



Doc. 13988

17 février 2016

La collecte systématique de données relatives à la violence à l'égard des femmes

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteure: Mme Maria Edera SPADONI, Italie, Membres n'appartenant à aucun groupe politique

Résumé

Les violences faites aux femmes sont une violation des droits humains et une manifestation de l'inégalité des rapports de force entre femmes et hommes. Selon une enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, une femme sur trois a été victime de violences physiques et/ou sexuelles depuis l'âge de 15 ans. Aucun Etat membre du Conseil de l'Europe n'échappe à ce phénomène.

L'Assemblée parlementaire a condamné sans relâche les violences faites aux femmes et la violence domestique et a demandé la rédaction de la Convention d'Istanbul, à présent entrée en vigueur. Il n'est pas possible de lutter efficacement contre la violence à l'égard des femmes sans données fiables. Par conséquent, l'article 11 de la Convention d'Istanbul demande aux Etats Parties de collecter des données statistiques désagrégées pertinentes sur toutes les formes de violence couvertes par la convention.

La collecte de données n'est pas seulement une question technique, elle peut être un outil puissant permettant l'élaboration de politiques ciblées de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes. La collecte systématique de données sur les violences faites aux femmes, leurs causes, leurs conséquences et leur prévalence est une condition préalable à une action efficace et devrait devenir une réalité dans chaque Etat membre. La formation des policiers et autres agents concernés dans ce domaine ainsi que l'investissement dans des systèmes de collecte de données devraient être encouragés. Les Etats membres devraient également intensifier leurs efforts afin de traiter de la question du signalement insuffisant de la violence en restaurant la confiance dans les autorités nationales chargées de recevoir les plaintes des victimes.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13607](#), Renvoi 4084 du 3 octobre 2014.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Spadoni, rapporteure	5
1. Introduction	5
2. Les différentes méthodes de collecte de données	6
3. L'élaboration d'indicateurs dans le processus de collecte de données	8
4. Définition de la violence à l'égard des femmes	10
5. L'impact de la sous-déclaration sur la collecte de données	11
6. La question de la protection des données	12
7. La participation de la société civile au processus de collecte de données	14
8. Conclusions et recommandations préliminaires	15

A. Projet de résolution²

1. Les violences faites aux femmes constituent un phénomène qui touche toutes les couches de la société et aucun Etat membre du Conseil de l'Europe n'y échappe. De nombreux cas de violence à l'égard des femmes ne sont cependant pas signalés et les chiffres que l'on trouve dans les enquêtes de population ne correspondent pas avec ceux qui émanent de la police ou d'autres sources officielles. Il nous faut impérativement intensifier les efforts de sensibilisation pour encourager les victimes à rendre compte de ces faits et restaurer leur confiance dans les autorités nationales chargées de recevoir leurs déclarations.
2. L'Assemblée parlementaire est convaincue que l'on ne peut efficacement lutter contre la violence à l'égard des femmes si l'on ne dispose pas de données fiables. Il n'est pas possible de cibler correctement les politiques de lutte contre cette forme de violence lorsque l'on en ignore la fréquence et les manifestations. Pour que les données relatives aux violences faites aux femmes soient complètes, il faut tenir compte des fichiers dans lesquels sont consignés toutes les infractions de cette nature qui ont été signalées, les rapports établis par les instances judiciaires, les autorités sanitaires et les services sociaux, et les combiner avec les enquêtes de population qui donnent une idée de sa prévalence. L'Assemblée souligne l'importance que revêt la collecte systématique et globale de données en la matière, en tant que condition préalable à une action efficace et rationnelle.
3. L'Assemblée est consciente de la détermination dont font preuve les Etats membres du Conseil de l'Europe et des mesures qu'ils ont déployées afin de prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») a constitué une étape majeure dans l'action menée à l'échelle mondiale contre ce fléau. Cette convention fait obligation aux Etats Parties de collecter des données, d'appuyer des travaux de recherche et d'effectuer des enquêtes basées sur la population concernant les violences dont les femmes sont victimes; elle leur demande également d'établir un organe de coordination chargé de superviser la mise en œuvre de cet instrument (articles 10 et 11).
4. L'Assemblée rappelle par ailleurs sa [Résolution 2084 \(2015\)](#) «Promouvoir les meilleures pratiques dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes», qui appelle les Etats membres à mener des études et des collectes de données dans plusieurs domaines ayant trait à la lutte contre la violence à l'égard des femmes, notamment le signalement par des professionnels, les procédures d'indemnisation et la délivrance des permis de séjour.
5. A la lumière de ces considérations, l'Assemblée demande aux Etats membres du Conseil de l'Europe:
 - 5.1. s'agissant de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique:
 - 5.1.1. de signer et/ou ratifier, s'ils ne l'ont déjà fait, 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;
 - 5.1.2. de veiller à ce que l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques et textes de loi adoptés en vue de lutter contre les violences faites aux femmes reposent sur des données fiables et exactes;
 - 5.2. s'agissant de la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes:
 - 5.2.1. de désigner ou d'établir un ou plusieurs organes officiels responsables pour la coordination de la collecte de données et pour la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures prises afin de prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul;
 - 5.2.2. de collecter des données sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul;
 - 5.2.3. de collecter des données sur les causes de la violence à l'égard des femmes, ses conséquences, sa prévalence et sa fréquence, ainsi que sur l'efficacité des politiques et des textes de loi en la matière;
 - 5.2.4. d'analyser les causes de la sous-déclaration des cas de violence à l'égard des femmes;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 27 janvier 2016.

- 5.2.5. de faire en sorte que les données soient au minimum ventilées par sexe, âge, type de violence et relation entre la victime et l'auteur, localisation géographique, ainsi que d'autres facteurs considérés comme pertinents, en tenant compte des textes de loi relatifs à la protection des données et à la non-discrimination;
- 5.2.6. de s'assurer que la collecte de données soit inscrite dans tous les plans nationaux de lutte contre les violences faites aux femmes et bénéficie d'un financement suffisant;
- 5.2.7. d'exiger de leur police nationale ainsi que de chacune de leurs instances judiciaires, sanitaires ou sociales qu'elles recueillent des données et conçoivent à cet effet des formulaires normalisés pour la police et lesdites instances permettant de procéder à des comparaisons entre institutions similaires, et d'encourager la collecte et le traitement électroniques de ces données;
- 5.2.8. de dispenser à tous les professionnels une formation spécialement consacrée aux règles de base en matière de collecte de données;
- 5.2.9. d'effectuer à intervalles réguliers des enquêtes basées sur la population concernant les violences dont les femmes sont victimes, en veillant à poser la même série de questions de façon à permettre un suivi et des comparaisons au fil du temps;
- 5.2.10. de publier des statistiques sur le nombre de cas de violences faites aux femmes et d'autres données pertinentes en organisant parallèlement des débats publics afin de sensibiliser l'opinion publique et de promouvoir les services d'aide et de prévention;
- 5.3. s'agissant de la protection des victimes et des données recueillies:
 - 5.3.1. de prévoir des mesures pour assurer la protection efficace des victimes contre les menaces et les risques de vengeance;
 - 5.3.2. d'encourager la déclaration des cas de violences et de restaurer la confiance dans les autorités nationales en mettant en place des moyens qui permettent d'éviter toute victimisation secondaire – grâce, par exemple, à la présence dans les commissariats de police d'une personne spécialisée dans les questions de violences faites aux femmes et à l'organisation d'une formation spécialement destinée aux professionnels confrontés à des faits de violence à l'égard des femmes;
 - 5.3.3. de veiller à ce que la collecte et la conservation de données sur la violence à l'égard des femmes respectent les normes en matière de protection et de confidentialité des données, en particulier celles inscrites dans la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108).
- 6. L'Assemblée invite également les parlements nationaux à veiller à mettre pleinement en œuvre la Convention d'Istanbul et à organiser et/ou appuyer des auditions parlementaires et débats publics sur la prévalence de la violence à l'égard des femmes et sur la nécessité de collecter des données de manière systématique pour mettre en place des politiques ciblées;
- 7. L'Assemblée a conscience du rôle important que peut jouer la société civile pour lutter contre les violences faites aux femmes et en appelle à une action coordonnée et à un renforcement de la coopération entre les instances publiques chargées de la collecte de données et les organisations non gouvernementales (ONG) qui interviennent auprès des femmes victimes de telles violences.

