



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



NOTE D'ANALYSE – 9 avril 2020

CAMELLO Maria et GÉHIN Léo. *Violences fondées sur le genre et exportations d'armes : le cas de la Position commune*, Note d'Analyse du GRIP, 9 avril 2020, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2952>



NOTE D'ANALYSE

Violences fondées sur le genre et exportations d'armes : le cas de la Position commune

par Maria Camello et Léo Géhin

9 avril 2020

Résumé

Le Traité sur le commerce des armes (TCA) prévoit la prise en compte du risque de voir les armes transférées utilisées pour commettre des violences fondées sur le genre dans l'octroi ou non des exportations. Ce risque n'est toutefois pas énoncé en tant que tel dans les critères de la Position commune européenne, l'instrument européen d'évaluation des exportations d'armes (censé respecter les obligations du TCA, au terme de sa récente révision). Cette Note d'Analyse étudie l'approche des États de l'Union européenne, qui ont tous adhéré au TCA, vis-à-vis des considérations de genre dans l'évaluation de leurs transferts d'armes. Existe-t-il par ailleurs une définition unanime des violences fondées sur le genre ? Et quelles sont les méthodes disponibles pour évaluer ce risque dans le contexte européen ?

Abstract

Gender-based violence and arms exports: the case of the EU Common Position

The Arms Trade Treaty (ATT) requires that the risk of transferred weapons being used to commit gender-based violence be taken into account in the granting or denial of exports licences. However, this risk is not stated as such in the criteria of the European Common Position, the European instrument for the assessment of arms exports (which is supposed to comply with the obligations of the ATT, following its recent revision). This Analysis explores the approach of EU states, all members of the ATT, to gender considerations in the assessment of their arms transfers. Furthermore, is there a unanimous definition of gender-based violence? And what methods are available to assess this risk in the European context?

Introduction

La prise en compte du genre dans les violences armées est de plus en plus présente dans les discussions relatives au contrôle des exportations et aux trafics d'armes. Ces violences font l'objet d'une mention spécifique dans le Traité sur le commerce des armes (TCA)¹. La récente révision du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères et de petit calibre (PoA) insiste également sur la prise en compte systématique du genre dans la lutte contre les trafics d'armes². L'intégration de considérations liées au genre dans la Position commune de l'Union européenne (UE) a aussi récemment fait l'objet d'une discussion au sein du Groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM).

L'UE est la première organisation régionale à avoir mis en place des outils visant à harmoniser les politiques de ses États membres dans le domaine des transferts d'armes. Dans le cadre de cette initiative, elle s'est dotée en 2008 et 2009 de deux instruments uniques intimement liés, soit la Position commune³ et son Guide d'utilisation⁴. Ces deux textes établissent une liste de huit critères à considérer lors de l'évaluation des demandes d'autorisation d'exporter des armements ou du matériel assimilé. Le but est de fournir un cadre commun à tous les États membres pour l'analyse des risques liés à une utilisation non souhaitée des équipements militaires transférés.

Depuis l'adoption de la Position commune (PC), deux processus de révision ont été menés afin d'adapter le cadre aux développements juridiques, technologiques, institutionnels et sécuritaires. Le dernier a eu lieu en 2018, le COARM ayant été chargé de réexaminer le texte dix ans après son adoption. Après presque deux ans d'examen, le Conseil européen du 16 septembre 2019 est parvenu à des conclusions et décisions formelles concernant la mise en œuvre de la Position commune. Ainsi, le texte a fait l'objet de légères adaptations, notamment dans le cadre juridique⁵.

-
1. Maria Camello, « [La violence basée sur le genre dans le Traité sur le commerce des armes](#) », *Éclairage du GRIP*, 6 novembre 2019.
 2. Denis Jacqmin, « [Commerce illicite d'armes légères : cinq thématiques débattues à l'ONU \(RevCon3, New York\)](#) », *Éclairage du GRIP*, 29 juin 2018.
 3. Conseil de l'Union européenne, [Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires](#), version du 16 septembre 2019.
 4. Conseil de l'Union européenne, [User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment](#), version du 16 septembre 2019.
 5. Conseil de l'Union européenne, [Council Decision amending Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment](#), 9 septembre 2019.

