

*Etablir un climat
de confiance en apportant
soutien, protection et justice*

Pays-Bas

Premier rapport
d'évaluation thématique

GREVIO

Groupe d'experts
sur la lutte contre la violence
à l'égard des femmes
et la violence domestique



Convention du Conseil de l'Europe
sur la prévention et la lutte contre
la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique
(Convention d'Istanbul)

GREVIO(2025)1

publié le 21 octobre 2025



LA
CONVENTION D'ISTANBUL
SAUVE DES VIES

Premier rapport d'évaluation thématique

**Établir un climat de confiance
en apportant soutien, protection et justice**

PAYS-BAS

Groupe d'experts
sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique (GREVIO)

GREVIO(2025)1

Adopté par le GREVIO le 3 juillet 2025

Publié le 21 octobre 2025

Secrétariat du mécanisme de suivi 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
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/conventionviolence

Table des matières

Résumé.....	4
Introduction.....	8
I. Nouvelles tendances dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique.....	10
II. Changements concernant les définitions, les politiques globales et coordonnées, les ressources financières et la collecte des données dans les domaines de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique.....	13
A. Définitions (article 3).....	13
B. Politiques globales et coordonnées (article 7)	15
C. Ressources financières (Article 8)	17
D. Collecte des données (article 11)	20
III. Analyse de la mise en œuvre de certaines dispositions dans des domaines prioritaires en matière de prévention, de protection et de poursuites	24
A. Prévention.....	24
1. Obligations générales (article 12).....	24
2. Éducation (article 14)	26
3. Formation des professionnels (article 15)	28
4. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	31
B. Protection et soutien.....	33
1. Obligations générales (article 18).....	33
2. Services de soutien généraux (article 20)	36
3. Services de soutien spécialisés (article 22).....	39
4. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25).....	42
C. Droit matériel.....	44
1. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)	44
2. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48).....	48
D. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection	50
1. Obligations générales, réponse immédiate, prévention et protection (articles 49 et 50)	50
2. Appréciation et gestion des risques (article 51).....	55
3. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52)	58
4. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53).....	60
5. Mesures de protection (article 56)	61
Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO	64
Annexe II Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile que le GREVIO a consultées	72

Résumé

Ce rapport d'évaluation présente les progrès réalisés en matière de soutien, protection et justice apportés aux victimes de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique dans le cadre de la mise en œuvre de certaines dispositions 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 (Convention d'Istanbul). Il a été réalisé par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) du Conseil de l'Europe, un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention. Les constats du GREVIO identifient les développements intervenus depuis la publication, le 20 janvier 2020, du rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas et reposent sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation thématique, décrite à l'article 68 de la convention. Parmi ces étapes figurent les rapports écrits (un rapport étatique soumis par les autorités nationales et des informations supplémentaires données par le réseau national de refuges pour femmes, la Fédération de Victimes de Violence, le Kinderrechtencollectief, Amnesty International, la Commission Internationale des Juristes Néerlandais (NJCM), l'Institut des Droits Humains du Pays-Bas, plusieurs organisations de défense des victimes de violences sexuelles en ligne, le Réseau néerlandais CEDAW et Filomena), ainsi qu'une visite d'évaluation de cinq jours aux Pays-Bas. À l'annexe II sont énumérées les instances et les entités avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges.

Le rapport évalue, dans toute leur diversité, les mesures prises par les autorités néerlandaises pour prévenir la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et pour apporter protection, soutien et justice aux victimes, en adéquation avec le thème transversal choisi par le GREVIO pour ce premier rapport d'évaluation thématique. En identifiant les tendances émergentes en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, le GREVIO met en lumière les efforts louables déployés pour appliquer la convention. En outre, il examine de manière approfondie la mise en œuvre de certaines dispositions en matière de prévention, de protection et de poursuites, qui sont autant de composantes d'une réponse globale aux différentes formes de violence à l'égard des femmes et qui mettent ainsi les victimes en confiance.

À cet égard, le GREVIO se félicite de l'élargissement du cadre politique aux Pays-Bas grâce à l'adoption de nouveaux plans d'action nationaux, dont certains intègrent une perspective de genre plus marquée et couvrent un plus grand nombre de formes de violence à l'égard des femmes. Il s'agit par exemple du Programme d'action national contre les comportements sexuels transgressifs et les violences sexuelles, qui met l'accent sur la prévention et le changement culturel dans ces domaines et qui contient plusieurs mesures portant sur la dimension numérique de ces formes de violence, conformément à la Recommandation générale n° 1 du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, du plan d'action Stop aux féminicides !, qui met fortement l'accent sur la lutte contre la violence domestique et les abus sur enfant pour lutter contre les meurtres de femmes liés au genre, du plan d'action contre les pratiques préjudiciables (2020-2022) et du plan d'action national Femmes, paix et sécurité (2021-2025), qui vise à soutenir les femmes et les filles dans les situations de conflit armé, y compris la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits et fondées sur le genre.

Une autre évolution positive est la mise en conformité globale de la législation pénale néerlandaise avec les exigences de la Convention d'Istanbul, notamment dans le domaine de la violence sexuelle. La loi de 2024 sur les infractions sexuelles contient une définition du viol fondée sur l'absence de consentement à l'acte sexuel, conformément à l'article 36 de la convention ; cette définition marque un changement important par rapport à l'ancienne définition, qui était fondée sur l'usage de la force. De plus, la loi criminalise le harcèlement sexuel dans la sphère publique, en ligne et hors ligne, y compris le « catcalling » (harcèlement de rue), ainsi que plusieurs formes de harcèlement sexuel en ligne, démontrant clairement que les infractions en ligne et hors ligne de cette nature sont sanctionnées de la même manière par le droit pénal. Ces changements législatifs ont été accompagnés d'un énorme travail de sensibilisation et des fonds supplémentaires ont été octroyés aux services répressifs et aux autorités judiciaires pour couvrir les coûts supplémentaires que devrait générer le traitement de ces affaires.

De manière plus générale, les mesures préventives ont été renforcées, avec un élargissement de l'éventail des activités de sensibilisation et des groupes cibles ainsi que des formes de violence traitées. Les dernières mesures de sensibilisation portent notamment sur la violence sexuelle, les abus basés sur des images et le mariage forcé. Elles prennent fréquemment en compte la situation spécifique des femmes en situation de handicap et des femmes LGBTI et donnent la parole aux femmes victimes lors des campagnes menées.

Dans le domaine de la fourniture de services de soutien aux victimes, le rapport réitère l'importance accordée à la coopération interinstitutionnelle, déjà saluée dans le rapport d'évaluation de référence du GREVIO. Cette coopération a été légèrement développée ces dernières années, avec la mise en place d'approches pluridisciplinaires d'évaluation et de gestion des risques, même si le rapport souligne la nécessité d'ancrer fermement ces approches interinstitutionnelles et pluridisciplinaires dans la compréhension de la dimension de genre inhérente à la dynamique de la violence et des rapports de force déséquilibrés sous-jacents dans les affaires de violence domestique. Des approches interinstitutionnelles en matière de soutien aux victimes de violences sexuelles sont par ailleurs en cours d'expérimentation.