B. Exposé des motifs, par M^{me} Spadoni, rapporteure

1. Introduction

1. La violence à l'égard des femmes ne connaît pas de frontières: elle est commune à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Selon une enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), une femme sur trois dans l'Union européenne a été victime de violences physiques et/ou sexuelles depuis l'âge de 15 ans, 8 % des femmes ont été victimes de violences physiques et/ou sexuelles au cours des 12 mois précédant l'enquête et sur l'ensemble des femmes qui ont un partenaire, 22 % ont été victimes de violences physiques et/ou sexuelles de la part de celui-ci depuis l'âge de 15 ans³. Outre le fait qu'elle constitue une violation des droits fondamentaux et un obstacle à l'égalité entre les femmes et les hommes, la violence à l'égard des femmes est une manifestation flagrante de l'inégalité des rapports de force entre les hommes et femmes.

2. La collecte de données consiste à recueillir et à évaluer des informations sur des variables d'intérêt et, en l'espèce, sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Des données substantielles et exactes constituent des preuves fiables de la prévalence de la violence à l'égard des femmes. Bien analysées et présentées, elles offrent un outil concret et puissant, propre à favoriser une plus grande mobilisation de la volonté politique et des ressources allouées à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et à la protection des femmes victimes de violences et améliore les réponses à ce phénomène en matière de politiques.

3. Afin de lutter efficacement contre la violence à l'égard des femmes, il est absolument nécessaire que toutes les parties prenantes en comprennent la nature et la prévalence. Malheureusement, beaucoup de victimes gardent le silence sur la violence subie. A cet égard, la collecte de données n'est pas seulement une question technique. L'existence de données disponibles et fiables est essentielle pour mener des actions et un combat efficaces – elles ne remplacent ni ne complètent l'élaboration de politiques pertinentes: elles en sont une condition préalable. Pourtant, si une collecte plus systématique de données relatives à la violence à l'égard des femmes a été davantage encouragée au cours des dix dernières années, il n'existe toujours pas de solutions ou de normes globales qui lui soient applicables, que ce soit au niveau européen ou au niveau national. Trop souvent, la collecte de données assurée par les institutions nationales n'est pas coordonnée et manque par conséquent d'homogénéité, ce qui empêche l'adoption de mesures ciblées contre les violences faites aux femmes, tant sur le plan national que sur le plan européen. 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 (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»), ayant pris acte de cet état de fait, contient des dispositions contraignantes concernant la collecte de données.

4. Afin de garantir que les politiques mises en œuvre pour lutter contre les violences faites aux femmes reposent sur des connaissances précises, l'article 11 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles s'engagent «à collecter les données statistiques désagrégées pertinentes sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention» et «à soutenir la recherche dans les domaines relatifs à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, afin d'étudier leurs causes profondes et leurs effets, leur fréquence et les taux de condamnation, ainsi que l'efficacité des mesures prises pour mettre en œuvre la présente Convention». Il oblige également les Etats «à effectuer des enquêtes basées sur la population, à intervalle régulier, afin d'évaluer l'étendue et les tendances de toutes les formes de violence» et à veiller à ce que les informations collectées soient mises à la disposition du public. De plus, les Etats Parties doivent désigner ou établir un ou plusieurs organes de coordination (article 10). Toutefois, les Parties restent libres de décider de la manière d'assurer la coordination, l'analyse et la diffusion des données. Le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul souligne l'importance de collecter régulièrement des données représentatives et comparables pour concevoir et mettre en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Il recommande, en outre, de faire en sorte que «les données relatives à la victime et à l'auteur soient au minimum ventilées par sexe, âge, type de violence et relation entre la victime et l'auteur et localisation géographique, ainsi que d'autres facteurs, considérés comme pertinents par les Parties, tels que le handicap».

5. Pour parvenir à une meilleure compréhension du problème en Europe, la collecte systématique de données sur la violence à l'égard des femmes doit devenir une réalité dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sans exception. Actuellement, la situation en la matière est très variable et les Etats membres

3. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'Union européenne, les résultats en bref, 2014, p. 17.

possèdent des systèmes d'enregistrement différents; ceux-ci peuvent aussi varier quand un Etat a une structure administrative fédérale. De ce fait, la plupart des informations existantes ne peuvent être comparées. A cet égard, la Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC) du Conseil de l'Europe a noté qu'il existait «une tendance générale à constituer une base de statistiques policières sur la violence domestique» mais qu'il était difficile d'affirmer que «cette tendance s'orient[ait] vers une comparabilité des données entre les différents pays»⁴. Une approche globale et commune est donc nécessaire pour pouvoir lutter efficacement contre la violence à l'égard des femmes et, à terme, y mettre fin. Cette approche commune doit être adoptée à la fois par toutes les institutions nationales – ou toute organisation, publique ou privée – qui collectent des données dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et par l'ensemble des Etats, afin de permettre une comparaison entre les données collectées.

6. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, j'ai effectué des visites d'information en Espagne (Madrid) les 6 et 7 mai 2015 et en Finlande (Helsinki) les 3 et 4 novembre 2015. Je tiens à remercier les secrétariats des délégations finlandaise et espagnole auprès de l'Assemblée parlementaire, qui m'ont aidé à préparer et effectuer ces visites. Tous les interlocuteurs que j'ai rencontrés au cours des visites ont souligné combien il est utile, pour leur travail, de disposer de données sur la violence à l'égard des femmes.

2. Les différentes méthodes de collecte de données

7. Les résultats seront différents selon les méthodes de collecte de données utilisées. Il existe différents types de collecte de données – enquêtes basées sur la population et données administratives – que l'article 11 de la Convention d'Istanbul différencie. Premièrement, les données administratives sont collectées par les services de soins de santé, les services sociaux, les services répressifs et les organisations non gouvernementales (ONG), et les données juridiques sont enregistrées par les autorités judiciaires, y compris les procureurs. Deuxièmement, les enquêtes basées sur la population ont pour objet de collecter des données statistiquement représentatives de la population cible afin qu'elles puissent facilement être extrapolées à l'ensemble de la population. Selon le rapport explicatif, «si les enquêtes permettent de mettre en lumière le degré de gravité et la fréquence des violences à l'égard des femmes et des violences domestiques, ainsi que les facteurs socio-économiques et culturels qui y sont liés, les données statistiques, administratives et judiciaires peuvent contribuer à aborder les problèmes de capacité des agences gouvernementales et à évaluer l'efficacité des services dispensés aux victimes de ces violences».

