été réalisé à titre indicatif, pour enrichir mes recherches sur le droit pénal européen. Il n'est ainsi pas utilisé en tant que tel dans le corps de la recherche.

JP : Oui oui bien sûr bien sûr, c'est juste pour que là je puisse me concentrer sur les questions et et que ok. Hum, bah déjà d'une de de manière générale, euh est-ce que vous avez des informations justement sur la fréquence à laquelle cet article, et justement ce mécanisme, est utilisé de manière très générale euh est-ce que c'est quelque chose dans les États enfin dont les la Commission et le Parlement se sont assez vite saisis pour pour légiférer dessus. Est-ce qu'il y a eu justement des états qui ont très vite montré leur opposition très vite dit non enfin voilà un peu quels sont les dynamiques autour de la production autour de cet article ?

JL : Il y a je sais plus combien il y a de directives.... Alors déjà cet article on peut se fonder sur cet article depuis 2009, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Donc on a des directives d'harmonisation du du fond du droit pénal depuis 2009. Mais avant cela on avait une espèce d'équivalent qui était l'ancien articles 31 du Traité sur l'Union, Traité sur l'Union européenne. Et cet ancien article 31 permettait d'adopter les décisions-cadres et la décision-cadre on va dire pour simplifier c'est l'ancêtre de la directive mais finalement c'est assez proche. Donc, donc si on veut se, alors si on veut se poser la question de savoir à quel rythme les, on peut harmoniser du droit pénal de fond dans l'Union européenne, il ne faut pas commencer par le 83, il faut regarder avant. Vous voyez, il faut regarder depuis l'existence de ce, de cet article 31 qui lui remonte alors je crois bien qu'il remonte au traité d'Amsterdam, peut-être que je confonds avec Nice mais je crois je crois que c'est Amsterdam. Voilà et donc il y a une série de décisions-cadres aussi d'harmonisation du fond du droit voilà. Alors et vous le, les les les les domaines d'harmonisation, bon bah ça c'est écrit dans le dans le 83 hein oui ça autorise très tout ça, ça vous le vous le voyez.

Après y a-t-il des oppositions d'Etats contre contre l'utilisation de cet article enfin de de ce processus d'harmonisation, je, j'ai pas tant que ça je crois pas. Alors, je n'ai pas fait une étude sociologique de ça vous posez la question, là moi euh je vous je vous réponds sans avoir moi-même fait des recherches sur le sujet hein je vous réponds de façon très très spontanée. Disons que que les États ont quand même l'habitude d'harmoniser du droit pénal au niveau international. Il y a quand même eu au sein du Conseil de l'Europe un certain nombre de conventions internationales sur du fond du droit. Il y a eu aussi au niveau de l'ONU hein des conventions internationales sur la corruption. Il y a aussi la la convention de Palerme sur la criminalité organisée. Il ne faut donc pas non plus croire qu'on débute sur l'harmonisation du droit pénal avec l'article 83 hein, il y a quand même une expérience hein des Etats avant. Là j'ai, j'ai pas connaissance d'une réticence particulière. Autant on a connu une forte réticence de certains Etats à l'établissement du Parquet européen qui est là est une véritable

structure pour mettre en œuvre le, le droit pénal, donc là quand il s'agit d'une structure européenne qui va véritablement déclencher des poursuites là les les États ont un peu peur et disent doucement doucement doucement. Il y en a certains qui n'ont pas voulu s'associer au projet, on a 22 états sur 27 qui sont dans le Parquet européen. En revanche sur, sur l'harmonisation du fond du droit, non j'ai, je ne pense pas qu'il y ait des résistances particulières. Alors là où votre sujet quand même se distingue des autres, donc vous vous travaillez sur les violences contre les femmes hein c'est c'est ça ?

JP : C'est ça exactement, sur la directive sur les violences contre, faite aux femmes et la violence domestique là donc qui était qui est en cours de de de de validation finale on va dire.

JL : Ouais ah alors ce domaine-là, c'est quand même un domaine dans lequel il n'y a pas eu à ma connaissance d'harmonisation internationale avant. Donc alors, par exemple si on parle du viol, le viol a été traité dans des conventions pénales internationales dans le contexte du crime contre l'humanité ou du crime de guerre. Parce que le viol on l'a vu en Ukraine, hein voilà le viol systématique de toutes les femmes du village est une façon de terroriser la population et donc ça entre complètement dans la qualification de de crimes de guerre voire de crimes contre l'humanité. En revanche, sur la définition même de ce que c'est que le viol, comment on on définit l'élément constitutif du viol, moi j'ai pas connaissance d'un texte international qui existe avant euh cette harmonisation dont vous parlez. Voilà donc là on est sur quelque chose de nouveau parce qu'avant les les États étaient, les États étaient obligés de considérer que le viol pouvait être un élément d'un crime contre l'humanité mais il définissait le viol comme ils l'entendaient et et maintenant il y a une... donc ça ça c'est nouveau oui.