Le GREVIO, qui reconnaît les progrès réalisés par les Pays-Bas dans la mise en œuvre de la convention, a cependant recensé des domaines dans lesquels les autorités devraient prendre des mesures urgentes pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention. L'un de ces domaines concerne le fait de définir largement la violence domestique comme une « violence impliquant une relation de dépendance ». Les définitions utilisées et les mesures prises pour les mettre en œuvre ne satisfont pas totalement aux exigences de la convention, car elles ne permettent pas suffisamment de comprendre que la violence domestique touche les femmes de manière disproportionnée et qu'elle présente une dimension de genre sous-jacente qui est inhérente à la dynamique de la violence. Cet état de fait se reflète dans les interventions des acteurs centraux tels que les centres Veilig Thuis (« en sécurité à la maison »), qui ont pour effet de négliger ou de minimiser la victimisation des femmes causée par des auteurs de sexe masculin, avec des effets néfastes sur le droit de ces femmes à une protection et à un soutien en tant que victimes de la violence domestique. Cela se reflète également dans le fait qu'une médiation continue d'être proposée dans des procédures de séparation des parents sans qu'il y ait eu une recherche préalable et proactive des antécédents de violence domestique. Malgré les préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation de référence du GREVIO, les femmes victimes de violence domestique acceptent la médiation par crainte de répercussions négatives dans les dossiers relatifs à la garde des enfants et aux droits de visite. Bien que certains progrès aient été constatés, la violence dans la relation est souvent considérée comme réciproque ou comme un conflit entre deux personnes placées sur un pied d'égalité. Or, une telle vision des choses tend à faire abstraction des dynamiques de pouvoir fondées sur le genre qui sont à l'œuvre dans la violence entre partenaires intimes, de leur impact à long terme sur les femmes et leurs enfants, de la nécessité d'analyser la situation afin de déterminer qui est l'auteur principal des violences et du recours fréquent aux procédures relevant du droit de la famille en cas d'abus commis après la séparation.

Il découle de ce qui précède qu'il faudrait renforcer la formation, axée sur des protocoles standardisés, de tous les professionnel·les qui sont en contact avec des femmes victimes sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, y compris leur dimension numérique.

Parallèlement, le système des ordonnances d'urgence d'interdiction ou de protection aux Pays-Bas est actuellement sous-utilisé et nécessite une réforme, car les ordonnances qui existent à l'heure actuelle n'interdisent pas les contacts, exigent un seuil de risque grave qui est supérieur à celui prévu par la Convention d'Istanbul et n'incluent pas automatiquement les enfants des femmes victimes de violence entre partenaires intimes. Par ailleurs, le rapport s'inquiète du nombre et de la capacité des refuges pour victimes de la violence domestique, ainsi que de leur faculté à répondre aux besoins des femmes exposées au risque de discrimination intersectionnelle, telles que les femmes sans permis de résidence, les femmes en situation de handicap et les jeunes femmes et les filles.

Enfin, le rapport réitère la préoccupation exprimée précédemment par le GREVIO au sujet de la pratique en vigueur consistant à imposer aux femmes souhaitant signaler un viol ou une violence sexuelle des « délais de réflexion » qui les dissuadent de porter plainte. Il appelle au contraire à enquêter d'office avec la diligence requise sur tous les cas de viol ou de violence sexuelle signalés aux services répressifs.

Le GREVIO a identifié plusieurs aspects supplémentaires appelant une action soutenue pour établir effectivement un climat de confiance, en apportant protection et soutien et en veillant à ce que justice soit rendue pour les actes de violence à l'égard des femmes. Il serait ainsi nécessaire :

- de veiller à ce que toutes les politiques et mesures adoptées pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique soient coordonnées et bien financées, y compris au niveau des communes et entre les communes, et à ce qu'elles couvrent toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, y compris la violence économique et la stérilisation forcée ;
- d'attribuer le rôle d'organe de coordination à des entités pleinement institutionnalisées, de doter celles-ci de mandats et de compétences clairs et de leur allouer les ressources humaines et financières nécessaires ;
- de faire en sorte que les organisations de défense des droits des femmes qui gèrent des services spécialisés de soutien aux femmes victimes de toutes les formes de violence, y compris les petites ONG locales, bénéficient d'un financement suffisant et durable et d'étendre l'offre de services spécialisés de soutien aux femmes victimes de viol et de violences sexuelles ;
- d'adapter les catégories de données qui seront utilisées par le secteur de la justice et les services répressifs, afin de prendre en compte le sexe et l'âge de la victime et de l'auteur des faits, les liens entre eux, la situation géographique ainsi que le type de violence, et de mettre en place dans le secteur de la santé une collecte harmonisée de données sur les contacts établis par les victimes de violence à l'égard des femmes ;
- de faire en sorte que la violence à l'égard des femmes figure parmi les critères à prendre impérativement en compte dans les décisions relatives aux droits de garde et de visite et que les effets négatifs produits sur les enfants par cette violence soient mentionnés dans la législation, dans les matériels de formation, dans les lignes directrices et dans la pratique, tout en réduisant, dans les procédures relevant du droit de la famille, la représentation des femmes victimes d'abus comme étant aliénantes, hostiles ou non coopératives ;
- de garantir des enquêtes effectives, y compris la collecte proactive de preuves qui ne se limitent pas à la déclaration de la victime, des poursuites et des sanctions rapides pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, et d'encourager les femmes victimes de violence à signaler les faits, notamment les femmes qui risquent de faire l'objet d'une discrimination intersectionnelle ou qui en sont victimes, par exemple les femmes en situation de handicap, les femmes LBTI, les femmes en situation de prostitution et les femmes migrantes ;
- d'intensifier les efforts pour garantir une évaluation des risques sensible au genre dans les cas de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes, dans le cadre d'une réponse interinstitutionnelle, et d'analyser tous les cas de meurtre ou de décès suspect de femmes liés au genre, ainsi que les suicides qui peuvent être liés à des expériences de violence.

De plus, le GREVIO a identifié d'autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour assurer une pleine conformité avec les obligations de la convention relatives au thème de ce cycle. Ces domaines concernent, entre autres, la nécessité d'inciter les écoles à diffuser des connaissances sur tous les éléments énumérés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul et dans le cadre du programme scolaire obligatoire, de prendre des mesures de prévention plus larges afin de lutter contre les formes de violence à l'égard des femmes que la prévention primaire ne couvre pas à l'heure actuelle, en particulier la violence entre partenaires intimes, et de déployer des programmes pour les auteurs de violence domestique et les auteurs de violence sexuelle, sur la base de normes minimales communes.

Enfin, le rapport met en évidence plusieurs tendances émergentes. Il s'agit notamment de l'augmentation des mesures prises pour lutter contre la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, en s'appuyant sur la recommandation générale n° 1 du GREVIO, mais aussi de l'attention croissante accordée à la prévention des meurtres de femmes et de filles liés au genre ainsi que des violences sexuelles et du harcèlement sexuel dans le secteur du sport. Le rapport relève également une tendance à avoir une compréhension fondée sur le genre de la violence sexuelle et des meurtres de femmes liés au genre. De nombreuses initiatives établissent en effet un lien entre ces formes de violence et les inégalités entre les femmes et les hommes, ce qui témoigne de la reconnaissance graduelle de la violence à l'égard des femmes en tant que phénomène lié au genre.

Introduction

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, ci-après « Convention d'Istanbul ») est le traité international le plus ambitieux qui ait été élaboré dans ce domaine.

Pour évaluer le niveau de mise en œuvre par ses Parties, elle institue un mécanisme de suivi comportant deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), organe d'experts indépendants, et le Comité des Parties, organe politique composé de représentants officiels des Parties à la convention. En conformité avec l'article 68 de la convention, le GREVIO a produit des rapports de suivi par pays dans le cadre de sa procédure d'évaluation de référence. Son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, qui offre une évaluation complète de la mise en œuvre de la convention dans son intégralité, a été publié le 20 janvier 2020, suite à la ratification par les Pays-Bas de la Convention d'Istanbul le 18 novembre 2015. Conformément à l'article 77 de la convention, les Pays-Bas ont déclaré qu'ils acceptaient la convention uniquement pour la partie européenne des Pays-Bas.

