

Titre	État et utilisation d'INCASTAT – une évaluation critique
Document	Doc. préél. No 7 de décembre 2020
Auteur	BP
Point de l'ordre du jour	Point IV.1.a
Mandat	C&D No 19 du CAGP de 2020.
Objectif	Informersur le fonctionnement actuel et l'état d'avancement des données sur INCASTAT
Mesure à prendre	Pour décision <input type="checkbox"/> Pour approbation <input type="checkbox"/> Pour discussion <input type="checkbox"/> Pour action / achèvement <input type="checkbox"/> Pour information <input checked="" type="checkbox"/>
Annexe	Autorités centrales inscrivant leurs affaires sur INCASTAT (2016-2020)
Document(s) connexe(s)	Conclusions et Recommandations de la Septième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique des Conventions Enlèvement d'enfants de 1980 et Protection des enfants de 1996

Table des matières

I.	Introduction	1
II.	Fonction et état présent d'INCASTAT	2
III.	Utilisation actuelle d'INCASTAT	2
IV.	Difficultés rencontrées lors de l'utilisation d'INCASTAT	3
V.	Proposition soumise au CAGP	5
	Annexe I – Autorités centrales inscrivant leurs affaires sur INCASTAT (2016-2020).....	7

État et utilisation d'INCASTAT - une évaluation critique

I. Introduction

- 1 INCASTAT (la base de données statistiques sur l'enlèvement international d'enfants) est une base de données électronique développée par le Bureau Permanent (BP) pour la collecte d'informations relatives aux demandes de retour et de droit de visite présentées en vertu de la Convention HCCH Enlèvement d'enfants de 1980. INCASTAT, qui a été lancée le 28 septembre 2007¹, est uniquement accessible aux Autorités centrales désignées en vertu de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980. Chaque Autorité centrale dispose d'identifiants uniques qui lui permettent d'accéder à la base de données et d'y inscrire les affaires qu'elle reçoit. En 2016, la base de données a été actualisée afin d'inclure les données statistiques détaillées recueillies lors des précédentes réunions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention.
- 2 Il convient de rappeler qu'INCASTAT a été développée à partir d'un budget limité provenant de contributions volontaires. En raison du manque de fonds systématiquement disponibles, il n'a pas été possible de développer ou d'améliorer la plateforme ni de remédier à ses principales lacunes. Les contributions volontaires que le BP a reçues pour INCASTAT sont principalement utilisées pour que les consultants puissent insérer de nouvelles affaires et analyser les données pertinentes².
- 3 Dans sa Conclusion et Recommandation No 76, la dernière réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention, convoquée en octobre 2017, a rappelé l'importance du recueil, au niveau mondial, de statistiques actuelles sur le fonctionnement de la Convention de 1980 et a encouragé les Autorités centrales à insérer régulièrement, et à tout le moins une fois par an, leurs statistiques dans INCASTAT. Par ailleurs, dans sa Conclusion et Recommandation No 55 de 2019, le Conseil sur les affaires générales et la politique (CAGP) a réaffirmé son soutien aux activités du BP en ce qui concerne l'utilisation et le développement des systèmes informatiques à l'appui des Conventions de la HCCH, notamment d'INCASTAT³.
- 4 Lors de la réunion du CAGP de mars 2020, le BP a présenté une brève mise à jour orale sur INCASTAT dans laquelle il a été indiqué que les données d'INCASTAT sont destinées à être utilisées lors de la réunion envisagée de la Commission spéciale de 2023 et a encouragé les Parties contractantes à partager les données dans tous les formats possibles. Toutefois, lors de cette réunion, bien qu'ayant réitéré leur volonté de s'engager en faveur de la base de données, certaines délégations ont soulevé des problèmes auxquels elles sont confrontées étant donné que la plateforme INCASTAT n'est pas compatible avec leurs systèmes nationaux de collecte de données⁴.
- 5 Le présent document donne un bref aperçu de la fonction et de l'état actuel d'INCASTAT, suivi d'un résumé de l'utilisation actuelle de la plateforme INCASTAT et des données disponibles, ainsi que des propositions qui se dégagent en vue de la préparation de la prochaine réunion de la Commission spéciale sur les Conventions HCCH Enlèvement d'enfants de 1980 et Protection des enfants de 1996, actuellement prévue pour 2023.