8. Une étude a montré que le plus fort pourcentage de données administratives (30 %) sur la violence fondée sur le genre était recueilli et conservé par la police⁵. Cependant, les données administratives doivent être collectées par divers organismes et institutions et il devrait être obligatoire que chaque institution qui collecte des données administratives dans les Etats membres veille à ce qu'elles soient ventilées au moins par sexe et mises à disposition des autres institutions. Au-delà d'être un simple outil de mesure de la prévalence de la violence à l'égard des femmes dans un contexte donné, les données administratives permettent de contrôler la demande de services, la capacité des différents secteurs à répondre aux besoins des femmes et des filles victimes de violences et le niveau de services disponibles au sein d'une collectivité.

9. Cependant, il existe un certain nombre d'obstacles à la collecte de données administratives. L'un d'entre eux a des conséquences particulièrement importantes: les données administratives ne prennent en compte que l'expérience des femmes qui se sont déclarées victimes ou ont demandé de l'aide, ce qui représente une faible proportion, qui ne peut être extrapolée, des femmes réellement victimes de violences. En outre, en raison des différents indicateurs, terminologies ou formats de signalement utilisés par les prestataires de services, il n'est pas facile de comparer les données obtenues par les différentes institutions nationales ou de s'assurer qu'il n'y a pas de chevauchement des incidents signalés – ce qui peut arriver lorsqu'une femme cherche de l'aide auprès de plusieurs institutions. Les autorités nationales devraient par conséquent fixer des protocoles et des normes pour la collecte de données par la police, les services sociaux, les services de santé et les institutions du système judiciaire (tribunaux, prisons ou services du ministère public). Ces normes devraient se fonder sur des lignes directrices nationales expliquant comment enregistrer correctement les informations de sorte qu'elles puissent être utilisées à des fins statistiques et d'analyse. De plus, des formats normalisés d'enregistrement des données devraient être définis et utilisés dans toutes les

4. Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Etude analytique des résultats du 4^e cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, mars 2014, p. 48.

5. Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), Administrative data sources on gender-based violence in the EU, Current status and potential for the collection of comparable data, p. 4.

institutions. Il conviendrait d'encourager la collecte et le traitement électroniques des données. Il est également important d'analyser les données collectées par les services et les lignes téléphoniques d'assistance.

10. Pour obtenir un tableau complet de la violence à l'égard des femmes dans un pays donné, les enquêtes basées sur la population semblent être la forme de collecte de données la plus fiable, dans la mesure où elles sont moins sujettes à la sous-déclaration. De plus, les données administratives officielles peuvent se révéler inadaptées pour certaines formes de violence. Cette limitation est due à la définition de la violence à l'égard des femmes, qui peut être restreinte à certaines formes de violence ou à la violence survenant dans certains contextes, ainsi qu'au cadre juridique en vigueur dans le pays. En Finlande par exemple, la police collecte des données sur les actes de violence à l'égard des femmes lorsqu'il s'agit d'infractions prévues par le Code pénal. Elle publie sur son site web un rapport annuel sur la violence à l'égard des femmes, dont le contenu est relayé par la presse. La police ne collecte pas encore d'informations sur les mutilations génitales féminines ni sur les mariages forcés, ces actes n'étant pas spécifiquement qualifiés d'infraction pénale. Ce problème n'existe pas avec les enquêtes basées sur la population: leurs questions peuvent porter sur des formes de violence qui ne sont pas réprimées par la législation nationale et cibler toute catégorie de population dans toute zone géographique.

11. J'ai observé qu'il existait des lacunes sur le plan de la couverture territoriale, des populations visées et des formes de violence à l'égard des femmes. Concernant la population ciblée par les enquêtes, certaines catégories de personnes sont plus difficiles à atteindre. C'est le cas en particulier des victimes de mutilations génitales féminines et d'autres pratiques traditionnelles et culturelles, des victimes de la traite et de l'exploitation sexuelle et des migrantes, travailleuses sans-papiers, réfugiées ou femmes appartenant à des groupes minoritaires. La question de la couverture territoriale est également importante si l'on souhaite évaluer l'ampleur véritable de la violence à l'égard des femmes dans un pays. De plus, la collecte de données se heurte à une autre difficulté, à savoir celle de couvrir toutes les formes de violence. En effet, certains domaines échappent à la collecte, tels que les violences infligées durant la grossesse, les violences faites aux femmes sous protection policière ou encore les violences commises sur les femmes par des policiers. Par conséquent, je voudrais insister sur la nécessité de disposer de multiples méthodes de collecte de données, adaptées au contexte dans lequel les données seront collectées et à la population ciblée et permettant aux différences culturelles et aux différentes perceptions d'être exprimées. La cohérence est aussi importante, afin de permettre la comparabilité des résultats de différentes enquêtes.

12. Au cours de ma visite d'information en Finlande, j'ai reçu des informations concernant l'utilisation des enquêtes sur la criminalité lors de la collecte d'informations sur la violence à l'égard des femmes. L'Institut de criminologie et de politique judiciaire de l'Université d'Helsinki utilise trois dispositifs d'observation de la criminalité: un observatoire des homicides, une enquête sur les victimes de la criminalité et une enquête déclarative sur la délinquance. L'observatoire des homicides a été mis en place en 2002; il rassemble des informations sur les homicides sur une base annuelle. Pour chaque homicide, la police doit remplir un formulaire électronique comptant 80 questions. Les réponses enregistrées dans la base de données composent l'observatoire des homicides. L'enquête sur les victimes de la criminalité s'appuie sur un questionnaire de 12 pages disponible en cinq langues et portant spécifiquement sur la criminalité et la crainte de violences. Le questionnaire est envoyé par courrier postal, avec la possibilité de participer en ligne, à un échantillon aléatoire de 14 000 personnes âgées de 15 à 74 ans résidant à titre permanent en Finlande. Cette enquête est menée une fois par an, le taux de participation est de 50 % en moyenne. L'enquête déclarative sur la délinquance est menée tous les quatre ans dans les établissements scolaires, auprès de 5 000 élèves de la 9^e année (15-16 ans); le taux de réponse s'élève à 80 %. Ces trois dispositifs ne portent pas spécifiquement sur la violence à l'égard des femmes, mais contiennent des questions à ce sujet. Un observatoire européen des homicides, dont la conception s'inspire des systèmes nationaux d'observation des homicides établis en Finlande, en Suède et aux Pays-Bas, a été créé avec l'aide financière de la Commission européenne. Des systèmes nationaux analogues sont en préparation au Danemark, en Estonie, en Norvège et en Suisse. D'autres enquêtes, comme les enquêtes sur les conditions de travail, peuvent servir à recueillir des informations sur le harcèlement, les actes déplacés, la violence physique ou la menace de violences sur les lieux de travail.