Parmi celles-ci, il a été établi qu'un refus doit être opposé à une demande d'exportation si elle est incompatible avec, entre autres, « *les obligations internationales incombant aux États membres au titre du Traité sur le commerce des armes* ».

Depuis son entrée en vigueur en 2014, le TCA réglemente les transferts d'armes conventionnelles en établissant des normes communes pour les États parties afin d'éliminer ou de réduire le commerce illicite des armes. Dans son article 7 §1, le Traité pointe cinq situations à prendre en considération lors de l'évaluation de l'octroi d'une licence d'exportation⁶. Dans l'article 7 § 4, un paragraphe à part, le texte établit aussi que les États parties doivent tenir compte du risque que les armes conventionnelles sujettes d'une exportation « *soient utilisées pour commettre ou faciliter des actes graves de violence fondée sur le genre* ».

Comment les pays de l'UE, qui ont tous adhéré au TCA, appliquent-ils cette consigne lors de l'évaluation de leurs transferts d'armes ?

Cette Note d'Analyse étudie l'approche des États membres de l'UE quant aux considérations de genre dans l'évaluation de leurs transferts d'armes. Pour ce faire, la place des violences fondées sur le genre au sein de la Position commune et de son Guide d'utilisation est examinée en vue des décisions prises au processus de révision de ces instruments. Une attention particulière est accordée à l'absence de définition commune de la notion de genre et des violences connexes. La Note aborde ensuite les méthodes disponibles pour évaluer le risque lié à ce type de violence dans le contexte européen et les pratiques des pays membres de l'UE dans ce cadre.

1. La place des violences fondées sur le genre dans la Position commune européenne

La Position commune ne confère pas à la violence fondée sur le genre le rang de critère d'examen des demandes d'exportation. Même après la révision du texte en septembre 2019, qui devait pourtant servir à incorporer les dispositions pertinentes du TCA, le concept de « violence fondée sur le genre » n'apparaît toujours pas. En revanche, il apparaît dans le Guide d'utilisation de la PC qui, lui, définit les éléments à prendre en compte lors de l'analyse de chaque critère et suggère leur interprétation aux États membres.

6. Organisation des Nations unies, [Traité sur le commerce des armes](#), adopté en avril 2013 et entré en vigueur en décembre 2014, article 7.

1.1. Le statut et la définition des violences fondées sur le genre : un élément parmi d'autres du critère 2

Le TCA, premier instrument juridique établissant un lien entre transferts d'armes et violence fondée sur le genre au niveau international, comporte une disposition explicite relative à cette dernière. La Position commune devant, dans l'ordre des choses, être en conformité avec le TCA, une place similaire aurait dû être accordée à ce type de violence. Or, ce n'est pas le cas. L'une des explications possibles réside dans le fait qu'une partie des États membres de l'UE ne reconnaissent pas d'existence juridique à la notion de « genre ». C'est notamment le cas de la France, qui lui préfère en droit la notion de sexe⁷. Brièvement, la notion de sexe renvoie à une réalité biologique, statique et matérielle, quand la notion de genre serait plus dynamique, car englobant les aspects sociaux et les constructions identitaires intimes associées à la différence de sexe⁸. La transposition de cette définition de la notion de genre directement dans un acte juridique européen aurait pu compliquer son intégration dans les systèmes juridiques de certains États membres et donc son application. Les variations des droits nationaux ont peut-être empêché de consacrer dans la PC elle-même la notion de genre. Celle-ci a ainsi été transférée dans le Guide d'utilisation, un texte de caractère juridiquement non contraignant⁹. Toutefois, même dans le Guide, il est possible de remarquer l'absence d'une définition du genre et, par ricochet, de ce que serait la violence fondée sur ce principe.