1 Voir les actualités (archives) sur le site web de la HCCH à l'adresse suivante : < <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=138> >. Pour plus d'informations sur le contexte d'INCASTAT, voir le Doc. pré-l. No 9 d'octobre 2006, « [Rapport sur le pilote iChild et le développement de la base de données statistiques sur l'enlèvement international d'enfants. INCASTAT](#) ».

2 Il convient de noter qu'aucune contribution volontaire spécifique à INCASTAT n'a été reçue au cours des trois dernières années civiles (2017-2019).

3 Le CAGP a réaffirmé sans cesse son soutien aux activités du BP en ce qui concerne l'utilisation et le développement des systèmes informatiques : voir, par ex., C&R No 33 du CAGP de 2017 ; C&R No 26 du CAGP de 2018 et C&R No 55 du CAGP de 2019.

4 Rapport de séance No 3 du CAGP de 2020, p. 4.

II. Fonction et état présent d'INCASTAT⁵

- 6 INCASTAT recueille des données statistiques au moyen de quatre formulaires en ligne différents (A1, A2, B1, B2) élaborés par le BP en consultation avec les Parties contractantes⁶ et accessibles à l'adresse < www.incastat.net >. La plateforme INCASTAT est en mesure de compiler et de fournir des données comparatives concernant à la fois les affaires *sortantes* et *entrantes* grâce à l'utilisation de ces quatre formulaires en ligne, qui se composent des éléments suivants :
1. A1 – demandes de retour sortantes
 2. A2 – demandes de retour entrantes
 3. B1 – demandes relatives au droit de visite sortantes
 4. B2 – demandes relatives au droit de visite entrantes
- 7 Afin d'insérer des données sur les affaires d'enlèvement d'enfants, les Autorités centrales accèdent à la base de données avec le nom d'utilisateur et le mot de passe fournis par le BP. Après s'être connecté, il suffit de sélectionner le formulaire approprié ainsi que l'année de référence des données à déclarer. Actuellement, la plateforme INCASTAT ne fonctionne avec aucun protocole de sécurité tel qu'une *authentification à deux facteurs*. Les Autorités centrales peuvent consulter les données pour les statistiques de leur État, les statistiques de tous les États combinés et celles de la région dont elles font partie ; elles ne peuvent pas consulter les données pour d'autres Autorités centrales.
- 8 L'objectif d'INCASTAT a toujours été de générer automatiquement des formulaires statistiques annuels qui peuvent être utilisés pour produire les études statistiques sur le fonctionnement de la Convention afin d'éclairer les réunions de la Commission spéciale. La plateforme INCASTAT comprend un espace pour « l'exportation de données » où des feuilles de calcul Excel contenant des données peuvent être téléchargées à partir d'États ou de régions sélectionnés et sur des périodes déterminées.
- 9 INCASTAT permet de calculer automatiquement certaines statistiques et de transformer les données qui en résultent en tableaux, feuilles de calcul et graphiques. Par exemple, le système vise à calculer automatiquement le nombre moyen de jours entre la date de dépôt des demandes au tribunal et la date de la décision judiciaire finale. Toutefois, l'espace « sélection des statistiques » du site web d'INCASTAT ne fonctionne pas de la manière prévue à l'origine. INCASTAT a été conçue pour produire tous les graphiques et tableaux à inclure dans les études statistiques créées pour les Commissions spéciales, mais ne peut y parvenir car la programmation n'a jamais été achevée en raison d'un manque de moyens. Il s'agit là d'une lacune majeure de la plateforme INCASTAT actuelle. Elle n'a pas non plus été programmée pour tenir compte des exceptions ou des nuances incluses dans les données que certaines Parties contractantes souhaiteraient insérer. Cela signifie que, pour des études statistiques approfondies, les données fournies par INCASTAT requièrent actuellement une intervention humaine importante.