JP : Il y avait eu des des tentatives déjà bah dans la Convention bah Convention dite d'Istanbul bah du coup de 2014 du Conseil de l'Europe sur sur les violences faites aux femmes aussi et justement il y avait cette question qui était abordée même si la définition était pas justement, complètement claire. Et c'est pour ça que là les, la Commission voulait mettre une définition dans ce sens-là.

JL : Voilà ouais alors voyez je l'ai même oublié la Convention, enfin je je vous disais moi je suis spécialiste de délinquance économique et financière hein. Donc, je suis vraiment désolée mais oui non vous avez raison il y a une Convention d'Istanbul je l'ai oublié voilà. Alors bon Ben écoutez je honnêtement je ne sais pas ce que dit cette convention.

JP : Non non, il n'y a pas de souci c'est, c'est enfin c'est c'est, normal quand on ne travaille pas sur sur un sujet. Mais euh et, et donc bah sans, sans parler forcément de de de ça mais justement ces ces domaines de de criminalité euh je voulais savoir un peu justement comment ils sont appréhendés, enfin euh quand on cherche justement légiférer sous cet article et à rentrer dans un de ces domaines de criminalité. Est-ce que c'est toujours évident ou est-ce que ça peut poser des questions comme là, bah en l'espèce avec, avec le viol ou c'est une question de, est-ce que c'est réellement une exploitation sexuelle des femmes ou sinon habituellement on va dire même si l'habitude est compliquée, c'est plutôt, ça tombe sous le sens au vu des domaines de criminalité cités dans l'article ?

JL : Pour moi, à brûle-pourpoint, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants c'est la traite des êtres humains voilà ce n'est pas le viol domestique. D'accord. Voilà, le le viol domestique, enfin pour moi, c'est pas la même thématique en fait, il faut comprendre que le droit, mais alors après c'est encore une fois moi je vous dis ça de l'extérieur hein, je suis pas du tout spécialiste du domaine. Autant l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, moi je le relie dans mon esprit vraiment dans mon esprit pour moi je le relie à de la, à du proxénétisme, à du trafic international d'êtres humains pour moi c'est des enfin... Ce qu'on a beaucoup vu il y a une dizaine d'années des femmes de de de, des pays de l'Est de l'Europe qui étaient prostituées, bah ici à Strasbourg à un lieu très

précis. On savait très bien que, que, que voilà que c'était les les roumaines, bulgares etc. Et on savait très bien qu'elles étaient exploitées par des réseaux de prostitution et pour moi ça, c'est vraiment la directive de 2011 sur la traite des êtres humains. La thématique qui est très en vogue aujourd'hui, les violences faites aux femmes, c'est quand même une thématique qui se trouve beaucoup dans le couple, beaucoup dans les familles, et, et qui est euh comment dire, qui n'est pas transnationale quoi. Enfin, en fait le droit de l'Union s'intéresse en général d'abord et avant tout, à tout ce qui est transnational. Regardez ce que vous lisez dans, dans, dans les domaines de criminalité du 83 ; traite des êtres humains, exploitation sexuelle des enfants, trafic illicite de drogue, trafic illicite d'armes, blanchiment d'argent, corruption - ça ce n'est pas nécessairement transnational -, contrefaçon de moyens de paiement et criminalité informatique et criminalité organisée. C'est à chaque fois des domaines qui sont quand même très souvent transnationaux voilà. Et les violences faites aux femmes bien sûr qu'elles peuvent être transnationales mais disons que on ne pense pas en premier lieu à la transnationalité quand on évoque ce thème-là. Vous voyez ce que je veux dire ?

JP : Oui oui oui, mais c'est, c'est vrai que ça ça pose des questions aussi. Enfin, je me posais la question aussi parce que justement en 2011, il y avait aussi eu une directive sur les abus sexuels sur mineurs sur le même fondement et donc je me demandais à quel point bah justement c'était différent puisqu'en 2011, la base légale était considérée suffisante et euh et aujourd'hui la base légale est considérée insuffisante.

JL : Les abus sur mineurs ?