13. De nombreuses études se limitent à la violence domestique ou à la violence infligée par un partenaire intime. C'est pourquoi il est très important de mener des enquêtes spécifiques, entièrement consacrées au problème de la violence à l'égard des femmes et englobant tous ses aspects. Le Luxembourg a récemment mené une étude de grande ampleur, dans le but de déterminer les causes et les origines de la violence domestique⁶. Elle s'est appuyée sur une analyse des données administratives disponibles depuis les dix dernières années et sur les résultats d'une enquête spécifique basée sur la population. L'enquête a été menée à l'aide de questionnaires anonymes – auxquels ont répondu des victimes et des auteurs de violence

– rédigés en plusieurs langues. Plusieurs facteurs de risques associés à la survenance de violence domestique ont été mis en évidence: le contexte démographique, culturel, éducatif et économique, la santé physique et mentale, l'exposition antérieure à la violence et les antécédents familiaux. Sur la base des résultats obtenus, des recommandations nationales destinées à renforcer la prévention, la protection des victimes et le soutien aux auteurs seront établies.

3. L'élaboration d'indicateurs dans le processus de collecte de données

14. Dans sa Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence, le Comité des Ministres a recommandé aux Etats de «promouvoir la recherche, la collecte de données et la création de réseaux au niveau national et international». Pour parvenir à une collecte de données efficace et fiable, tous les aspects de cette collecte doivent être pris en compte. En effet, les aspects techniques dépendent aussi des politiques adoptées dans le domaine de la violence à l'égard des femmes. L'élaboration des indicateurs reflète tout particulièrement cet état de fait.

15. «Les indicateurs résument des données complexes sous une forme qui a un sens pour les décideurs politiques. Ils constituent un lien essentiel entre une base de données et l'élaboration des politiques. (...) Les indicateurs ont pour objet de résumer de manière simple une situation complexe, synthétisant et présentant clairement les points qu'il est important de retenir pour appuyer la prise de décision⁷.» Les indicateurs sont donc un moyen de convertir l'histoire d'une femme en données qui pourront être rassemblées, analysées et utilisées par les autorités nationales pour élaborer des législations, des politiques et des mécanismes visant à aider les femmes qui ont été victimes de violences. Les indicateurs offrent aussi un moyen de mesurer les progrès accomplis en permettant d'évaluer les politiques et les cadres juridiques déjà mis en œuvre par les autorités nationales.

16. Pour obtenir un aperçu complet de la violence à l'égard des femmes, l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs communs est nécessaire, dans la mesure où la comparabilité des données ne peut être atteinte que si les différentes institutions réunissent le même type d'informations. Or, nous manquons actuellement d'indicateurs communs et de systèmes types de collecte de données. Il faudrait parvenir à un accord sur les principaux indicateurs nécessaires pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. A cet égard, le Comité des Ministres a recommandé ce qui suit: «La recherche, la collecte de données et la création de réseaux aux niveaux national et international devraient être développées notamment dans les domaines suivants: l'établissement de statistiques ventilées par sexe, de statistiques intégrées et d'indicateurs communs, afin de mieux évaluer l'ampleur de la violence envers les femmes⁸.» Cependant, les particularités nationales doivent toujours être prises en compte, dans la mesure où les facteurs pouvant s'avérer utiles pour évaluer l'ampleur, les causes et les conséquences de la violence à l'égard des femmes peuvent être différents d'un pays à l'autre.

17. Il existe au niveau international des outils dont on pourrait s'inspirer pour élaborer des indicateurs. Citons tout d'abord la Classification internationale des infractions à des fins statistiques, adoptée en 2015 par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC). La classification se veut «applicable à toutes les formes de données sur les infractions recueillies aux différentes étapes du processus de justice pénale (police, procédure pénale, condamnation, emprisonnement) et dans le cadre des enquêtes sur les victimes de la criminalité». Elle est conçue pour être utilisée, au niveau national, en tant que «modèle pour structurer et organiser des données statistiques souvent produites selon des catégories juridiques, plutôt qu'analytiques» et, au niveau international, en tant qu'outil destiné à améliorer «la comparabilité des données sur les infractions entre les pays», considérant que «des définitions et des concepts normalisés permettent une collecte, une analyse et une diffusion systématique des données»⁹. Un certain nombre d'infractions recensées dans cette classification ont un lien avec la violence à l'égard des femmes, comme le meurtre, l'homicide, l'agression, la diffamation, le viol, le harcèlement ou la traque. Cette classification pourrait être utilisée dans le cadre de la collecte de données administratives, ainsi que dans les enquêtes basées sur la population. Deuxièmement, la Classification internationale des maladies établie par l'Organisation mondiale

6. Luxembourg Institute of Health, Violence domestique au Grand-Duché de Luxembourg: étude des causes pour une prévention ciblée, janvier 2015.

7. «Towards international standards for data collection and statistics on violence against women», exposé présenté par Sylvia Walby, de l'Université de Lancaster, lors de la quatrième session de la Conférence des statisticiens européens de la Commission économique pour l'Europe, tenue à Genève du 11 au 13 septembre 2006.

8. Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres sur la protection des femmes contre la violence, adoptée le 30 avril 2002.

9. UNODC, International classification of crimes for statistical purposes, Principles – Structure – Application, août 2014, Projet, p. 5.

de la santé (OMS), qui est utilisée pour suivre l'incidence et la prévalence des maladies et les classer, pourrait être utilisée pour des objectifs plus spécifiques, notamment dans le cadre de la collecte de données administratives par les services de santé. Elle contient également des références en lien avec la violence fondée sur le genre, telles que l'agression sexuelle (qui comprend le viol), les autres mauvais traitements (cruauté mentale ou violence physique), la violence sexuelle et la violence psychologique. Elle prévoit aussi la possibilité d'indiquer qui est l'auteur: le conjoint ou compagnon, un parent, une connaissance ou un ami, un représentant des pouvoirs publics, une personne non précisée, etc. Ces systèmes de classification pourraient servir de base à l'élaboration d'indicateurs communs et uniformes destinés spécifiquement à la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes, aux niveaux national et international.

18. Il est également essentiel de s'attacher aux causes de la violence à l'égard des femmes, et pas seulement à ses conséquences. En effet, évaluer l'étendue de la violence à l'égard des femmes ne suffit pas pour saisir toutes les facettes du problème. Les causes de la violence à l'égard des femmes sont nombreuses et diverses et il peut s'avérer difficile de les évaluer à l'aide d'indicateurs communs, dans la mesure où il faut tenir compte du contexte plus large de la problématique du pouvoir, de la domination masculine et de l'inégalité. A cet égard, les indicateurs jouent un rôle clé. Il faudrait utiliser des indicateurs sociologiques, – des données peuvent dire, par exemple, quelle expérience difficile dans l'enfance peut augmenter le risque d'être plus tard victime de violence –, mais aussi examiner comment la violence est perçue dans les différents pays.