Le présent rapport sur les Pays-Bas a été élaboré dans le contexte du premier cycle d'évaluation thématique, initié en 2023. Il met l'accent sur le sujet suivant : « Établir un climat de confiance en apportant soutien, protection et justice ». Afin de traiter ce thème transversal, la première partie décrit les nouvelles tendances en matière de prévention et de répression de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique dans le pays. La deuxième partie vise à recenser les faits nouveaux intervenus, après l'achèvement de la procédure d'évaluation de référence, dans des domaines clés comme les politiques globales et coordonnées, les ressources financières et la collecte des données. La troisième partie présente des informations plus approfondies sur la mise en œuvre de certaines dispositions en matière de prévention, de protection et de poursuites, pour lesquelles les procédures d'évaluation de référence et les conclusions sur la mise en œuvre des recommandations formulées par le Comité des Parties ont révélé l'existence d'importantes lacunes et la nécessité d'actions plus poussées.

En ce qui concerne les Pays-Bas, la première procédure d'évaluation thématique a été initiée, conformément à l'article 68 de la convention, par la lettre du 12 janvier 2024 transmettant le premier questionnaire thématique du GREVIO. Les autorités néerlandaises ont ensuite soumis leur rapport étatique le 12 juin 2024, conformément au délai fixé par le GREVIO. Après un premier examen du rapport étatique, le GREVIO a mené une visite d'évaluation aux Pays-Bas, du 30 septembre au 4 octobre 2024. La délégation était composée des personnes suivantes :

- Pascale Franck, membre du GREVIO,
- Olena Kharytonova, membre du GREVIO,
- Sabrina Wittmann, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul.

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a rencontré de nombreux représentants gouvernementaux et non gouvernementaux travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO tient à souligner les échanges constructifs qu'il a pu avoir avec les autorités néerlandaises. Une liste des autorités nationales, des organisations non gouvernementales et des autres entités rencontrées figure à l'annexe II de ce rapport. Le GREVIO tient à les remercier pour les précieuses informations qu'il a reçues de chacune d'elles. Il tient à exprimer sa gratitude à Jitske Bosch, personne de contact désignée pour l'évaluation menée par le GREVIO, pour la coopération et le soutien fournis tout au long de la procédure d'évaluation. Le rapport étatique et les contributions écrites soumises par la société civile ont été rendus publics et peuvent être consultés sur le site web de la Convention d'Istanbul¹.

1. www.coe.int/en/web/istanbul-convention/netherlands.

La présente évaluation a été élaborée sous la responsabilité exclusive du GREVIO et sur la base des informations collectées au cours des différentes étapes de la procédure d'évaluation. Conformément à l'approche adoptée dans ses rapports d'évaluation de référence, les constats reflètent différents niveaux d'urgence, indiqués par ordre de priorité par les verbes suivants : « exhorte », « encourage vivement », « encourage » et « invite ».

Résultant d'un processus de dialogue confidentiel dans le but d'offrir des propositions et des suggestions d'amélioration spécifiques au pays dans le contexte national de la Partie examinée, ce rapport décrit la situation observée par le GREVIO jusqu'au 27 mars 2025. Le cas échéant, les développements pertinents intervenus jusqu'au 1^{er} juillet 2025 ont également été pris en compte.

Conformément à la convention, les rapports du GREVIO sont transmis aux parlements nationaux par les autorités nationales (article 70, paragraphe 2). Le GREVIO demande aux autorités nationales de veiller à ce que ce rapport soit traduit dans la/les langue(s) nationale(s) et largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux, en particulier le gouvernement, les ministères et le système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

I. Nouvelles tendances dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique

1. Au cours de la période ayant suivi l'adoption de son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a identifié plusieurs tendances dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes aux Pays-Bas. Certaines sont liées à des évolutions législatives découlant de mouvements sociétaux plus larges, tandis que d'autres concernent des changements dans les attitudes et les approches adoptées pour lutter contre la violence à l'égard des femmes.

Changements législatifs destinés à conformer davantage le droit pénal néerlandais à la Convention d'Istanbul dans le domaine des violences sexuelles

2. Depuis l'adoption du rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, le pays a pris d'importantes mesures pour continuer à aligner sa législation nationale sur les dispositions de droit pénal de la Convention d'Istanbul. En particulier, la définition du viol contenue dans la loi sur les infractions sexuelles entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2024 est fondée sur l'absence de consentement à l'acte sexuel, conformément à l'article 36 de la convention. Cette définition marque un changement important par rapport à l'ancienne définition, qui était fondée sur l'usage de la force. De plus, la loi criminalise le harcèlement sexuel dans la sphère publique, en ligne et hors ligne, y compris le « catcalling » (harcèlement de rue). Elle couvre aussi l'envoi par des adultes de messages sexuellement explicites à des enfants de moins de 16 ans (« sex chatting » ou « tchat sexuel »), ainsi que le fait d'avoir des contacts à caractère sexuel, en ligne ou hors ligne, avec un enfant de moins de 16 ans ou avec un enfant âgé de 16 à 17 ans considéré comme étant dans une situation de vulnérabilité. Cette nouvelle infraction n'exige pas qu'une proposition de rencontre à des fins sexuelles ait été faite ; elle vient s'ajouter à la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles en ligne et hors ligne, qui était déjà répréhensible. La nouvelle loi pose clairement le principe selon lequel la violence sexuelle et le harcèlement sexuel hors ligne et en ligne sont sanctionnés de la même manière par le droit pénal. Les premières informations détaillées se font jour à propos des signalements de ces infractions aux services répressifs, des poursuites et même des condamnations en vertu de ces nouvelles dispositions. Les changements législatifs ont été accompagnés d'un énorme travail de sensibilisation et des fonds supplémentaires ont été octroyés aux services répressifs et aux autorités judiciaires pour couvrir les coûts supplémentaires que devrait générer le traitement de ces affaires. À cela s'ajoutent un Programme d'action national contre les comportements sexuels transgressifs et les violences sexuelles, ainsi que la nomination d'une commissaire indépendante du gouvernement chargée de suivre sa mise en œuvre.

Mesures prises pour lutter contre la dimension numérique croissante de la violence à l'égard des femmes : la valeur transformative de la recommandation générale n° 1 du GREVIO

3. Aux Pays-Bas, comme dans d'autres Parties à la Convention d'Istanbul, on observe une augmentation régulière de la violence à l'égard des femmes facilitée par la technologie, en particulier le harcèlement sexuel en ligne, la diffusion non consentie d'images intimes et le harcèlement au moyen d'applications et de dispositifs de suivi, sans compter les nouvelles formes de violence qui ne cessent d'apparaître². Dans un premier temps, la dimension numérique d'un grand nombre de formes de violence doit être reconnue dans plusieurs des plans d'action actuellement mis en œuvre, de manière à garantir une augmentation des taux de réponse apportée à cette forme de violence. C'est notamment le cas du Programme d'action national contre les comportements sexuels transgressifs et les violences sexuelles, ce dont se félicite le GREVIO. L'une des mesures a consisté à commander un rapport de recherche sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, à partir de la recommandation générale n° 1 du GREVIO sur ce sujet³. Publié en 2023, ce rapport recommandait aux Pays-Bas de prendre un certain nombre de mesures et concluait que

2. Korf W., Harthoorn H. et Witvliet M. (2023), "Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen. Opvolging Algemene Aanbeveling nr. 1 GREVIO, Eindrapport", Regioplan, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail/detail?id=2023D38455&did=2023D38455.

3. Recommandation générale n° 1 du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, adoptée le 20 octobre 2021, Conseil de l'Europe (2021), www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/general-recommendation.

l'approche de la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes « n'en [était] qu'à ses débuts » et qu'elle était « très fragmentée »⁴. Le GREVIO se félicite de l'utilisation de ces conclusions pour faire évoluer la législation, notamment la loi sur les infractions sexuelles susmentionnée, qui couvre aussi les formes de violence sexuelle en ligne, et pour guider la mise en œuvre des politiques publiques actuelles en matière de violence à l'égard des femmes.