JP : Voilà, en 2011, il y a eu une directive qui euh fait rentrer les abus sexuels sur mineurs dans le champ de l'article 83 sous l'exploitation sexuelle des mineurs et euh donc

JL : C'est la, c'est la, c'est la directive sur la traite des êtres humains on est d'accord ou c'est une autre directive ?

JP : Alors il me semble que s'en est une autre je vais vérifier ça tout de suite. Oui voilà, c'est une directive particulière sur les abus sexuels et la lutte contre la pédopornographie.

JL : Et elle est ciblée enfants. Et alors, vous disiez dans cette directive là il y avait une discussion à quel sujet ?

JP : Et bien dans cette directive elle est est fondée justement sur cet article 83 et euh et justement sur ce domaine d'exploitation sexuelle des bah des enfants en l'espèce et pour caractériser les justement les abus sexuels. Et donc moi ma question c'était, j'ai fait 3 ans de droit mais pas spécialisé en droit pénal, c'était justement ; comment on pouvait interpréter alors - j'ai déjà plusieurs retours qui ont interprété différemment - mais enfin voilà je n'ai pas eu de retour de de juriste...

JL : Utiliser le 83, pour heu fonder et passer la directive là c'est ça votre question ?

JP : Ben la question, c'est, c'est ça, c'est euh si en 2011 ce domaine pouvait s'appliquer... Enfin voilà c'était la, la différence en fait de traitement et de considération de de la base légale entre...

JL : Alors en 2011 il faut se remettre dans le contexte dire quand, 12 ans maintenant, et puis alors évidemment si elle est adoptée en 2011 ça veut dire qu'elle est préparée au moins 2 ans à l'avance hein la directive. On, on, on avait à, à ce moment-là des, des heu des vrais problèmes de, de, enfin c'est peut-être moins visible aujourd'hui, même si ça n'a probablement pas complètement disparu, mais des problèmes d'enfants qui étaient placés dans la rue et prostitués. Et ce n'étaient pas des enfants français, c'était des enfants qui viennent de partout dans le monde et qui étaient qui étaient trafiqués on est pour moi on est vraiment dans la dans la problématique du du trafic. Et quand vous voyez la pédopornographie évidemment, c'est pas marqué transnational, mais la pornographie on sait tous qu'elle commence en Thaïlande et que elle va dans divers pays d'Asie du Sud-est et que

finalement, c'est en France notamment mais dans d'autres pays développés qu'elle est exploitée. Vous voyez donc même si ce n'est pas écrit dans le titre, vous êtes sur une problématique qui comment dire naturellement est transnationale, vous voyez ce que je veux dire ? Oui. Et donc 83 ne pose pas de difficulté parce que vous avez « exploitation sexuelle des enfants » qui est complètement écrite dans le texte du 83 donc c'est, c'est naturel. Et en fait, si on harmonise au sein d'une telle directive les infractions, c'est pourquoi, c'est pas pour avoir un, un droit harmonisé bien propre bien partout pareil avec une volonté comment dire de de saper des différences et voilà de de vouloir quelque chose d'absolument uniforme partout impérialiste etc. C'est pas ça, c'est que pour faire fonctionner l'entraide judiciaire, donc pour faire fonctionner des procédures d'extradition, pour faire fonctionner des, des commissions sur le territoire international, pour obtenir des preuves à l'étranger, pour faire fonctionner des confiscations à l'étranger. Par exemple, avec l'apport de la pédopornographie, ça génère beaucoup d'argent, ceux qui, ceux qui sont derrière tout ça, c'est une criminalité qui avant tout est lucrative. Donc l'idée en répression c'est d'aller confisquer le, le produit du crime. Bon bah toutes ces procédures on peut les appliquer transnationalement si on a des des incriminations au fond qui ne sont pas trop différentes les unes des autres parce qu'on a le, l'exigence de double incrimination qui qui s'applique quand même souvent dans les relations transnationales. Donc c'est pour ça qu'on le fait.

Voilà alors ici euh donnez-moi une le, le numéro la directive sur laquelle vous travaillez là moi en fait je ne l'ai jamais ouverte cette directive donc dites-moi un peu comment comment je peux la retrouver.

JP : Donc c'est une proposition de directive, c'est la, c'est la 2022/066 enfin, enfin ça c'est voilà le le numéro de la procédure donc normalement il y a la proposition de la Commission et à l'intérieur c'était l'article 5 qui était...

JL : Je ne la trouve pas.

JP : Son nom c'est proposition de directive sur la lutte contre la violence, à l'égard des femmes et la violence domestique.