19. Une coordination est aussi nécessaire entre les institutions nationales. Dans le but d'établir des indicateurs comparables, le Gouvernement slovène, avec la participation de tous les ministères, met actuellement au point une base de données nationale d'indicateurs, qui permettra de comparer les données entre toutes les administrations¹⁰. L'utilisation de questionnaires codifiés pourrait aussi offrir une solution à l'échelon national. Ces questionnaires pourraient être utilisés par tous les services qui collectent des données administratives et permettre que la même formulation soit toujours utilisée en référence aux mêmes actes ou situations.

20. L'absence de différenciation entre les sexes dans la législation a également un impact négatif sur la collecte de données. En effet, pour mettre en évidence la violence fondée sur le genre, il est nécessaire de connaître le sexe de la victime et de l'auteur. Or, ces informations ne sont pas systématiquement collectées dans les Etats qui ont adopté une législation neutre du point de vue du sexe, ce qui empêche de mesurer la violence à l'égard des femmes au moyen de données administratives. Lors d'une audition tenue en juin 2015 par la commission sur l'égalité et la non-discrimination, M^{me} Sylvia Walby, professeur de sociologie et titulaire d'une chaire UNESCO de recherche sur les questions de genre à l'Université de Lancaster, a souligné qu'il était essentiel de faire en sorte que les données soient toujours ventilées par sexe. Elle a également insisté sur l'importance qu'il y avait à toujours enregistrer des informations sur la relation qu'entretenait la victime avec l'auteur, afin de pouvoir déterminer s'il s'agissait de violence domestique ou non et si elle était le fait du partenaire intime ou d'un autre membre de la famille. La Commission sur l'égalité de genre du Conseil de l'Europe a indiqué que «la plupart des Etats membres affirment enregistrer systématiquement le sexe de la victime et de l'auteur des infractions pénales, et 31 pays confirment que la police enregistre systématiquement la relation entre les deux parties».¹¹ Je ne peux qu'insister sur la nécessité d'améliorer la ventilation par sexe, âge et relation entre la victime et l'auteur des données existantes, mais également de l'intégrer systématiquement dans tout nouveau processus de collecte de données.

21. La question de la discrimination multiple devrait aussi être prise en compte. Comme l'a expliqué M. Viorel Riceard Badea (Roumanie, PPE/DC) dans son rapport intitulé «L'égalité et la non-discrimination dans l'accès à la justice», «une femme réfugiée peut être victime de discrimination raciale, mais aussi de discrimination fondée sur le genre, à des moments différents (discrimination séquentielle), au même moment mais à des degrés divers (discrimination additive) ou sous l'effet de l'interaction de tous les motifs de discrimination les uns avec les autres (discrimination intersectionnelle)»¹². Dans cet exemple, il serait très important de faire en sorte que les actes de violence commis sur cette femme soient enregistrés en tant qu'actes de discrimination raciale, mais aussi en tant qu'actes de violence fondée sur le genre. Les Etats

10. Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), Administrative data sources on gender-based violence against women in the European Union, Current status and potential for the collection of comparable data, rapport, 2014, p. 64. En outre, j'attends avec intérêt la publication en 2016 de l'étude de l'EIGE intitulée Terminology and indicators for data collection on rape, femicide and intimate partner violence.

11. Commission du Conseil de l'Europe sur l'égalité de genre, Etude analytique des résultats du 4^e cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, mars 2014, p. 46.

12. Doc. 13740, p. 13.

devraient donc veiller à ce que toutes les femmes victimes de violences soient visibles, qu'aucune ne soit exclue du champ de la collecte et à ce que leurs besoins en tant que femmes soient pris en considération. Dans ce contexte spécifique, les données peuvent indiquer quels groupes de femmes souffrent de manière disproportionnée et servir de base pour l'adoption de politiques ciblées. En Finlande par exemple, il n'est pas permis de collecter des données sur l'origine ethnique, l'orientation sexuelle ou le handicap, ce qui peut avoir pour conséquence qu'on ne dispose pas d'informations sur la prévalence de la violence à l'égard des femmes dans certains groupes. Enfin, je tiens à souligner que les enquêtes basées sur la population doivent avoir une base de sondage exhaustive qui n'exclut pas les groupes de femmes marginales et défavorisées.

4. Définition de la violence à l'égard des femmes

22. Au niveau du Conseil de l'Europe, il existe deux principales définitions de la violence à l'égard des femmes. La première figure dans la Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres, selon laquelle «le terme de "violence envers les femmes" désigne tout acte de violence fondé sur l'appartenance sexuelle qui entraîne ou est susceptible d'entraîner pour les femmes qui en sont la cible des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle ou psychologique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte, la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée». Cette définition s'applique à la violence survenant au sein de la famille, du foyer ou de la collectivité en général, à la violence perpétrée ou tolérée par l'Etat ou les agents de la puissance publique et à la violation des droits fondamentaux des femmes en situation de conflit armé. La seconde définition est celle énoncée à l'article 3 de la Convention d'Istanbul, selon laquelle «le terme «violence à l'égard des femmes» doit être compris comme une violation des droits humains et une forme de discrimination à l'égard des femmes, et désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée». En vertu de la Convention d'Istanbul, les actes devant être criminalisés en tant que violence à l'égard des femmes sont la violence physique, la violence sexuelle comprenant le viol, les mariages forcés, la violence psychologique, le harcèlement, les mutilations génitales féminines, les avortements et stérilisations forcés, le harcèlement sexuel et l'aide ou complicité et tentative de les commettre. La définition présentée dans la Convention d'Istanbul devrait être utilisée par tous les Etats parties et les signataires.

23. Au niveau national, les définitions de la violence à l'égard des femmes ou de la violence domestique, telles qu'établies par les Etats dans leur législation, sont très diverses – sans qu'il n'y ait aucune coordination au niveau international. Pour ces raisons, il ne peut y avoir de réelle comparaison entre les pays. En effet, certains pays mettront l'accent sur la violence domestique, tandis que d'autres prendront également en compte la violence survenant en dehors d'une relation sentimentale. Par exemple, un Etat donné ne considérera la violence commise par un partenaire intime que comme une circonstance aggravante – laquelle ne pourra faire l'objet de poursuites qu'en association avec une autre infraction – tandis que selon la législation d'un autre Etat, elle constituera une infraction distincte réprimée dans le cadre de la violence domestique¹³.

24. En Espagne, la définition de la violence à l'égard des femmes couvre tous les actes physiques et psychologiques (y compris les atteintes à la liberté sexuelle, les menaces, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté) commis à l'encontre d'une femme par un homme qui est ou a été son conjoint ou qui est lié à elle par une relation sentimentale du même ordre, même sans cohabitation. Par conséquent, cette définition limite le champ de la violence fondée sur le genre à la violence survenant dans le contexte d'une relation sentimentale, passée ou présente. La définition ne prend pas en compte les formes de violence survenant en dehors de ce contexte, telles que la prostitution forcée, la traite des femmes, le mariage forcé ou les mutilations génitales féminines. Une telle limitation fait que, d'une part, de nombreuses femmes restent en dehors du champ de la définition et, en conséquence, ne se voient pas offrir de mesures de protection ou d'assistance juridique et, d'autre part, les données sont incomplètes et inexactes et ne révèlent pas pleinement l'étendue de la violence à l'égard des femmes dans le pays. En vue d'une meilleure harmonisation et d'une meilleure comparabilité des données, il est nécessaire que les Etats mettent en place un cadre législatif complet qui soit conforme aux prescriptions de la Convention d'Istanbul et qui englobe toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

13. Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), Administrative data sources on gender-based violence against women in the European Union, Current status and potential for the collection of comparable data, Rapport, 2014, p. 70.