La violence à l'égard des femmes, un phénomène lié au genre peu à peu reconnu

4. Comme le GREVIO l'a relevé dans son rapport d'évaluation de référence, jusqu'en 2015, la politique néerlandaise en matière de violence domestique reposait sur une solide compréhension de la dimension de genre inhérente à la dynamique de la violence domestique et de la violence à l'égard des femmes. Une boîte à outils sur le genre a été élaborée pour que la dimension de genre de la violence domestique soit adéquatement prise en compte et que les autorités disposent d'un ensemble d'instructions, de guides et de fiches d'information. Depuis 2015, les autorités ont adopté une approche neutre du point de vue du genre, ce qui, de l'avis du GREVIO, a détourné l'attention des difficultés persistantes à garantir la sécurité des femmes et des enfants victimes de violences et d'abus de la part d'un agresseur masculin aux Pays-Bas.

5. Depuis, les autorités néerlandaises ont pris conscience qu'elles devaient avoir une compréhension fondée sur le genre de la violence sexuelle et des meurtres de femmes liés au genre, en établissant un lien entre ces formes de violence et les inégalités entre les femmes et les hommes. Ainsi, le nouveau plan d'action Stop aux féminicides ! et le Programme d'action national contre les comportements sexuels transgressifs et les violences sexuelles ont une approche de la prévention et de la lutte contre ces formes de violence qui tient compte des aspects étroitement liés au genre⁵. La formation des professionnel·les à la dimension de genre des meurtres de femmes et le risque accru pour les femmes d'être tuées par un partenaire intime ou un membre de leur famille, y compris les facteurs de risque élevés tels que la strangulation non mortelle et le contrôle coercitif, font partie intégrante du plan d'action Stop aux féminicides !. Un nouveau module en ligne obligatoire sur la violence fondée sur le genre permet aux nouvelles recrues des services répressifs de comprendre la violence à l'égard des femmes en tant que phénomène lié au genre. D'autres approches et stratégies, concernant en particulier la violence domestique et la notion de « violence impliquant une relation de dépendance », restent toutefois neutres du point de vue du genre.

Un plan d'action global pour lutter contre les meurtres de femmes liés au genre

6. Ces dernières années, la question des meurtres de femmes liés au genre, de leurs causes et de leurs conséquences a été au cœur d'un débat animé aux Pays-Bas. Entre 2014 et 2023, 412 femmes ont été assassinées, dont 307 (75 %) par un partenaire, un ancien partenaire ou un membre de leur famille. En 2023, 41 femmes ont été assassinées⁶. Ces chiffres élevés ont convaincu les autorités néerlandaises d'élaborer le plan d'action Stop aux féminicides !, qui part du principe qu'il faut s'attaquer à la violence domestique et à la maltraitance des enfants pour prévenir ces meurtres, tout en s'efforçant de promouvoir l'autonomisation des femmes et les politiques de lutte contre la discrimination. Le plan d'action s'appuie sur quatre piliers : la prévention primaire par la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes ; la reconnaissance des « signaux d'alerte », la réalisation d'évaluations des risques et le renforcement de l'expertise des professionnel·les concernés ; l'intervention appropriée des services répressifs et du secteur judiciaire, l'amélioration de la protection et du soutien aux victimes et les programmes destinés aux auteurs des violences ; enfin, l'approfondissement des connaissances (scientifiques) sur les féminicides et la violence fondée sur le genre, l'intégration de ces connaissances dans les activités de prévention et l'amélioration de la coordination entre les différentes catégories de professionnel·les.

4. Korf W., Harthoorn H. et Witvliet M. (2023), "Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen. Opvolging Algemene Aanbeveling nr. 1 GREVIO, Eindrapport", p. 32, Regioplan.

5. Voir chapitre II, Politiques globales et coordonnées (article 7).

6. www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/35/125-mensen-vermoord-in-2023.

Priorité à la prévention des violences sexuelles et du harcèlement dans le sport

7. En 2017, une commission a analysé l'ampleur du phénomène des comportements sexuels transgressifs et des abus sexuels dans le sport et a établi que 12 % des adultes néerlandais ayant pratiqué un sport dans leur enfance avaient subi au moins une fois une forme de violence sexuelle⁷. Par la suite, des études et des enquêtes réalisées par des organisations sportives ont confirmé l'ampleur du phénomène dans ce secteur⁸. Depuis, les autorités néerlandaises sont très attentives à la prévention des violences sexuelles et du harcèlement sexuel dans le secteur du sport. Le Centre néerlandais pour la sécurité dans le sport a été doté d'un centre indépendant de signalement et la législation sur le sport a été modifiée – la prescription des sanctions disciplinaires pour comportement sexuel inapproprié a été abolie et l'obligation de signalement a été imposée⁹. Le Centre reçoit plusieurs centaines de plaintes par an, preuve que le centre de signalement est utile¹⁰ et que les campagnes de sensibilisation menées par les autorités pour inciter les victimes à se manifester sont efficaces. Le nouveau Programme d'action national contre les comportements sexuels transgressifs et les violences sexuelles, qui prévoit des actions spécifiques visant à sensibiliser aux comportements sexuels inappropriés dans le secteur des loisirs, ainsi qu'un accompagnement des associations dans la mise en place de procédures claires de signalement des comportements indésirables, met ainsi l'accent sur la prévention de la violence sexuelle et du harcèlement sexuel dans le sport¹¹.

7. de Vries K., Ross-van Dorp C. et Myjer E., Rapport de la Commission d'enquête sur le harcèlement et les abus sexuels dans le sport, 2017, www.centrumveiligesport.nl/media/1070/arko-20171536-rapport-commissie-de-vries-webversie-1-pdf.pdf.

8. www.centrumveiligesport.nl/actualiteit/onderzoek-en-wetenschap.

9. www.centrumveiligesport.nl/grensoverschrijdend-gedrag/seksuele-intimidatie-en-misbruik.

10. Voir l'Annuaire du Centre pour la sécurité dans le sport, 2023, www.centrumveiligesport.nl/media/1379/cvsn-jaarverslag-2023-def.pdf.

11. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld/plannen-kabinet-in-5-actielijnen.

II. Changements concernant les définitions, les politiques globales et coordonnées, les ressources financières et la collecte des données dans les domaines de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique

8. Le chapitre I de la Convention d'Istanbul énonce les principes généraux qui s'appliquent à tous les articles de fond contenus dans les chapitres II à VII et qui forment donc la base d'une réponse globale et adéquate permettant d'apporter soutien, protection et justice à toutes les femmes et les filles qui risquent d'être, ou qui ont été, confrontées à la violence fondée sur le genre. Ces principes affirment notamment que vivre à l'abri de la violence, dans la sphère publique aussi bien que privée, constitue un droit humain fondamental pour toutes les personnes, en particulier les femmes, et que la mise en œuvre des dispositions de la convention doit être assurée sans discrimination aucune. Ils rappellent aussi la possibilité, et les effets, de formes de discrimination multiples. En outre, ils précisent que la mise en œuvre de la convention et l'évaluation de son impact doivent comprendre une perspective de genre. Le chapitre II de la Convention d'Istanbul énonce la condition fondamentale d'une réponse globale à la violence à l'égard des femmes : mettre en œuvre à l'échelle nationale des politiques effectives, globales et coordonnées, soutenues par les structures institutionnelles, financières et organisationnelles nécessaires.

A. Définitions (article 3)

9. L'article 3 de la Convention d'Istanbul définit des concepts essentiels pour sa mise en œuvre. Ainsi, l'expression « violence à l'égard des femmes » 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 », et l'expression « violence domestique » doit être comprise comme désignant « tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime ». La définition de la « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre », figurant à l'alinéa d) de l'article 3, vise à clarifier la nature de la violence en expliquant qu'il s'agit de « toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée ».

10. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé que la politique néerlandaise de lutte contre la violence domestique reposait sur une solide compréhension de la dimension de genre inhérente à la dynamique de la violence domestique et de la violence à l'égard des femmes, mais que depuis 2015, les autorités avaient adopté une approche neutre du point de vue du genre, ce qui avait détourné l'attention de la sécurité des femmes victimes de cette forme de violence. Il s'est avéré que le plan d'action « La violence n'a sa place nulle part » ne tenait pas assez compte de la dimension de genre présente dans la violence domestique, y compris le mariage forcé et la violence liée à « l'honneur », deux éléments couverts par la définition de la violence domestique retenue aux Pays-Bas. Le GREVIO a également constaté que les femmes n'étaient pas reconnues en tant que groupe particulièrement exposé à la violence. Il a rappelé que la loi et la pratique devaient être ancrées dans la définition de la violence à l'égard des femmes en tant que violence fondée sur le genre dirigée contre les femmes parce qu'elles sont des femmes ou qui les affecte de manière disproportionnée.

11. Depuis, les autorités néerlandaises ont pris davantage conscience de la nécessité d'avoir une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique et de la violence à l'égard des femmes. Cette prise de conscience est perceptible dans l'approche du nouveau plan d'action Stop aux féminicides ! et du Programme d'action national contre les comportements sexuels transgressifs et les violences sexuelles, qui établissent un lien entre ces formes de violence et les inégalités entre

les femmes et les hommes¹². D'autres programmes et stratégies, notamment ceux qui ont trait à la violence domestique et à la maltraitance des enfants, en particulier le « Scénario prospectif de la protection de l'enfance et de la famille » et le plan de mise en œuvre correspondant, restent neutres du point de vue du genre, ce que regrette le GREVIO. Si des mesures allant dans le bon sens ont été prises, l'approche fondée sur le genre exigée par la Convention d'Istanbul n'est pas encore pleinement intégrée dans tous les domaines d'action, comme a pu le constater le GREVIO, quand bien même le dernier Baromètre de la prévalence de la violence domestique et des comportements sexuels transgressifs confirme que la violence domestique touche les femmes de manière disproportionnée, que les femmes et les filles représentent la grande majorité des victimes de la violence sexuelle et que l'écrasante majorité des auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes sont des hommes¹³. Compte tenu de ces données, le GREVIO estime qu'il est urgent de faire en sorte que tous les documents de politique générale et programmes reconnaissent que les femmes et les filles sont particulièrement exposées à ce type de violence, y compris la violence domestique, et en tiennent compte, et qu'ils s'attaquent à ses causes profondes, conformément au principe de la Convention d'Istanbul. D'autre part, l'expérience de la violence domestique vécue spécifiquement par les femmes et les filles en raison de leur genre doit être prise en compte dans les politiques publiques et mesures de mise en œuvre, de manière à avoir une compréhension globale des différentes formes de violence à l'égard des femmes en tant que mécanisme social qui maintient les femmes dans une position de subordination par rapport aux hommes, dont l'origine se trouve dans des stéréotypes et préjugés de genre profondément ancrés.

12. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé que la législation et la politique néerlandaise qualifiaient la « violence domestique » de « violence impliquant une relation de dépendance ». Toujours en vigueur, cette forme de violence est définie à l'article 1.1.1 de la loi de 2015 sur l'aide sociale comme « une violence ou une menace physique, mentale ou sexuelle, exercée par une personne du cercle domestique » ; cette définition, qui fait autorité, est utilisée par toutes les autorités de l'État. Elle inclut également le mariage forcé, la violence liée à « l'honneur », les mutilations génitales féminines (MGF) et la violence intergénérationnelle. Le « cercle domestique » peut être un membre de la famille, un colocataire, un conjoint ou un ex-conjoint, ou une personne qui apporte une aide de manière informelle.

13. S'agissant de la définition de la « violence domestique » ci-dessus, le GREVIO attire l'attention sur les points suivants : 1) elle omet la « violence économique », pourtant prévue par l'article 3b de la Convention d'Istanbul ; 2) elle n'indique pas clairement que la violence domestique peut aussi être le fait d'un auteur qui ne partage pas ou n'a jamais partagé le même domicile que la victime, alors que c'est apparemment expliqué dans le rapport explicatif de la loi. Ces éléments ne figurent pas non plus dans la définition de la violence domestique contenue dans la loi sur les ordonnances de protection temporaire et la répression de la violence domestique. En conséquence, les ordonnances d'urgence d'interdiction ne sont disponibles que lorsque la victime et l'auteur des violences cohabitent « régulièrement ».

14. Enfin, le fait de définir la violence domestique comme une « violence impliquant une relation de dépendance » regroupe différentes formes de relations, y compris les relations intergénérationnelles et intimes, les relations entre personnes de même sexe et les relations avec les personnes qui apportent une aide. Afin qu'une définition aussi large soit applicable alors que les femmes sont les principales victimes de la violence entre partenaires intimes et pour que les protocoles et les interventions tiennent compte de leur nature spécifiquement liée au genre et, par conséquent, des dynamiques de pouvoir fondées sur le genre, des outils d'interprétation et de nouvelles orientations sont nécessaires pour que toutes les personnes qui font partie d'un système global de protection et de soutien – y compris les services répressifs, les services sociaux, les centres Veilig Thuis, le système judiciaire, les professionnel·les du droit de la famille et le secteur de la santé – aient une compréhension fondée sur le genre de la violence entre partenaires intimes. Rien ou presque n'indiquant que ces orientations existent, les interventions négligent et minimisent

12. Voir chapitre II, Politiques globales et coordonnées (article 7).

13. Voir Bureau central de la statistique des Pays-Bas, Baromètre de la violence domestique et des comportements sexuels transgressifs 2024, publié le 25 novembre 2024, www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-2024.

la victimisation des femmes causée par des auteurs de sexe masculin, avec des effets néfastes sur leur droit à une protection et à un soutien en tant que victimes de la violence domestique. Les informations reçues par le GREVIO de la part de femmes victimes de violence domestique ainsi que les documents issus de la recherche confirment que les interventions ne tiennent pas suffisamment compte des différences de pouvoir et de dépendance et des rôles attribués aux hommes et aux femmes dans les situations de violence domestique¹⁴.

15. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à faire en sorte que les définitions utilisées dans les documents de politique générale et les mesures prises pour les mettre en œuvre tiennent davantage compte du fait que la violence domestique touche les femmes de manière disproportionnée et qu'elle comporte donc une dimension fondée sur le genre. En conséquence, les documents de politique générale et les mesures doivent garantir une compréhension fondée sur le genre de cette forme de violence.

16. Le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à mettre en conformité et à harmoniser les définitions de la « violence domestique » contenues dans la législation interne avec les exigences de l'article 3b de la Convention d'Istanbul, en particulier à inclure la violence économique en tant que forme de violence domestique, et à inclure les actes de violence perpétrés par un membre de la famille ou du foyer ou par un conjoint ou ex-conjoint, que l'auteur partage ou ait partagé le même domicile que la victime.

B. Politiques globales et coordonnées (article 7)

17. L'article 7 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles prennent des mesures coordonnées et globales pour prévenir et combattre toutes les formes de la violence à l'égard des femmes. Les politiques doivent assurer une coopération effective et donner une place centrale aux droits des victimes. À cette fin, elles doivent prendre en compte (en s'efforçant d'y remédier) les situations particulières et les obstacles rencontrés par les femmes exposées – ou risquant d'être exposées – à des formes multiples de discrimination¹⁵, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la convention. Si l'on veut susciter la confiance chez toutes les femmes et les filles, il est essentiel d'assurer la prestation de services, d'apporter une protection effective et de veiller à ce que justice soit rendue en ayant une compréhension complète des formes de discrimination intersectionnelle.

18. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a félicité les autorités néerlandaises pour leur plan d'action national global « La violence n'a sa place nulle part » (2018-2021), mais a observé avec préoccupation que ce plan ne définissait pas d'approche globale et ne couvrait pas toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Depuis, le cadre politique général a été considérablement élargi et de nouveaux plans d'action nationaux ont été mis en place, dont certains intègrent une perspective de genre plus marquée et couvrent un plus grand nombre de formes de violence à l'égard des femmes, ce dont le GREVIO se félicite.