JL : Alors déjà les définitions. Cyber, cyber violence, là dès qu'on est dans le cyber il y a du transnational. Voilà ça voilà euh, hors commentaire, la cyber violence est une nécessité, pas qu'anecdotique mais une vraie nécessité. Alors après, le viol... alors en plus pourquoi... ils ne parlent que des femmes, ils sont nuls quoi, pourquoi c'est, c'est centré sur les femmes comme si y avait pas des hommes qui se faisaient violer enfin.

JP : Oui ça a été une, une grosse, gros poste de de de débat aussi.

JL : Non mais... et donc ce qui est contesté c'est, c'est le rattachement à 83 ?

JP : C'est ça oui, c'est ça.

JL : En fait le là je, je comprends la contestation parce que voilà enfin, il faut quand même lire la première phrase du 83 ; le Parlement européen le Conseil statuant par voie de directive bla bla bla ça fait établir des règles minimales relatives à la définition pénale des sanctions dans les domaines de criminalité particulièrement grave, ça, ça va, revêtant une dimension transfrontière revêtant une dimension transfrontière etc. Alors, ce domaine... bla bla bla alors après on va voir la ligne deux, lorsque le rapprochement des dispositions sera indispensable pour la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation. Bon, je connais peut-être trop peu le droit de l'Union européenne non pénal, mais je, je, alors est-ce qu'il y a des bons, y a des politiques de transport politiques de l'environnement, politique de transport, est-ce qu'il y a une une au niveau de l'Union européenne une politique de défense des femmes ?

JP : Et ben rien hein, justement non. Et c'était l'objet, tout l'objet de la directive de créer une justement une, une directive sur, centrée sur les violences faites aux femmes sans les rattacher à un autre domaine parce qu'il y a des réglementations en droit du travail, il y a des réglementations dans des domaines affiliés et donc là l'objectif c'était de créer une, bah c'est ça une réglementation pure on va dire sur sur ce sujet-là.

JL : Effectivement, moi je trouve que la Commission dépasse son champ, dépasse son champ d'action là, enfin au-delà de ce qu'elle est habilitée à faire.

JP : En fait voilà, il y a eu un un débat aussi, parce que justement les, il y a eu une divergence d'opinion entre les services juridiques Commission et Parlement et le service juridique du Conseil qui... voilà les 2 premiers considéraient que c'était sous l'égide du 83 alors que le Conseil bah considèrerait comme vous venez de le dire que la Commission est allée trop loin.

JL : Bon moi je, moi je vous dis ça avec mon regard encore une fois, hein je, je suis ni spécialiste des infractions contre les personnes en général, hein je suis vraiment dans le domaine économique et je enfin, même en droit pénal international j'ai, j'ai pas trop suivi ce genre de de question. Donc, je vous dis ça d'un regard que vous, que vous ne devez pas considérer comme un regard averti. Enfin vous devez pour le coup, vous ne devez pas me considérer, ni comme une experte, ni comme une sachante ou que sais-je hein parce que encore une fois c'est pas complètement mon domaine de spécialité. Néanmoins, à, à première vue, là comme ça je, je, je, je, enfin mon réflexe qui, qui n'est qu'un réflexe, c'est quand même de, de me demander ce que ça fout là quoi. Voilà et puis je trouve dangereux, euh enfin nous quand on, quand on enseigne la base du droit pénal à nos étudiants de licence on on on ne va certainement pas réduire le viol à quelque chose qui est pratiqué sur une femme. Enfin je suis désolée, il faut avoir quand même l'esprit un tout petit peu ouvert, c'est pas parce que - enfin je suis une femme, je suis la première à défendre le droit des femmes à chaque fois que c'est nécessaire - mais le viol c'est pas quelque chose qui est axé sur une victime qui est une femme. Enfin en prison, il y a plein d'hommes qui se font violer, c'est tout le monde le sait, les prisons sont masculines à, à je sais pas combien de pourcent mais un pourcentage très très élevé il y a des viols couramment en prison et c'est des hommes qui sont violés. Et, et voilà quoi enfin je vous voyez non donc ça, ça m'agace aussi que la Commission soit pas un tout petit peu plus ouverte et à l'opinion publique. Et il y a le mouvement #Metoo que que je salue, enfin je moi je je trouve ça très bien le mouvement #Metoo, mais mais la Commission européenne elle peut quand même avoir un tout petit peu plus de distance quoi, un petit peu plus de, je sais pas moi mais de, de, de vue d'ensemble à mon avis.