En fait, les États membres de l'EU se sont contentés de retranscrire les dispositions contenues dans le TCA, qui font elles aussi l'économie d'une définition. Or, les États membres prennent habituellement soin dans le Guide d'utilisation de délimiter des objets aussi complexes que le terrorisme, le droit international humanitaire ou les droits humains, en renvoyant aux définitions données par les instruments internationaux pertinents communément admis, qui sont clairement nommés. On pourrait penser que l'absence de définition et de contours clairs pour la notion de genre devrait être rédhibitoire en droit, où la délimitation du « champ d'application » est fondamentale pour mettre au point une réglementation cohérente. Il n'en est rien. En décidant de considérer les actes de violence fondée sur le genre comme des violations des droits humains ou du droit international humanitaire, les États membres de l'UE se prémunissent du besoin de formuler une définition supplémentaire.

7. Audition de Daniel Borillo devant la Commission nationale consultative des droits de l'homme, [L'identité de genre et le droit : entre ordre public et ordre privé](#), 19 mars 2013, p. 3.

8. *Ibid.*

9. La version en [français](#) du TCA parle de violence fondée sur le sexe et non sur le genre.

En effet, les « violences », y compris les violences fondées sur le genre, se rapportent nécessairement à une violation des droits humains (le droit international humanitaire protégeant l'exercice de ces droits dans certaines situations conflictuelles). Or, les droits humains sont universels ; ils ne concernent pas seulement des hommes hétérosexuels, mais bien l'ensemble des êtres humains, y compris les femmes, les personnes homosexuelles, les enfants¹⁰. Par conséquent, en insérant les considérations de violence fondée sur le genre dans le critère 2, qui suppose l'examen de l'ensemble des violations possibles des droits humains, les États membres s'épargnent le besoin d'en donner une définition spécifique qui supposerait, par conséquent, qu'elle concerne des droits eux aussi distincts.

En revanche, le Guide d'utilisation prend soin de reconnaître les « droits de la femme » et les « droits de l'enfant » au sein de la catégorie générale des droits humains et des libertés fondamentales¹¹. S'il les mentionne à côté d'autres, comme le droit à la vie ou l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, ce n'est pas pour les opposer, mais pour veiller à que ces catégories générales ne fassent pas oublier la complexité des situations de violations concrètes, comme celles fondées sur des différences de genre. Par exemple, le droit à l'avortement peut rentrer dans la catégorie du droit à la vie, mais demeure plus facilement identifiable et donc défendable lorsque spécifiquement associé aux droits des femmes. Dans la même veine, certains traités ou conventions traitant spécifiquement des droits des femmes, comme la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de son Protocole facultatif de 1999, sont listés dans le Guide d'utilisation parmi les sources à utiliser lors de l'examen du critère 2¹². Cela ne veut pas dire que les autres sources plus génériques ne prennent pas en compte ces droits, mais une mention explicite de ces instruments garantit la présence d'une ressource textuelle et juridique spécifiquement consacrée au problème, donc plus détaillée et donc potentiellement plus exhaustive.

Ainsi, le choix des États membres de l'UE quant au statut de la violence fondée sur le genre dans la réglementation sur les exportations d'armes est clair : il s'agit d'un élément à prendre en compte « *lors de l'analyse du critère 2* », pas d'un critère spécifique et à part entière¹³. La raison en est que les actes de violence fondée sur le genre forment déjà des violations des droits humains tels que définis dans les instruments internationaux consacrés et du droit international humanitaire au cas

10. Voir par exemple les instruments juridiques cités dans Conseil de sécurité des Nations unies, [Résolution 1325 \(2000\)](#), 31 octobre 2000, paragraphe 9.

11. Guide d'utilisation, *op. cit.*, point 2.4, p. 45.

12. *Ibid.*, p. 62.