19. Le plan d'action « La violence n'a sa place nulle part » est arrivé à son terme et le programme de suivi intitulé « Scénario prospectif de la protection de l'enfance et de la famille » est axé sur toutes les situations domestiques à risques. Il comprend des mesures de lutte contre les pratiques préjudiciables telles que l'avortement forcé, les MGF et le mariage forcé. Le Programme d'action national contre les comportements sexuels transgressifs et les violences sexuelles met l'accent sur la prévention et le changement culturel dans ces domaines. Plusieurs mesures portent sur la

14. Informations obtenues au cours de la procédure d'évaluation ; voir aussi Lünemann M. K. M., Lünemann K. D. et Stekete M. J. (2024), *The pattern of coercion and control is gender-specific*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

15. Il s'agit notamment, mais pas exclusivement, des femmes appartenant à des minorités nationales et/ou ethniques, des femmes roms, des femmes migrantes, demandeuses d'asile ou réfugiées, des femmes en situation de handicap, des femmes sans titre de séjour, des femmes LGBTI, des femmes vivant en zone rurale, des femmes en situation de prostitution et des femmes en situation d'addiction.

dimension numérique de ces formes de violence, conformément à la recommandation générale n° 1 du GREVIO¹⁶. Une commissaire indépendante du gouvernement améliore sa mise en œuvre.

20. En 2023, un plan d'action contre la violence fondée sur le genre a été publié. Il a été suivi du plan d'action Stop aux féminicides !, qui met fortement l'accent sur la lutte contre la violence domestique et les abus sur enfant pour lutter contre les meurtres de femmes liés au genre¹⁷. Le GREVIO salue les efforts déployés par les Pays-Bas pour lutter contre les meurtres de femmes liés au genre, mais observe que la lutte contre la violence domestique et les abus sur enfant relève en grande partie de la compétence des communes, sans aucun contrôle ni suivi de la part du gouvernement central – ce problème persiste depuis le rapport d'évaluation de référence. Le gouvernement central doit donc s'en remettre aux communes pour mettre en œuvre un grand nombre de ces mesures. En outre, le GREVIO souligne que les suicides liés à la violence fondée sur le genre sont totalement absents du plan d'action Stop aux féminicides ! et qu'ils ne figurent pas dans les données officielles. Il estime que ce sujet mérite des recherches plus poussées, car il est fortement lié au contexte plus large des meurtres liés au genre¹⁸.

21. Parmi les autres documents de politique générale qui sont ou ont été en vigueur depuis le rapport d'évaluation de référence, on peut citer le plan d'action contre les pratiques préjudiciables (2020-2022), qui faisait partie du plan d'action national « La violence n'a sa place nulle part » et était axé sur la lutte contre le mariage forcé, les MGF et la violence liée à « l'honneur ». D'autre part, un plan d'action national Femmes, paix et sécurité (2021-2025) vise à soutenir les femmes et les filles dans les situations de conflit armé, y compris la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits et fondées sur le genre.

22. Le GREVIO relève que les Pays-Bas ont mis en place un grand nombre de plans d'action, stratégies et autres documents de politique générale qui traitent de la plupart des formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, à l'exception notable de la violence économique et de la stérilisation forcée. Toutefois, en l'absence d'organisme national de coordination (voir plus bas), il ne semble pas que leur mise en œuvre soit vraiment coordonnée ni que les convergences et les liens entre eux soient examinés. Dans un contexte de forte décentralisation, il en résulte une fragmentation des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique dans nombre de ces documents. Le GREVIO insiste par conséquent sur la nécessité d'établir, dans un seul document de politique générale nationale, un cadre complet traitant de toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, de manière à favoriser une approche moins fragmentée des politiques générales et une meilleure coordination des différentes mesures. Il rappelle que pour être conforme à la Convention d'Istanbul, chacune des stratégies doit appliquer une perspective de genre.

23. En ce qui concerne la situation et les besoins spécifiques des femmes victimes exposées à la discrimination croisée, le GREVIO se félicite que les stratégies et plans d'action mettent l'accent sur les abus commis contre les personnes migrantes, les personnes LGBTI+ et les personnes âgées, même s'ils ne portent pas spécifiquement sur les femmes, ce qui renforce l'absence de politiques publiques tenant compte de la question du genre. Le GREVIO rappelle que, dans un cadre politique national, il est important de traiter comme il se doit les situations spécifiques des femmes demandeuses d'asile, des femmes en situation de handicap, des femmes vivant dans des zones rurales, des femmes en situation de prostitution, des femmes âgées, des femmes ayant des problèmes de santé mentale et des femmes toxicomanes.

24. Par ailleurs, l'exécution de politiques globales et cohérentes doit être coordonnée au niveau central, en particulier avec les communes néerlandaises. Malgré une volonté déclarée d'améliorer la coopération et la coordination aux niveaux national et local, peu de progrès ont été faits à cet égard. Le GREVIO relève que la coopération avec les communes n'a pas été institutionnalisée et

16. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld/documenten/rapporten/2023/01/13/bijlage-1-nationaal-actieprogramma-aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld-januari-2023.

17. Voir chapitre I, Nouvelles tendances dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique.

18. Voir chapitre III, Appréciation et gestion des risques (article 51).

que l'organe de coordination national prévu à l'article 10 de la Convention d'Istanbul n'a pas été doté de ressources humaines et financières suffisantes ni d'un mandat pour coordonner efficacement toutes les politiques et mesures prises aux Pays-Bas afin d'appliquer la Convention d'Istanbul. Dans ses conclusions sur l'application des recommandations qu'il a adressées aux Pays-Bas en 2023, le Comité des Parties a rappelé la nécessité de mettre l'organe de coordination national en conformité avec l'article 10 et recommandé aux autorités de confier cette fonction à des entités totalement institutionnalisées, à les doter de mandats et de compétences clairs et à leur allouer les ressources humaines et financières nécessaires, en veillant à ce que leurs prérogatives s'étendent à toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, à ce qu'elles les exercent en étroite consultation avec les organisations de la société civile concernées et à ce qu'elles s'appuient sur des données adéquates¹⁹.

25. Enfin, le GREVIO tient à souligner que les organisations de la société civile engagées dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration des politiques et l'évaluation de celles existantes, grâce à leur expertise et à l'expérience qu'elles ont acquise en travaillant avec des femmes victimes de violences fondées sur le genre. S'il est vrai que, dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a relevé que de façon générale la relation entre les ONG opérant dans ce domaine et les autorités reposait généralement sur une solide collaboration, il constate que cette perception est en train de changer et que les ONG ont désormais le sentiment d'être écoutées, mais pas toujours entendues²⁰.

26. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises :

- a. à veiller à ce que toutes les politiques et mesures adoptées pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique soient coordonnées, y compris avec les communes, et à ce que les politiques en place luttent contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, y compris la violence économique et la stérilisation forcée ;
- b. à garantir la prise en compte de la perspective des femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle dans les politiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes ;
- c. à attribuer le rôle d'organe de coordination à des entités pleinement institutionnalisées, à les doter de mandats et de compétences clairs à leur allouer les ressources humaines et financières nécessaires, en veillant à ce que leurs prérogatives s'étendent à toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, à ce qu'elles les exercent en étroite consultation avec les organisations de la société civile concernées et à ce qu'elles s'appuient sur des données adéquates ;
- d. à évaluer régulièrement les politiques visant à atteindre l'approche politique intégrée et coordonnée exigée par la Convention d'Istanbul ; ces évaluations devraient être effectuées sur la base d'indicateurs prédéfinis afin de mesurer l'impact des politiques et de s'assurer que leur élaboration repose sur des données fiables.
- e. à veiller à ce que les ONG qui accompagnent des femmes victimes de violences fondées sur le genre participent régulièrement à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques et mesures, afin de tirer parti de leur expertise.