25. De plus, je tiens à souligner que les indicateurs sont élaborés sur la base de la définition de la violence à l'égard des femmes actuellement utilisée au niveau national, ce qui signifie qu'une définition limitée conduira à des indicateurs limités. Pendant ma visite d'information en Espagne, en mai 2015, j'ai rencontré le sous-directeur général des statistiques sociales de l'Institut national des statistiques, qui m'a expliqué que des données n'étaient collectées que dans la mesure où la loi le permettait. Ainsi, si la définition de la violence fondée sur le genre est élargie, il en sera de même des indicateurs liés aux formes de violence subies par les femmes. Afin de faire évoluer la collecte de données, les législations nationales doivent être actualisées ou adoptées conformément à la Convention d'Istanbul, et en particulier conformément à la définition de la violence à l'égard des femmes établie par cet instrument. Selon la représentante de l'organisme national de statistique de la Finlande que j'ai rencontrée lors de la visite, la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes est confrontée à un défi majeur lié au fait que sa définition est incomplète.

5. L'impact de la sous-déclaration sur la collecte de données

26. Un des principaux obstacles à la collecte de données tient à l'invisibilité de nombreuses victimes. Selon l'enquête de la FRA, 14 % des victimes de violences conjugales ont signalé à la police l'incident le plus grave qu'elles aient subi, contre 13 % des victimes de violences non conjugales¹⁴. C'est un problème que l'on retrouve dans absolument tous les pays européens: une enquête générale menée par le Gouvernement espagnol en 2011 a montré que seulement un quart des femmes portaient plainte, ce qui signifie que les trois quarts des femmes victimes de violences n'étaient pas prises en compte dans les données officielles. En 2012, seulement 19,2 % des victimes mortelles de violences fondées sur le genre avaient auparavant dénoncé la situation. De la même manière, en France, 217 000 femmes ont déclaré avoir subi des violences physiques et/ou sexuelles de la part de leur conjoint ou ex-conjoint au cours de l'année précédente: parmi elles, seulement 15 % ont porté plainte¹⁵.

27. L'étude de FRA sur la violence à l'égard des femmes dans l'Union européenne a fait état de chiffres alarmants concernant la Finlande: 47 % des femmes ont subi des violences physiques et/ou sexuelles de la part d'un partenaire et/ou une autre personne depuis l'âge de 15 ans (moyenne dans l'Union européenne: 33 %). Au cours de la visite d'information, M^{me} Pia Holm, Commissaire divisionnaire au Conseil national de la police de la Finlande, a souligné que seulement un tiers des appels passés au 112 (numéro d'appel des urgences) pour violence domestique ont été suivis d'un dépôt de plainte auprès de la police. La police mène actuellement une étude pour comprendre pourquoi l'écart entre le nombre d'appels et le nombre de plaintes est aussi élevé¹⁶.

28. L'invisibilité des victimes provient du fait que l'on ne prend en compte que les données officielles, c'est à dire que seules les données concernant les femmes qui ont porté plainte sont collectées et analysées dans les rapports publiés par un gouvernement. La plupart du temps, les données officielles ne correspondent donc pas à la réalité de la violence subie par les femmes dans un pays. Je tiens à souligner que de ces lacunes vont découler des données inexactes qui mèneront probablement à l'adoption de politiques insuffisantes, puisqu'elles seront élaborées sur la base de données non fiables. Dans ce contexte, les enquêtes basées sur la population sont d'autant plus importantes, car elles permettent de mesurer la violence cachée.

29. Il est extrêmement important d'étudier les raisons qui expliquent la sous-déclaration afin de pouvoir y remédier et d'encourager les femmes à porter plainte. L'un des principaux facteurs de dissuasion est la crainte des représailles, qu'elles soient physiques, psychologiques, financières ou même juridiques. Selon l'enquête de la FRA sur la violence à l'égard des femmes¹⁷, pour environ un quart des victimes, le sentiment de honte ou d'embarras était la raison pour laquelle elles n'avaient pas signalé l'incident. Les représentants des ONG que j'ai rencontrés à Madrid étaient aussi d'avis que la honte et la culpabilité étaient des facteurs de dissuasion importants et que les femmes avaient toujours besoin d'un soutien psychologique avant d'envisager de remplir une déclaration. Je tiens également à souligner que les femmes qui sont victimes de violence domestique doivent porter plainte contre une personne avec laquelle elles ont ou ont eu une relation intime. C'est pourquoi elles peuvent vouloir chercher à résoudre la situation en privé avant de porter plainte auprès de la police ou de se tourner vers une organisation civile pour obtenir de l'aide, espérant qu'elles pourront elles-mêmes changer les choses. De plus, il ne faut pas oublier que les femmes peuvent craindre les conséquences économiques que pourrait avoir leur plainte sur leur famille. En effet, les femmes redoutent

14. FRA, Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE, Les résultats en bref, 2014, p. 24.

15. «Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes», L'essentiel, Chiffres-clés, Edition 2015, Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Direction générale de la cohésion sociale, Service des droits des femmes et de l'égalité, février 2015.

16. Les résultats de cette enquête devraient être rendus publics en avril 2016.

17. FRA, Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE, Les résultats en bref, 2014, p. 24.

souvent de ne pas pouvoir subvenir financièrement aux besoins de leurs enfants ou à leurs propres besoins si elles quittent leur conjoint violent. On peut donc dire que la violence économique est une forme de violence à l'égard des femmes, mais qu'elle est également une conséquence indirecte d'autres formes de violence, en même temps qu'elle dissuade les femmes de porter plainte.

30. Les immigrées en situation irrégulière s'abstiennent bien souvent de signaler qu'elles subissent des violences par crainte d'être renvoyées dans leur pays. A cet égard, je tiens à souligner que la jouissance de certains droits fondamentaux ne dépend pas du statut juridique de l'intéressé. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a recommandé sans équivoque de ne pas expulser les migrants en situation irrégulière qui coopèrent avec les autorités dans le cadre d'une procédure judiciaire. D'une manière générale, les femmes doivent avoir confiance dans le système et ses représentants, ainsi que dans leur capacité à les écouter avec toute l'attention nécessaire avant de passer au dépôt de plainte. Pendant ma visite d'information en Espagne, les représentants des ONG que j'ai rencontrés ont attiré mon attention sur le fait que le manque de confiance dans les autorités dissuadait les femmes de déposer plainte. Beaucoup de victimes préféraient s'adresser à eux plutôt qu'à la police parce qu'elles pensaient qu'elles ne seraient pas suffisamment crues, écoutées ou protégées. Ce problème est également le fait des femmes atteintes d'une déficience intellectuelle, dans la mesure elles sont souvent «considérées comme moins crédibles ou moins capables de faire une déclaration»¹⁸.