13. *Ibid.*

où ils sont perpétrés en situation de conflit armé¹⁴. Ce choix permet au niveau communautaire de lever l'ambiguïté de la formule utilisée dans le TCA. En effet, le risque d'utilisation pour commettre ou faciliter des violences fondées sur le genre ne fait pas partie des cinq éléments d'examen des demandes d'exportation prévus à l'article 7 § 1 du Traité. Néanmoins, dans un paragraphe à part, l'article 7 § 4 rappelle que ce risque doit être pris en compte lors de l'évaluation de cette même demande¹⁵.

Par ricochet, le choix européen tranche également la méthode d'analyse de cet élément, qui sera celle du critère 2 : un examen au cas par cas du risque que les armes exportées soient employées pour commettre ou faciliter la commission d'actes de violence fondée sur le genre, selon la nature du matériel et de l'utilisateur final. S'il existe un risque manifeste que les équipements soient utilisés à des fins de violence fondée sur le genre, la licence doit être refusée. Autrement dit, le critère 2 de la Position commune ne prévoit pas qu'une analyse générale de la situation du pays de destination finale en matière de violence fondée sur le genre puisse justifier un refus d'exportation.

La situation diffère du critère 6 pour ce qui a trait au terrorisme, au crime organisé et à la nature des alliances de l'importateur¹⁶. Ce que doivent examiner les chargés d'octroi des licences sont les risques induits par le type de matériel spécifique et l'utilisateur spécifique en jeu dans une demande de licence. Ils ne peuvent généraliser le résultat d'une analyse de risque d'un cas précédemment traité aux cas ultérieurs, sauf similitudes dans le type d'équipement, d'utilisation et d'utilisateurs.

14. Guide d'utilisation, *op. cit.*, p. 45 et surtout 54 : « L'approche de l'Union européenne vis-à-vis du respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire couvre l'ensemble des actes mentionnés dans l'article 7, paragraphe 4 du TCA. Le critère 2 englobe ainsi l'ensemble des obligations découlant de l'article 7, paragraphe 4 du TCA ».

15. [Traité sur le commerce des armes](#), article 7, paragraphe 4.

16. Certains États membres vont cependant plus loin et procèdent à un scan de la situation générale dans le pays de destination finale, comme la Suède.

Encadré 1 : Les critères d'évaluation des demandes d'exportation d'armes selon la Position commune

La Position commune prévoit qu'un État membre n'est pas autorisé à exporter :

- Si le pays destinataire ne respecte pas ses engagements internationaux (critère 1).
- Si le pays destinataire ne respecte pas les droits humains et le droit international humanitaire (critère 2).
- Si le pays destinataire est confronté à des situations d'instabilité ou de conflit interne (critère 3).
- S'il existe un risque de rupture de la paix régionale ou internationale (critère 4).
- Si l'exportation peut représenter une menace pour la sécurité du pays exportateur ou pour celle des États alliés (critère 5).
- Si le pays acheteur soutient des activités terroristes (critère 6).
- S'il existe un risque de détournement du matériel exporté (critère 7).
- Si l'achat programmé pourrait mettre en difficulté le développement durable du pays destinataire (critère 8).

1.2. L'absence de définition univoque : un frein à l'opérationnalisation du concept

L'absence d'une définition commune révèle, dans le même temps, des inconnues qui pourraient nuire à l'opérationnalisation du concept de violence fondée sur le genre. En effet, si celui-ci fait l'objet d'amples recherches et réflexions en sciences sociales ainsi que d'applications concrètes dans plusieurs politiques publiques (emploi, sécurité intérieure), il n'a été introduit dans le champ des transferts d'armements que récemment, plus particulièrement avec l'entrée en vigueur du TCA. Son emploi et son opérationnalisation, c'est-à-dire son passage du statut de concept à élément de décision en matière d'exportation d'armes, sont par conséquent à un stade embryonnaire. À ce titre, la profusion de littérature relative à la violence fondée sur le genre dans le champ des transferts d'armes constitue un paradoxe. En traduisant sans doute davantage les tâtonnements d'une phase encore exploratoire qu'une forme de maturité juridique. L'ONG américaine *Control Arms*, par exemple, a mis au point un Guide rigoureux sur la façon d'incorporer les violences fondées sur le genre dans l'application des articles 6 et 7 du TCA¹⁷. Seulement, elle n'utilise pas le terme de « violence fondée sur le genre », mais de violence « sexospécifique », un glissement sémantique qui montre l'indécision qui persiste au sein de la communauté TCA.