III. Utilisation actuelle d'INCASTAT

- 10 Pour qu'INCASTAT puisse fournir des statistiques fiables, les données mises à disposition pour analyse et intégration dans ces statistiques doivent être aussi complètes que possible. Le BP a évalué l'état des données disponibles sur INCASTAT depuis la dernière analyse statistique des demandes conduite en 2015 par le professeur Nigel Lowe de l'Université de Cardiff et Mme Victoria

⁵ Pour plus de détails, voir [Instructions d'utilisation d'INCASTAT](#) (en anglais uniquement).

⁶ *Op. cit.* note 5, p. 3. Les Formulaires A1 et B1 ont été utilisés pour recueillir les statistiques annuelles depuis 1999, voir le Doc. pré-l. No 9 d'octobre 2006 à l'attention de la Cinquième réunion de la Commission spéciale.

Stephens, et présentée lors de la Septième réunion de la Commission spéciale en 2017⁷. Si certains États ont continué à ajouter des informations sur INCASTAT (voir ci-dessous, para. 13), les données actuellement disponibles ne sont pas (encore) comparables à la quantité d'informations permettant de produire une analyse statistique globale. Le BP est reconnaissant du soutien des Membres et des Parties contractantes qui continuent à insérer de telles données dans INCASTAT.

- 11 Pour l'analyse statistique des demandes présentées en 2015, les données recueillies concernaient les réponses de 76 des 93 Parties contractantes de l'époque. Cette analyse portait sur les 2 270 demandes de retour et 382 demandes relatives au droit de visite enregistrées jusqu'au 30 juin 2017. Pour la première fois, des informations aussi complètes et actualisées avaient été recueillies via INCASTAT, mais cela a nécessité un « coaching » et un suivi importants de la part du BP et du consultant. Il n'en reste pas moins qu'INCASTAT ne permet pas une production rapide et facile des formulaires statistiques annuels.

IV. Difficultés rencontrées lors de l'utilisation d'INCASTAT

- 12 Plusieurs difficultés sont apparues lors de l'utilisation d'INCASTAT.
- 13 Premièrement, une diminution constante du nombre d'États ayant recours à INCASTAT a été constatée. En ce qui concerne les demandes déposées depuis 2016, INCASTAT a enregistré les données disponibles de 40 Parties contractantes en 2016, de 20 Parties contractantes en 2017, de 7 Parties contractantes en 2018 et de seulement 6 Parties contractantes en 2019⁸. Actuellement, les seules Autorités centrales qui semblent enregistrer systématiquement toutes leurs affaires sont : l'Ukraine (36 affaires ajoutées en 2019, 78 en 2020), le Québec (Canada) (36 affaires ajoutées en 2019, 16 en 2020), le Royaume-Uni - l'Irlande du Nord (32 affaires ajoutées en 2019, 18 en 2020) et la Nouvelle-Zélande (4 en 2020). Compte tenu de ce faible taux de participation, il n'est pas possible d'entreprendre une évaluation statistique complète, rigoureuse et solide du fonctionnement de la Convention et de la comparer avec les résultats antérieurs.
- 14 Deuxièmement, un examen des statistiques insérées à l'aide de ces formulaires a révélé que les Autorités centrales traitent et recueillent les données statistiques de manière très différente et interprètent les formulaires de différentes manières. Ces divergences témoignent de la nécessité d'établir une méthode uniforme afin de pouvoir comparer et analyser de manière constructive les informations statistiques des différentes Parties contractantes à la Convention. Dans ce contexte, le BP a estimé qu'il était crucial d'élaborer des instructions sur la production effective de statistiques et de les mettre à la disposition des Autorités centrales.
- 15 Troisièmement, les commentaires reçus de la part des Membres, des Parties contractantes et des consultants du BP qui travaillent sur le serveur d'arrière-plan de la base de données statistiques montrent que l'interface utilisateur d'INCASTAT n'est ni intuitive ni facile d'utilisation, et que l'expérience utilisateur reste très limitée. Les formulaires, en particulier, se sont révélés difficile d'utilisation et de nombreuses Autorités centrales ont fait part de leurs difficultés à les remplir. Si la base de données INCASTAT devait être conservée, un financement devrait être alloué afin d'améliorer l'interface et l'expérience utilisateur. Il convient d'adapter cette nouvelle interface pour qu'elle devienne plus simple et plus facile d'utilisation. Un des commentaires reçus concerne le fait que la programmation actuelle d'INCASTAT gèle les données une fois qu'un formulaire est soumis. Cela a entraîné d'importantes difficultés pratiques pour les Autorités centrales et a demandé beaucoup de temps de la part des membres du personnel du BP pour répondre aux