31. Des solutions existent pour remédier à ce problème. La première chose à faire est de mettre en place un mécanisme permettant d'éviter la double victimisation. Ayant abordé la question avec le responsable espagnol du service de suivi et de contrôle des violences familiales de la Police nationale, j'ai appris que l'un des objectifs visés par la police était de faire en sorte qu'un spécialiste de la violence fondée sur le genre soit présent dans chaque commissariat de police, dans le but d'éviter la victimisation secondaire et d'encourager le signalement. Empêcher la victimisation secondaire est actuellement une priorité de la police, notamment en ce qui concerne les groupes vulnérables, tels que les migrants, les personnes âgées ou les personnes handicapées. A cet égard, il a été rappelé qu'il existait une formation spéciale sur la violence fondée sur le genre destinée à tous les professionnels confrontés à ce problème et que l'objectif ultime était d'assurer la cohésion de tous les spécialistes travaillant sur la violence à l'égard des femmes afin que la victime n'ait pas à raconter son histoire plus d'une fois.

32. La sensibilisation est également capitale. Les Etats devraient veiller à ce que les femmes sachent quelles ressources sont à leur disposition. Afin de mieux lutter contre les effets de la violence économique, les Etats devraient aussi veiller à ce que les victimes de violence domestique aient accès à l'assistance juridique gratuite. L'Autriche a réussi à surmonter ces obstacles en adoptant en 2009 une loi spéciale – la seconde loi relative à la protection contre la violence – qui garantit aux victimes de violences le droit au bénéfice d'une assistance psychosociale et judiciaire dans les tribunaux dans le cadre des procédures pénales et civiles. L'assistance est fournie par des organisations de protection des victimes, des centres d'intervention et des centres de prévention de la violence. L'aide psychosociale consiste à accompagner la victime au commissariat de police en vue de déposer plainte, à lui fournir des informations sur la procédure pénale et à l'y préparer, et à l'accompagner lors de l'interrogatoire au tribunal et pendant le procès. L'assistance judiciaire consiste à assurer la représentation de la victime par un avocat pendant la procédure pénale afin de protéger ses droits. Il convient de noter que l'assistance judiciaire pendant les procédures pénales est gratuite.

6. La question de la protection des données

33. Considérant l'importance de la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes, le respect des principes de la protection des données tels que l'investissement dans des données précises et la garantie de l'anonymat des données traitées est fondamental. La protection des données est une garantie indispensable pour la sécurité des victimes. Comme je l'ai déjà indiqué au sujet de la sous-déclaration, la crainte des représailles est très présente. En effet, savoir que votre témoignage – traduit en données au moyen d'indicateurs – sera protégé et anonyme peut clairement encourager les femmes qui voudraient parler mais ont peur de le faire. Cela vaut aussi bien pour les données administratives que pour les enquêtes basées sur la population. C'est pourquoi la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes doit s'inscrire dans un cadre juridique conçu pour permettre une collecte générale des données et plus particulièrement – étant donné la sensibilité de ce type de données – pour garantir la sécurité et la confidentialité des données.

18. Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, «Life situations of and pressures on disabled women in Germany», short version, février 2012, p. 59.

34. Selon l'article 65 de la Convention d'Istanbul, «les données personnelles sont conservées et utilisées conformément aux obligations contractées par les Parties à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108)» (ci-après «la Convention n° 108»).

35. L'article 5 de la Convention n° 108 requiert que les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé soient adéquates (alinéa c) et exactes (alinéa d). Des données adéquates signifient que les données collectées et traitées devraient être suffisantes et pertinentes par rapport aux finalités du traitement: il s'agit d'évaluer ce qui est vraiment nécessaire afin d'atteindre cet objectif. L'exactitude des données collectées est un élément déterminant de l'efficacité de tout traitement des données statistiques. Tant que les indicateurs statistiques sont la représentation d'un phénomène collectif à partir d'une collecte de données en vrac de cas individuels, les données collectées doivent être précises afin d'assurer la fiabilité des indicateurs. Cette exigence de qualité des données contribue donc à l'efficacité des politiques publiques fondées sur l'analyse statistique.

36. En particulier, en ce qui concerne la sécurité des données après leur stockage, l'article 7 de cette convention dispose que «des mesures de sécurité appropriées [doivent être] prises pour la protection des données à caractère personnel enregistrées dans des fichiers automatisés contre la destruction accidentelle ou non autorisée, ou la perte accidentelle, ainsi que contre l'accès, la modification ou la diffusion non autorisés». Une autre garantie est prévue par l'article 6, qui énonce le principe selon lequel «les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoie des garanties appropriées».

37. Dans ce contexte, la question de l'anonymat est un autre aspect important à aborder. L'article 4.8 de l'annexe à la Recommandation N° R (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données personnelles collectées et traitées à des fins statistiques demande que les données sensibles (par exemple les données concernant la santé ou la vie sexuelle) traitées à des fins statistiques soient collectées «sous une forme où les personnes concernées ne sont pas identifiables». L'article 2 de la Convention n° 108 définit les données personnelles comme «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable» et les données seront considérées comme anonymes uniquement dans la mesure où il est impossible de ré-identifier la personne ou lorsque la ré-identification exigerait des efforts et moyens déraisonnables. Si une personne n'est pas identifiable, les données sont dites anonymes et ne sont pas soumises aux exigences de protection des données.

38. L'anonymisation des données, qui est le processus technique par lequel des éléments de données sont supprimés afin de dé-identifier la personne, est donc d'une importance particulière dans le contexte de la collecte systématique de données relatives à la violence à l'égard des femmes. Les risques de ré-identification devraient être soigneusement considérés. Ces risques ont considérablement augmenté puisque nous sommes dans une ère où les données sont ouvertes avec un meilleur accès à une grande variété de bases de données. Comme souligné précédemment, seules les données «adéquates» doivent être traitées et l'article 4.7 de la Recommandation N° R (97) 18 souligne que «les données d'identification ne doivent être collectées et traitées que si cela est nécessaire».

39. Je tiens aussi à souligner que l'Union européenne a mis en place un cadre contraignant en matière de protection des données, à commencer par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux, selon lequel «[t]oute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification». Il existe également une réglementation officielle concernant les statistiques et la collecte de données, notamment le Règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes – connue sous le nom de «loi statistique» – qui est le principal cadre exposant les règles et les principes du fonctionnement du système statistique européen, dans l'objectif d'assurer la cohérence la comparabilité des statistiques européennes. Il contient également des dispositions sur la protection et la transmission des données confidentielles, ainsi que sur l'accès à celles-ci. Ces dispositions sont complétées par des actes législatifs¹⁹

19. En particulier: la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, le Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et la Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

sur le traitement, l'utilisation et la circulation des données personnelles. Afin de protéger les droits et les libertés des individus, les principes de la confidentialité et du caractère privé des données collectées – aussi bien pendant la collecte que lors du traitement et du stockage des données – sont énoncés au Principe 5 du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne²⁰, selon lequel «le respect de la vie privée ou du secret des affaires des fournisseurs de données (ménages, entreprises, administrations et autres répondants), la confidentialité des informations qu'ils communiquent et l'utilisation de celles-ci à des fins strictement statistiques sont absolument garantis». Le Code de bonnes pratiques dispose par ailleurs que la confidentialité des données doit être garantie par la loi et que des sanctions doivent être prévues pour toute violation délibérée du secret statistique. Enfin, des lignes directrices et des instructions doivent être données au personnel concernant la protection de la confidentialité des données, dans la phase de collecte ou de diffusion.