17. Control Arms, [*Utiliser le Traité sur le commerce des armes pour lutter contre les violences sexospécifiques : guide pratique pour l'utilisation des risques*](#), août 2018.

Toutes les parties sont d'accord pour inclure la violence fondée sur le genre dans les décisions relatives aux transferts d'armes, mais pas selon les mêmes termes et interprétations de ce qui serait ainsi couvert. Le fait que le TCA lui-même ne tranche pas permet à plusieurs compréhensions de coexister. Une définition restrictive de cette violence, qui serait aussi plus en adéquation avec la logique de la Position commune, se référerait aux actes impliquant l'utilisation ou la menace d'utilisation d'armes ayant pour conséquence de priver les personnes visées de leurs droits fondamentaux. Les deux maillons centraux de la chaîne d'analyse seraient 1) l'utilisation ou la menace d'utilisation des armes 2) le résultat de ces actions. Ceci permettrait de s'épargner le casse-tête de la typologie des violences. En effet, qu'elles soient d'ordre physique (blessures ou mort), psychologique (traumatismes), symbolique (humiliation forcée), économique (interdiction d'exercer une activité rémunérée), les violences rentrent dans le champ de l'examen tant qu'elles sont commises ou facilitées par l'utilisation ou la menace d'utilisation de l'arme ou du type d'arme à exporter. Dans le cas d'un examen de demande d'exportation, seuls les utilisateurs finaux des armes devraient faire l'objet d'une investigation tendant à montrer leur propension à se livrer à de tels actes, en vertu de l'interprétation au cas par cas du critère 2 de la Position commune.

Néanmoins, d'autres définitions tendent à élargir considérablement le champ des violences. Par exemple, la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1994 et citée par la PC comme source pour l'analyse du critère 2, considère que les violences contre les femmes comprennent les violences « *physiques, sexuelles et psychologiques perpétrées ou tolérées par l'État* »¹⁸. Dans cette optique, les utilisateurs finaux des armes ne seraient plus les seuls à être examinés. Il suffirait d'observer des violences commises ou « tolérées » par n'importe quel service de l'État pour lui refuser une exportation. Même après avoir réussi à circonscrire la notion de « tolérance », la démarche impliquerait un niveau d'investigation colossal par les chargés d'octroi de licence. Pourraient-ils refuser l'exportation d'armes à la police d'un État parce que ce dernier n'a pas créé d'infraction relative au viol conjugal dans son Code pénal ? Les policiers n'étant pas dotés de la capacité de légiférer, il est difficile d'établir un lien de cause à effet entre leur dotation en armes et l'impunité des viols conjugaux. Quoi qu'il en soit, la place de la violence fondée sur le genre dans la Position commune se résume à une empreinte légère. Elle est reconnue comme l'une des violations des droits humains et fait donc partie intégrante du critère d'examen consacré.

18. Assemblée générale des Nations unies, [Déclaration sur l'élimination des violences faites aux femmes](#), 1994, article 2, point c).

Le manque de consensus sur sa définition, y compris dans le TCA auquel la PC se réfère en la matière, explique pourquoi les États membres actent cette reconnaissance par le biais du Guide d'utilisation et non du texte de la PC directement. Les formules du Guide demeurent par ailleurs laconiques et insuffisantes pour éclairer les zones d'ombre de la PC. Par conséquent, les États disposent à la fois d'une liberté d'interprétation étendue et d'une boîte à outils presque vide au moment de procéder à l'examen des demandes d'exportation. Or, cette évaluation ne peut se faire qu'avec des indicateurs et des sources robustes.