JP : Oui voilà, je voulais regarder, parce qu'au final, dans l'accord politique comme, comme la la la fin de la législature est proche, il fallait trouver un accord politique donc il a été décidé de retirer cet article sur le viol de garder celui sur la cybercriminalité puisque le Conseil enfin les services juridiques du Conseil et du coup les États membres l'ont accepté tout de suite celui-là. Et donc de retirer euh celui sur le viol sous l'égide de l'article 83 et d'en rajouter, enfin de le remplacer on va dire, par un article sur la prévention et donc j'étais en train de chercher si parlait juste des femmes mais euh en anglais la différence est plus minime.

JL : Alors si du coup on le la disposition essentielle de de ce texte devient la, le la cybercriminalité il me semble qu'il y a déjà une directive sur un cyber...

JP : Oui mais il me semble enfin ça devient la, la seule mesure en tout cas qui rentre sous euh l'article 83 et il me semble que c'est euh du coup, je me suis moins penchée sur cette question-là, mais c'est vraiment lié au, au crime de enfin au, au problème de harcèlement et de partage de contenu etc, donc

moi pour le coup, ça c'est pas du tout mon domaine donc je sais pas ce qui est déjà en œuvre mais voilà en tout cas ça a été accepté et ça figure dans l'accord.

JL : Et je trouve ça un peu dangereux d'avoir des textes à droite à gauche, là comme ça des petits bouts de machin par ci par là. Il existe une directive de 2013, donc la directive 2013/40 du 12 août 2013 qui s'intitule « relative aux attaques contre le système d'information », donc alors il faut regarder le contenu exact de cette directive probablement que c'est de la cybercriminalité enfin que le cyber est là et soit l'outil ou cible de la délinquance est enfin cible de délinquance. Alors que si c'est une violence faite aux femmes et qui en fait c'est l'équivalent de la cyber pornographie sauf que c'est de la cyber dire le cyber féminin je sais pas quoi.

JP : Je suis d'accord, on a compris l'idée.

JL : Euh enfin faire une directive, il y a plus que ça mais enfin je sais pas moi je trouve que c'est...

JP : Après voilà ça a été intégré dans tous les mécanismes de prévention et de d'accompagnement aux victimes et enfin la directive a aussi tout un volet accompagnement et prévention qui se centrent on va dire spécialement sur la question violence faite aux femmes qui vient porter ça justement comme ce n'était pas régité avant. Et donc je viens de regarder donc là dans l'article rajouté sur la prévision, donc dans l'accord politique, ce sera pas l'article final mais c'est, il parle bien de result of person free will, il ne parle plus de woman. Enfin, quand il parle de consentement et c'est ça, ça, ça parle de consentement selon une, voilà un consentement libre, éclairé selon le, le, la volonté de la personne. Et voilà donc ça, ça a été réécrit par enfin c'est un article proposé par le Parlement justement dans cet accord politique et donc, qui est, qui va sûrement être remanié mais en tout cas pour l'instant il parle de personnes.

Ok, et j'avais juste une question, ça c'est un peu de mon sujet mais c'est surtout par curiosité personnelle sur le, la ligne, la 3e partie de l'article que le 83 sur... Justement c'est, c'est cette procédure de pas de retrait mais de de heu, j'ai perdu le, le mot mais justement euh si un membre du Conseil considère que la directive porte atteinte, est-ce que c'est un procédé, un mécanisme qui est utilisé ou pour l'instant il, il est juste là ?

JL : Et c'est c'est un mécanisme qui porte atteinte à quoi ?

JP : Non désolée, dans, dans l'article 83, voilà le 3e point sur le, le droit, la possibilité d'un Etat membre à justement à saisir le Conseil européen pour retarder la procédure où réévaluer la procédure euh ce système de, c'est ça de réévaluation, de retardement du projet, est-ce que c'est quelque chose qui est utilisé ou justement qui est là pour enfin au cas où et qui n'a pas encore été exploité ?

JL : Moi personnellement je n'ai pas connaissance d'utilisation de cette procédure mais ça a pu complètement m'échapper quoi. Je ne sais pas si je ne peux pas vous répondre avec, avec certitude sur ça.

JP : Oh pas de problème, c'était pour savoir ok. Et bien merci beaucoup pour votre temps. Je vous en prie. Pour vos, vos, vos avis et vos réactions par rapport à la directive.

JL : J'espère que ça vous a aidé, bonne chance. C'est un mémoire que vous faites c'est ça ?

JP : Oui c'est ça, c'est un mémoire de première année de master.

JL : D'accord donc voilà, et bien bon travail.

JP : Merci beaucoup, bonne journée à vous et merci encore.