7. La participation de la société civile au processus de collecte de données

40. Grâce aux données collectées par les ONG, la violence à l'égard des femmes – en particulier les formes de violence non prises en compte par les législations nationales – acquiert une visibilité que n'offrent pas les données officielles recueillies par le gouvernement. On le constate notamment lorsque l'on compare les données officielles avec les données de la société civile, qui font parfois état du double de victimes de violences fondées sur le sexe par rapport aux chiffres officiels. Il est par conséquent essentiel de s'attaquer à la question de la coopération et de la coordination des gouvernements avec les ONG. Je ne peux qu'insister sur l'importance qu'il y a à créer des synergies entre le travail des autorités nationales et celui des ONG qui sont en contact direct avec les femmes victimes de violences. D'une manière générale, les ONG devraient être associées aux processus de mise au point et d'exécution de la collecte de données et la collaboration devrait être renforcée, ceci également en ce qui concerne l'élaboration des politiques.

41. Pendant ma visite d'information en Espagne, le délégué du gouvernement chargé de la violence fondée sur le genre a souligné que d'importants travaux étaient en cours dans le but de créer des synergies avec la société civile. De nombreuses ONG et associations de femmes sont membres de l'Observatoire national de la violence fondée sur le genre et participent aux réunions visant à développer de nouvelles stratégies et politiques pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. De plus, le rapport annuel de l'Observatoire national est transmis audites ONG, qui ont la possibilité de faire des propositions concernant les informations contenues dans le rapport. Cependant, tous les représentants d'ONG que j'ai rencontrés à Madrid ont déploré le fait que l'institution chargée de la Stratégie nationale pour l'éradication de la violence à l'égard des femmes n'utilisait pas les données qu'ils lui envoyaient chaque année et ne leur donnait pas d'informations en retour. Ils ont exprimé le souhait de voir toutes ces données rassemblées et analysées.

42. A mon avis, les données, qu'elles proviennent d'institutions officielles (police, services de santé, tribunaux, etc.) ou d'ONG, devraient être rassemblées au niveau national par une institution chargée de la collecte des données et/ou de leur analyse. Comme indiqué ci-dessus, en vertu de la Convention d'Istanbul (article 10), les Etats Parties sont tenus de désigner ou d'établir un ou plusieurs organes officiels chargés de la coordination, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et des mesures visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la convention. Ces organismes doivent coordonner la collecte de données et analyser et diffuser ses résultats. Cela permettrait au gouvernement de réunir en un seul lieu, d'une part, les données administratives officielles recueillies par les institutions nationales, et, d'autre part, les données non officielles recueillies par les ONG et les organisations de femmes. Pouvoir analyser et comparer les données obtenues de ces deux types de sources permettrait d'avoir une meilleure vue d'ensemble de la situation dans un pays donné. En Finlande, il est prévu de créer, sous l'égide du ministère des Affaires sociales et de la Santé, un organisme de coordination chargé de superviser la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes avant le mois d'avril 2016. En outre, le pays ne dispose pas encore d'un système harmonisé de collecte de données concernant les centres d'hébergement, qui sont financés par l'Etat et gérés par différentes ONG. Il est prévu que l'organisme de coordination nouvellement créé rassemble des données recueillies par les centres d'hébergement au moyen de questionnaires harmonisés. Il est également prévu de mettre en place un service d'assistance téléphonique à l'intention des victimes de violences fondées sur le genre. Lorsque ce service aura été créé, les informations sur le nombre d'appels et la situation des personnes appelant pour obtenir de l'aide permettront de mieux connaître l'ampleur du phénomène de la violence à l'égard des femmes dans le pays.

20. Eurostat, Code de bonnes pratiques de la statistique européenne pour les services statistiques nationaux et communautaires, adopté par le Comité du système statistique européen le 28 septembre 2011.

43. La coordination entre les ONG devrait aussi être encouragée par les Etats membres. En effet, les données recueillies par les ONG ne sont pas toujours comparables entre elles dans la mesure où ces organisations n'utilisent pas les mêmes indicateurs lorsqu'elles collectent des informations pour leur propre usage. Pourtant, avec les enquêtes basées sur la population, ces données non officielles sont un moyen de lever le voile sur la violence cachée. En effet, de nombreuses femmes, plutôt que de s'adresser à la police, cherchent de l'aide et un soutien auprès des ONG. Pendant ma visite d'information à Madrid, tous les représentants des ONG ont exprimé le besoin de mieux coordonner leurs activités de collecte de données et ont souligné qu'une méthode commune de collecte offrirait une meilleure efficacité. Il serait logique, à mon avis, que cette méthode se base sur celle employée par le gouvernement: les données administratives des institutions étatiques et les données des ONG devraient utiliser des indicateurs communs pour permettre les comparaisons entre ces deux sources. S'il n'incombe pas nécessairement à l'Etat de mettre au point la méthode commune devant être utilisée par les ONG, les autorités nationales pourraient participer à l'élaboration de lignes directrices pour la collecte de données par la société civile.

8. Conclusions et recommandations préliminaires

44. Au niveau européen, une approche globale est nécessaire pour lutter efficacement contre la violence à l'égard des femmes et y mettre définitivement fin. Il s'agit d'un problème commun, qui n'a pas de frontières et qui requiert une solution commune.

45. Il ne faut pas oublier que, sans données valables, il n'est pas possible d'apporter une réponse adéquate au problème de la violence à l'égard des femmes. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces de lutte contre les violences de ce type supposent nécessairement que l'on puisse disposer de données comparables, harmonisées et homogènes.

46. Aussi la préoccupation première des Etats doit-elle être de veiller à la collecte systématique de données administratives et de recueillir des informations par le biais d'enquêtes de population. Ils doivent également s'entendre sur les définitions et la terminologie à employer en matière de violences faites aux femmes et adopter des définitions qui couvrent toutes les formes de violence qui figurent dans la Convention d'Istanbul.

47. Grâce à une collecte globale et systématique de données sur les violences faites aux femmes, conjuguée aux rapports officiels et aux enquêtes de population, il est possible de se faire une idée de la prévalence du phénomène. Des ressources suffisantes doivent donc être allouées par les Etats membres à cet effet.

48. La protection des victimes doit être au cœur de toute action visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes. Les Etats membres du Conseil de l'Europe se doivent, dans le prolongement de l'engagement politique qu'ils ont pris en ratifiant la Convention d'Istanbul, redoubler d'efforts pour sensibiliser l'ensemble de la population et s'attacher à venir en aide à toutes les victimes de violences, y compris celles, invisibles, qui ne font pas confiance aux autorités et qui ne se signalent pas.

49. Mettre un terme à la violence à l'égard des femmes implique une volonté politique et une mobilisation à long terme des ressources administratives et financières. Je suis convaincue qu'un engagement durable à mener des actions concrètes peut contribuer à faire la différence. La démarche consistant à investir dans la coordination de ces actions et dans la collecte systématique de données sur les violences faites aux femmes est une initiative qui va dans la bonne direction.