2. La violence fondée sur le genre dans la Position commune : indicateurs, sources et pratiques

Un examen de dossiers administratifs tels que les demandes d'exportation d'armes se fonde sur l'articulation d'une méthodologie d'analyse de type « poupées russes ». Il faut comprendre par-là que la démarche doit établir des critères d'analyse, une grille d'interprétation de ces critères, une liste d'indicateurs permettant de procéder à l'interprétation des critères et une liste de sources venant nourrir les indicateurs.

2.1. Les tâtonnements méthodologiques : un aperçu des indicateurs et des sources

En l'absence de consensus sur les définitions, les instruments juridiques relatifs aux transferts d'armes contiennent peu d'indicateurs de la violence fondée sur le genre. Logiquement, le Guide de la PC donne nombre de sources génériques pour examiner le critère 2, mais il ne formule pas d'indicateurs spécifiques à cet enjeu qui reste abordé indistinctement des violations des droits humains¹⁹. Le Groupe de travail sur la mise en œuvre effective du TCA a, de son côté, compilé une série de sources spécialisées sur les violences de genre, sans les assortir cependant d'un commentaire sur le type d'indicateurs qu'elles sont censées alimenter²⁰.

À l'inverse, les organisations de la société civile ont produit des recommandations, tant sur les indicateurs que les sources à exploiter. Toutefois, la plupart ne permettent que difficilement de répondre à tous les cas de figure rencontrés dans les demandes d'exportation. Les indicateurs et les sources proposés se concentrent essentiellement sur trois types de violences : les homicides par arme à feu, les violences liées aux conflits armés, et les violences contre les femmes.

19. Guide d'utilisation, *op. cit.*, p. 62.

20. [ATT Working Group on Effective Treaty Implementation Chair's Draft Report to CSP5](#), p. 50.

Par exemple, certaines études recommandent d'observer le pourcentage de femmes victimes d'homicides par arme à feu, la prévalence de la violence familiale, le taux de détention d'arme à feu par les civils²¹. Or, la logique de la Position commune veut que les exportations d'armes soient examinées à la lumière de leurs utilisateurs finaux. Par conséquent, les indicateurs précédemment cités n'auraient que peu de pertinence dans le cadre d'une exportation d'armes à destination des forces armées ou de sécurité, car ils dépeignent une réalité concernant avant tout les civils. Un pays peut connaître des taux élevés de féminicides dans sa société sans que l'armée de l'air ou la police ait un rôle particulier dans cette situation. En revanche, l'observation minutieuse des actions des forces armées et de sécurité en matière de violence fondée sur le genre est bien un indicateur primordial pour délibérer des exportations vers ces utilisateurs, comme le rappelle également *Control Arms*.

En période de conflit armé, les données statistiques sont d'autant plus difficiles à collecter que les forces en présence ne sont pas nécessairement bien identifiées – ni, à plus forte raison, leur matériel – et que les belligérants s'emploient à contrôler l'information qui sort des opérations. Tant l'incertitude et la « guerre de l'information » contribuent à rendre difficile la production de statistiques sur l'impact « genré » de la violence armée en temps de conflit. En fonction des configurations, les types d'armes peuvent varier et leur impact sur les populations également : le bombardement aérien de certaines cibles civiles peut affecter de façon disproportionnée les femmes (maternités, marchés), par exemple. La collecte de données fiables lors d'une guerre est ainsi souvent illusoire²². Même en temps de paix, les compilations statistiques sur la violence par arme à feu décomposée par considération de genre sont encore limitées chez les États, tout comme les lignes directrices méthodologiques qui président à leur réalisation²³. Les jeux de données produits jusqu'à présent par les autorités compétentes d'ailleurs se concentrent surtout sur les violences faites aux femmes, laissant de côté les violences fondées sur l'orientation ou l'identité sexuelle (transgenre)²⁴.