⁷ Doc. pré-l. No 11 (A, B, C) de septembre 2017 et juillet 2018 de la Septième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique des Conventions Enlèvement d'enfants de 1980 et Protection des enfants de 1996 (du 10 au 17 octobre 2017).

⁸ Voir l'annexe I ci-dessous pour la liste des Parties contractantes inscrivant leurs affaires sur INCASTAT de 2016 à 2020.

courriers électroniques sur la question, ainsi que pour modifier les données ou valider les formulaires en vue de leur modification.

- 16 Quatrièmement, les membres du personnel du BP doivent consacrer un temps considérable à inciter et à aider les Autorités centrales à insérer les affaires. Des sessions de formation ou d'information, en ligne et en personne, peuvent être utiles à cet égard. Par ailleurs, les données révèlent qu'une grande partie du temps des membres du personnel du BP a été consacrée l'année dernière à la saisie des données pertinentes pour les Autorités centrales, dans la mesure où ces dernières n'avaient pas le temps ou l'autorisation de le faire elles-mêmes – ce qui est contraire à l'un des objectifs fondamentaux d'INCASTAT. Un élément récurrent figurant dans les commentaires reçus révèle qu'en raison de l'absence d'interopérabilité directe de la plateforme INCASTAT avec les systèmes nationaux, certaines Parties contractantes ont constaté que la saisie de données dans INCASTAT requiert l'investissement de ressources qui sont rares et mieux exploitées ailleurs. Un autre élément récurrent réside dans le fait que les instructions d'utilisation actuelles d'INCASTAT⁹ sont trop détaillées et peu consultées par les Autorités centrales.
- 17 Cinquièmement, outre la collecte de données, pour qu'INCASTAT reste pertinent, la fonction de « sélection statistique » de la plateforme INCASTAT doit être améliorée. En raison de son statut incomplet et de son incapacité à prendre en compte les exceptions ou les nuances dans les données, les consultants du BP qui ont rédigé l'étude statistique pour la réunion de la Commission spéciale de 2017 n'ont pas trouvé utile la fonction de « sélection statistique » de la plateforme INCASTAT, préférant télécharger et analyser manuellement les feuilles de calcul Excel – ce qui, une fois de plus, est contraire à l'un des objectifs fondamentaux d'INCASTAT.
- 18 Sixièmement, il a été noté que des informations importantes concernant les affaires insérées ont été perdues. Par exemple, une Autorité centrale a soulevé un point concernant la médiation (en indiquant qu'il n'était pas clair si seule la médiation formelle devait être incluse) mais aussi qu'il n'y a pas de possibilité d'ajouter les motifs de refus qui n'ont pas été acceptés. En outre, les commentaires reçus indiquent qu'il n'y a aucune possibilité de différencier entre les droits de visite convenus ou ordonnés ; aucune possibilité de saisir les affaires pour lesquelles il y a eu un accord de non-retour ; et aucune possibilité de tenir compte des affaires dans lesquelles les grands-parents ou d'autres membres de la famille présentent une demande de retour ou de droit de visite parce que les deux parents ont déménagé à l'étranger. Des données plus complètes et plus détaillées permettraient une comparaison beaucoup plus importante et plus fiable.
- 19 Ces indicateurs montrent qu'il est urgent de discuter des moyens permettant de progresser et de garantir la collecte de données étendues, solides et précises pour la prochaine réunion de la Commission spéciale. Il convient également de discuter des meilleurs moyens de collecter ces données de manière efficace et sûre. Compte tenu des commentaires reçus selon lesquels l'interopérabilité entre INCASTAT et d'autres bases de données et systèmes statistiques nationaux est cruciale, et considérant que l'entrée de données dans INCASTAT requiert des ressources importantes qui pourraient être déployées ailleurs, le BP est d'avis que le *statu quo* n'est pas une option et qu'INCASTAT devrait soit être améliorée de manière significative, soit remplacée par un nouveau système. Toutefois, la mise en œuvre complète de ces deux options prendrait beaucoup de temps. Il est donc peu probable qu'un système révisé ou nouveau soit prêt à temps pour que les données pertinentes soient recueillies et analysées avant la tenue de la prochaine réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de 1980.