Du côté du TCA, son programme de financement de projets pour la mise en œuvre du traité au niveau national, le *Voluntary Trust Fund*, n'a pour le moment vu défiler aucune initiative relative à la mise en place d'un système de collecte de données, ou même à une réflexion plus large sur la place de la violence fondée sur le genre dans le TCA²⁵.

21. *Control Arms, op. cit.*, p. 8-10.

22. Anna Alvazzi Del Frate, Gergely Hideg et Emile LeBrun, [Gender Counts, Assessing Global Armed Violence Datasets for Gender Relevance](#), Small Arms Survey Briefing Paper, mars 2020, p. 3.

23. Anna Alvazzi *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

24. *Ibid.*

25. Voluntary Trust Fund, « [Projects](#) ».

Le Mécanisme de financement des Nations unies pour la coopération en matière de réglementation des armements (UNSCAR), également consacré en partie à la mise en œuvre du TCA, a permis de financer plusieurs projets relatifs à la violence fondée sur le genre depuis 2013. Cependant, un seul d'entre eux semble avoir été spécifiquement consacré à sa prise en compte dans les évaluations des exportations d'armes²⁶. En ce qui concerne la Position commune, l'absence de compte-rendu des réunions du COARM ne permet pas de savoir si l'enjeu y est abordé. Pourtant, des initiatives portées par la société civile existent. Le *Small Arms Survey*, par exemple, a lancé un programme dédié à l'application des considérations de genre au domaine de la maîtrise des armements, qui inclut la collecte et l'analyse de données relatives au genre et à la violence armée²⁷.

Compte tenu des lignes directrices de la Position commune, mais aussi de ses silences et de ses inconnues, comment les États membres procèdent-ils à l'examen de la violence fondée sur le genre dans leurs procédures de demande des exportations ?

2.2. La délicate mesure des pratiques en matière d'examen des exportations

À l'heure actuelle, il est difficile d'affirmer avec certitude combien d'États membres de l'Union européenne examinent la violence fondée sur le genre lors des demandes d'exportation. En 2015, 18 pays membres de l'UE affirmaient publiquement prendre en compte la violence fondée sur le genre dans leurs procédures d'examen²⁸. Pourtant, un rapport du *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP) daté de mars 2019 relevait le peu d'appétence des États membres pour l'inscription explicite d'une formule relative à cet enjeu dans leurs critères d'examen, à quelques exceptions près, comme le Royaume-Uni, la Lettonie ou la Suède²⁹.

Les deux constatations ne sont pas forcément contradictoires si l'on se souvient que la violence fondée sur le genre est considérée dans la PC comme un des nombreux éléments d'examen d'un critère, et non comme un critère lui-même. Comme élément d'analyse, il est plausible qu'elle figure textuellement dans les documents administratifs internes aux services licences des pays membres de l'UE plutôt que dans leurs textes de loi.

26. Il s'agit d'un projet porté par les ONG *Non-violence International*, et *Control Arms*. Voir la liste des [projets](#).

27. Les publications peuvent être consultées [ici](#).

28. Voir la liste [ici](#).

29. Tobias Vestner, « [Prohibitions and Export Assessment: Tracking Implementation of the Arms Trade Treaty](#) », *GCSP Geneva's Paper*, mars 2019, p. 11 et pour les exceptions, José Francisco Alvarado Cobar et Giovanna Maletta, « [The inclusion of gender-based violence concerns in arms transfers decisions: The case of the Arms Trade Treaty](#) », *SIPRI Commentary*, 23 août 2019.

Les chargés d'octroi européens peuvent considérer le risque associé lors des demandes d'exportation sans nécessairement que celui-ci figure explicitement dans la liste des critères officiellement communiqués dans la législation.

Force est de constater que l'approche « assimilatrice » de la PC (la violence fondée sur le genre est assimilée à une des formes de violation des droits humains et du droit international humanitaire) tend à rendre invisibles les pratiques des États en matière de violence fondée sur le genre. Pour preuve, sept responsables de services d'octroi des licences d'États membres de l'UE affirmaient en 2016 n'avoir jamais eu vent de refus d'exportation sur base d'un risque manifeste de violence fondée sur le genre³⁰. La faute n'en incombe pas nécessairement à une résistance des autorités à intégrer cet enjeu, elle peut tout aussi bien être attribuable au fait que les évaluateurs du critère 2 ne cherchent pas à savoir qui des hommes ou des femmes, des personnes hétérosexuelles ou homosexuelles seraient les plus à risque.

Par exemple, les craintes de répression policière contre un groupe politique ou religieux particulier peuvent justifier un refus, mais le chargé d'octroi n'est pas forcément en mesure de dire si cette répression se serait davantage exercée sur la base de considérations de genre (par exemple, une répression menée par un État basée sur l'assimilation de certaines communautés à un danger pour les valeurs patriarcales). À l'inverse, si un service licence décide de refuser la livraison de munitions pour des armes de petit calibre à une unité antiémeute d'une force de police, en raison de l'imminence d'une manifestation LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres) et des antécédents violents de cette unité envers ces personnes, il le reportera dans la catégorie générale du risque de « répression interne ».

30. Rebecca Gerome, « [Preventing Gender-Based Violence Through Arms Control](#) », *Reaching Critical Will*, avril 2016, p. 18.

Conclusion

La prise en compte des violences fondées sur le genre dans la Position commune et plus largement dans les transferts d'armement n'en est qu'à ses débuts. Si l'enjeu a été durablement inscrit à l'ordre du jour par le TCA, les façons de le traiter efficacement restent à clarifier. À ce stade, l'absence de définition ou de terminologie univoque dans le contexte des transferts d'armes empêchent d'arrêter la compréhension commune de ce qu'implique une évaluation des risques de violence fondée sur le genre.

En tant que composante des violations des droits humains, les violences fondées sur le genre se rapportent aux droits déjà existants et doivent donc être pleinement prises en comptes lors de l'analyse du critère 2. Pourtant, le manque de définitions et de typologies des violences fondées sur le genre dans le Guide d'utilisation complique leur identification par les chargés d'octroi de licence européens. Pour pallier ces difficultés, l'engagement de la société civile dans la collecte de données, la réalisation d'études et la formation aux enjeux sur la violence fondée sur le sexe ou le genre sera fondamental pour développer une expertise capable de proposer davantage de réponses que de questions aux décideurs politiques.

Pour clarifier et diagnostiquer l'état actuel des pratiques des États membres à ce sujet, plusieurs options existent. La première, concerne la formation des services d'octroi de licence aux enjeux de genre ou la mise à disposition de personnel formé en la matière auprès de ces mêmes services. Cette expertise pourrait faire prendre conscience aux services chargés de l'octroi de licences qu'ils incluent déjà, sans forcément s'en rendre compte, la violence fondée sur le genre dans leurs pratiques, par le biais du critère 2.

L'idée serait alors de développer des réflexes concernant la reconnaissance d'un risque lié à une situation de violence fondé sur le genre, à partir des expériences antérieures. Par exemple, les chargés d'octroi des licences pourraient s'essayer à classer les refus sur la base du critère 2 d'une année précédente selon qu'ils estiment ou non qu'ils étaient liés à un risque de violence fondée sur le genre. Parallèlement, l'inclusion, au sein du rapport initial de mise en œuvre du TCA, d'une question relative à la présence de considérations de genre dans l'examen des demandes de transferts d'armes, permettrait de mesurer le niveau d'engagement des États membres de l'UE, puisque tous sont parties au TCA.

* * *

Auteurs

Maria Camello est chargée de recherche au GRIP. Elle travaille notamment sur les contrôles des transferts d'armements de l'Union européenne.

Léo Géhin est chargé de recherche au GRIP pour le projet « Armement et désarmement », notamment sur les questions liées au contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et des instruments de contrôle des armes légères et de petit calibre.



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.