⁹ Voir *supra* note 3.

V. Proposition soumise au CAGP

20 Le BP invite le CAGP à étudier l'évaluation d'INCASTAT ci-dessus et à réfléchir aux moyens éventuels permettant d'améliorer la collecte de données relatives au fonctionnement de la Convention HCCH Enlèvement d'enfants de 1980. Le CAGP est invité à réfléchir à la possibilité de continuer à utiliser INCASTAT et, le cas échéant, à la meilleure façon de l'améliorer et de financer les travaux connexes. Si INCASTAT est abandonnée, le CAGP sera invité à réfléchir à la possibilité de développer et de financer une nouvelle plateforme qui permettrait de remédier aux lacunes actuelles d'INCASTAT (notamment une meilleure protection des données). Si le CAGP conclut que des efforts importants sont nécessaires pour améliorer ou remplacer INCASTAT et que ces efforts ne pourraient pas être achevés à temps pour la prochaine réunion de la Commission spéciale en 2023, le BP propose de recueillir exceptionnellement les informations statistiques pertinentes au moyen d'un questionnaire (en utilisant des feuilles de calcul Excel). Cette méthode serait certes plus lourde et plus longue que l'utilisation d'une base de données appropriée mais elle permettrait de recueillir et d'analyser les données en temps utile avant la tenue de la prochaine réunion de la Commission spéciale. Les Parties contractantes qui souhaitent continuer à utiliser le système INCADAT actuel pour saisir leurs données en vue de la prochaine réunion pourront bien entendu le faire. Enfin, et peut-être plus important encore, le BP invite également le CAGP à réfléchir plus largement sur la nécessité de disposer d'outils efficaces qui permettent la collecte et l'analyse systématiques de données statistiques sur le fonctionnement pratique des principales Conventions de la HCCH. Une des approches possibles consisterait à élaborer une base ou une structure de base qui serait similaire pour tous les outils, mais qui serait également suffisamment souple pour que chaque outil puisse être adapté aux besoins et aux spécificités de chacune des Conventions.

ANNEXE

Annexe I – Autorités centrales inscrivant leurs affaires sur INCASTAT (2016-2020)

2016

848 affaires ont été ajoutées par 30 Parties contractantes (Afrique du Sud, Allemagne, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Danemark, El Salvador, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Guatemala, Honduras, Hongrie, Islande, Israël, Mexique, Moldavie, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Panama, Pays-Bas, Pérou, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Turquie, Ukraine, Venezuela).

2017

627 affaires ont été ajoutées par 19 Parties contractantes (Brésil, Canada, Chili, Danemark, El Salvador, États-Unis d'Amérique, France, Géorgie, Guatemala, Honduras, Israël, Malte, Nouvelle-Zélande, Paraguay, République dominicaine, Royaume-Uni, Slovaquie, Ukraine, Venezuela).

2018

138 affaires ont été ajoutées par 7 Parties contractantes (Danemark, Géorgie, Guatemala, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni - Irlande du Nord, Ukraine, Uruguay).

2019

111 affaires ont été ajoutées par 6 Autorités centrales (Canada - Québec, Costa Rica, Irlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni - Irlande du Nord, Ukraine).

Un certain nombre d'Autorités centrales ont également indiqué qu'elles n'avaient reçu aucune affaire (Albanie, Burkina Faso, Canada - Manitoba, Chine (RAS de Hong Kong), Costa Rica, Danemark, Japon, Pays-Bas), soit un total de 14 Autorités centrales ayant recours à la base de données.

2020

116 affaires ont été ajoutées par 4 Autorités centrales (Canada - Québec, Nouvelle-Zélande, Ukraine, Royaume-Uni - Irlande du Nord).