C. Ressources financières (Article 8)

27. L'article 8 de la Convention d'Istanbul vise à garantir l'allocation de ressources humaines et financières appropriées pour la mise en œuvre des activités menées non seulement par les pouvoirs

19. <https://rm.coe.int/conclusions-sur-la-mise-en-oeuvre-des-recommandations-concernant-les-p/1680ab722c>.

20. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

publics, mais aussi par des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile compétentes²¹.

28. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé que des fonds spécifiques étaient réservés à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes, mais que très peu de ministères, services ou communes avaient défini un cadre budgétaire clair pour leur réalisation, de sorte qu'il n'était pas possible de déterminer si le financement des activités et des services était suffisant. Les services spécialisés d'aide aux femmes recevaient des fonds publics, mais à l'époque, ceux-ci n'étaient pas suffisants pour répondre à la demande.

29. Le GREVIO regrette qu'aucun progrès n'ait été fait depuis le rapport d'évaluation de référence. Le financement des activités et services destinés aux femmes victimes de violences demeure insuffisant. L'offre de services varie sensiblement d'une région à l'autre, du fait que les autorités n'ont pas une vue d'ensemble de la situation financière, conjugué à la dilution des responsabilités entre le gouvernement central et les communes en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes, et à la fragmentation des stratégies et plans d'action, que caractérise également un manque de coordination. Les effets de cette situation se ressentent non seulement dans les services de conseil et de soutien aux femmes, y compris les centres Veilig Thuis, mais aussi dans le nombre insuffisant de places d'hébergement dans beaucoup de régions du pays²².

30. Le financement de la plupart des services spécialisés pour les femmes victimes de violences, y compris les centres Veilig Thuis et de nombreuses ONG de défense des droits des femmes, demeure la prérogative des 345 communes néerlandaises, qui ont toute latitude ou presque pour allouer les fonds disponibles. Le GREVIO est préoccupé par le fait que, malgré l'obligation découlant de la loi sur l'aide sociale qui leur incombe d'élaborer leurs propres programmes et services de lutte contre la violence domestique, le financement de ces services est loin d'être une priorité pour les communes. De ce fait, des services essentiels, dont ceux gérés par les centres Veilig Thuis, qui constituent le socle de la politique néerlandaise en matière de violence domestique, manquent de personnel et de fonds, ce qui a une incidence sur leur capacité à répondre aux victimes de violence domestique – l'évaluation de la sécurité des femmes victimes de violences et de leurs enfants prend du retard et les listes d'attente pour obtenir des services de conseil et de soutien s'allongent²³.

31. S'agissant des moyens de financement des services de soutien spécialisés au niveau national, le gouvernement central finance certaines organisations – notamment les Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles et quelques ONG – sous la forme de donations globales qui ne semblent toutefois pas suffisantes pour mener des actions de qualité. Le GREVIO a reçu des informations de plusieurs organisations de défense des droits des femmes confrontées à des difficultés de financement et à des disparités entre les régions, qui s'inquiétaient des contraintes financières supplémentaires qui pèseraient sur elles à l'avenir²⁴. Enfin, alors que plusieurs alliances d'ONG bénéficient de contrats de financement à long terme (cinq ans), les contrats des petites ONG de défense des droits des femmes au niveau local sont souvent à court terme et associés à des projets, de sorte qu'elles n'ont aucune sécurité financière et ont parfois du mal à retenir leur personnel expérimenté.

32. Le GREVIO rappelle que le gouvernement central a l'obligation d'appliquer les dispositions de la Convention d'Istanbul et de trouver des solutions pour que les services spécialisés destinés aux femmes, y compris les refuges, soient répartis sur l'ensemble du territoire, en veillant à ce qu'ils bénéficient d'un financement suffisant. Dans ce contexte, le GREVIO observe avec préoccupation que les budgets des communes ne cessent de diminuer, ce qui aura certainement des conséquences sur le budget des services généraux et spécialisés destinés aux femmes victimes de violences.

21. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 66.

22. Voir chapitre III, Services de soutien spécialisés (article 22).

23. *Ibid.*

24. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

33. D'autre part, le GREVIO relève que, selon les informations qu'il a reçues d'ONG de défense des droits des femmes, le système de passation des marchés publics utilisé par les communes et le gouvernement central tend à favoriser les grandes organisations au détriment des petites ONG locales qui soutiennent les femmes exposées à une discrimination intersectionnelle, notamment les femmes en situation de handicap, les femmes LGBTI, les femmes vivant dans des zones rurales, les femmes en situation de prostitution et les femmes migrantes ou demandeuses d'asile²⁵. Les appels d'offres publics favorisant les moins-disants, les prestataires sont contraints de réduire leurs frais de personnel au détriment de la qualité des services qu'ils proposent, même si certaines communes ont aussi des exigences de qualité. Une telle approche peut conduire à donner la préférence à des organisations non spécialisées plutôt qu'à celles qui ont une solide connaissance et expérience du travail avec les femmes victimes de la violence, notamment les organisations locales. Il serait bon d'harmoniser les critères concernant les marchés publics dans le secteur à but non lucratif où interviennent des organisations qui luttent contre la violence à l'égard des femmes et qui peuvent apporter des connaissances spécialisées et une approche sensible au genre dans la prestation de services.

34. Les 27,5 millions EUR annuels alloués depuis 2024 pour aider les autorités à lutter plus efficacement contre les infractions sexuelles et les abus sexuels sur des enfants en ligne étaient une mesure positive. Une grande partie de ces fonds est consacrée au renforcement des capacités de la police et de la justice à appliquer la nouvelle loi sur les infractions sexuelles, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2024²⁶.

35. En revanche, le GREVIO juge regrettable que les autorités ne connaissent pas le montant des dépenses globales consacrées à la lutte contre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes, en partie parce qu'il n'existe toujours pas de lignes budgétaires et de financement spécifiques pour les dépenses publiques et mesures sensibles au genre destinées à la lutte contre la violence à l'égard des femmes au niveau national. Faute de données, il n'est pas possible de déterminer si les choix de financement tiennent compte de la prévalence des différentes formes de violence couvertes par la Convention du Conseil de l'Europe. Le GREVIO relève avec satisfaction que certaines communes – pas toutes – ont prévu des lignes budgétaires distinctes pour les mesures de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, lesquelles couvrent généralement les dépenses des centres Veilig Thuis, des refuges pour femmes et des services ou projets spécialisés mis en œuvre par des ONG de défense des droits des femmes.

36. Le GREVIO relève en outre que la gestion des finances publiques n'intègre aucune perspective de genre dans la pratique et qu'il n'existe actuellement aucun système de budgétisation sensible au genre. Il souligne la valeur ajoutée qu'apporte l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire à tous les niveaux de l'administration publique pour planifier et suivre les fonds publics destinés à la prévention et à l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

37. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à faire en sorte que les ONG de défense des droits des femmes qui gèrent des services spécialisés de soutien aux femmes victimes de toutes les formes de violence, y compris les petites ONG locales, bénéficient d'un financement suffisant et durable, en mettant en place des solutions de financement qui leur permettent de fournir des services en continu, par exemple sous la forme de subventions à long terme. Les procédures de passation des marchés devraient prévoir, parmi les critères de sélection, des exigences qualitatives, telles que la nécessité d'avoir une approche de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique qui tienne compte de la dimension de genre, et un savoir-faire dans le domaine de la fourniture de ces services.

25. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

26. Voir chapitre I, Nouvelles tendances dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique.

38. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises :

- a. à allouer un financement approprié, suffisant et durable aux programmes, politiques et mesures visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, tant au niveau central que municipal ;**
- b. à définir, dans tous les ministères, services et organismes publics concernés, des lignes budgétaires et de financement spécifiques pour les politiques et mesures visant à combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, conformément au principe de la budgétisation sensible au genre.**

D. Collecte des données (article 11)

39. La prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique nécessitent l'élaboration de politiques fondées sur des connaissances validées. À cette fin, il est indispensable de collecter des données systématiques et comparables auprès de toutes les sources administratives concernées et de disposer d'informations sur l'ampleur de toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

40. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO s'est félicité que la tendance soit clairement à l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, tout en relevant que, dans l'ensemble, l'approche neutre du point de vue du genre de la collecte de données ne permettait guère de comprendre la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique.

1. Services répressifs et justice

41. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a relevé avec préoccupation que les données recueillies par la police et les parquets étaient incomplètes, notamment qu'elles n'étaient pas ventilées par sexe ou âge de la victime et de l'auteur des faits ou par les liens entre eux. Il a souligné qu'il était essentiel d'améliorer la collecte de données pour mettre au jour les mécanismes de victimisation et la dynamique de genre sous-jacente.

42. Depuis le rapport d'évaluation de référence, la collecte des données par la police et les parquets a quelque peu évolué. Désormais, en plus d'enregistrer le type d'infraction, la police consigne le sexe de la victime et de l'auteur des faits, indique le lien qui les unit (partenaire intime/ex-partenaire intime/père ou mère de l'enfant/enfant) et précise la situation géographique. Depuis 2016, toutefois, ces informations ne sont plus publiées. En revanche, pour toutes les infractions violentes, les cas où les victimes sont des femmes sont enregistrés depuis janvier 2024. Les services répressifs et les parquets ont en outre commencé à utiliser un système d'alerte qui leur permet, en cas de suspicion de violence domestique, de cocher la case « violence domestique » dans leurs systèmes d'enregistrement. Les données sur les meurtres de femmes sont également publiées et ventilées par type de lien entre l'auteur des faits et la victime. Cependant, il apparaît que les données recueillies par les parquets et communiquées au GREVIO ne sont pas ventilées selon des facteurs pertinents.

43. Autre évolution depuis l'évaluation de référence : les communes recueillent des données sur le nombre d'ordonnances d'urgence d'interdiction et le nombre d'infractions, ventilées par zone géographique. Cependant, le GREVIO constate avec regret que ni le sexe de la victime ou de l'auteur ni les liens entre eux ne sont enregistrés. De ce fait, il n'est pas possible de déterminer si et dans quelle mesure cet outil est utilisé pour protéger les femmes contre les violences domestiques infligées par leur partenaire masculin. Qui plus est, les données ne précisent pas le nombre et le type de sanctions en cas d'infraction.

44. S'agissant des données émanant des tribunaux, le GREVIO regrette qu'aucun progrès n'ait été fait depuis le rapport d'évaluation de référence en ce qui concerne le type et les catégories de données ou les modalités de leur collecte. Selon les autorités, les systèmes d'enregistrement des

organes judiciaires visent principalement à les aider dans leur travail et ne sont donc pas conçus à des fins de rapports ou de recherche. Le Baromètre de la violence domestique et des comportements sexuels transgressifs²⁷, toutefois, comprend des données de victimation ventilées selon de nombreux facteurs, notamment les caractéristiques des victimes (sexe, identité de genre, âge, orientation sexuelle, origine et lieu de résidence) et celles des auteurs des faits (sexe, groupe d'âge et liens avec la victime). Le GREVIO se félicite que des données détaillées et complètes sur la prévalence soient disponibles, mais observe que la collecte de données administratives solides reste une question importante. Le manque de données complètes et ventilées provenant des tribunaux et des parquets, pourtant exigées par l'article 11 de la convention, a déjà été souligné dans le rapport d'évaluation de référence ainsi que dans les conclusions sur la mise en œuvre des recommandations concernant les Pays-Bas adoptées par le Comité des Parties, qui encourageait les autorités à élaborer des catégories de données normalisées à utiliser obligatoirement par les services répressifs, le pouvoir judiciaire et tous les autres organismes concernés, sur le sexe et l'âge de la victime et de l'auteur des faits, les liens entre eux, le type de violence et la situation géographique. Le GREVIO regrette qu'aucune suite n'ait été donnée à cette recommandation.

45. Le GREVIO conclut que les données administratives telles que les Pays-Bas les recueillent actuellement, notamment la différence entre les ensembles de données utilisés par les services répressifs d'une part, et les parquets et tribunaux de l'autre, ne permettent toujours pas de se faire une idée globale des réponses de la justice pénale aux différentes formes de violence à l'égard des femmes. La situation n'a donc pas changé depuis le rapport d'évaluation de référence. Il n'existe toujours pas de système de gestion des affaires qui permettrait de suivre les affaires de violence à l'égard des femmes, du signalement à l'inculpation et après, pour l'ensemble des infractions pénales visées par la convention, notamment dans le but d'évaluer les taux de condamnation, de déperdition et de récidive, et d'identifier les lacunes systémiques à chaque étape de la procédure pénale. Les données actuellement disponibles ne permettent pas d'analyser valablement les éventuelles lacunes systémiques dans les réponses des institutions et des autorités judiciaires aux différentes formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul.

46. Si les autorités commandent de nombreuses études et recherches pour étayer leurs politiques, celles-ci reposent moins sur la collecte de données administratives, de sorte qu'il n'y a pas de base solide pour élaborer des politiques fondées sur des éléments probants. Dès lors, le GREVIO considère que les autorités néerlandaises devraient s'attacher en priorité à harmoniser la collecte de données dans les différents secteurs.

2. Secteur de la santé

47. Le secteur de la santé publique néerlandais ne recueille pas de données sur le nombre de femmes et de filles qui demandent de l'aide aux services de santé ou les contactent parce qu'elles sont confrontées à une forme de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. Le Baromètre de la prévalence de la violence domestique et des comportements sexuels transgressifs en donne une idée, mais les données relatives aux personnes qui demandent de l'aide ne sont pas ventilées par sexe. Environ un tiers des victimes de violences psychologiques, 25 % des victimes de violences physiques, 30 % des victimes de harcèlement et 10 % des victimes de violences sexuelles ont déclaré avoir demandé de l'aide à leur médecin généraliste, à un psychologue ou à des services médicaux similaires²⁸. Le GREVIO souligne que le secteur de la santé doit sans attendre recueillir systématiquement des données sur le nombre de femmes et de filles qui demandent de l'aide aux services de santé publics et privés après avoir été confrontées à une forme de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, et veiller à ce que des données essentielles telles que le sexe de la victime et de l'auteur des faits, leur âge, les liens entre eux, la forme de violence et la situation géographique, soient enregistrées.

27. www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-2024.

28. www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-2024.

3. Services sociaux

48. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé que les centres Veilig Thuis devaient enregistrer le lieu de l'infraction et le type d'infraction, ainsi que l'âge et le sexe de la personne qui demandait de l'aide²⁹. En revanche, ils n'étaient pas tenus d'enregistrer des données sur les victimes et les auteurs dans les situations de violence domestique, y compris la violence entre partenaires intimes, mais devaient plutôt considérer les personnes qui demandaient de l'aide comme des « clientes ». Le GREVIO s'est inquiété des répercussions que cela pouvait avoir sur l'ensemble d'un système, dans lequel la violence entre partenaires intimes et la violence domestique étaient considérées comme un « problème de couple » plutôt que comme une forme de violence à l'égard des femmes. Il a donc estimé qu'il était important que Veilig Thuis améliore la collecte de données de manière à faire apparaître des mécanismes de victimisation et la dynamique de genre sous-jacente. Par ailleurs, le Bureau central de la statistique et Veilig Thuis ont reconnu que les données n'étaient pas fiables, qu'elles n'étaient pas suffisamment ventilées et qu'elles n'étaient pas recueillies de la même manière dans toutes les communes, en partie parce que celles-ci utilisaient des logiciels différents. À l'époque de la procédure d'évaluation de référence, des mesures étaient en cours pour harmoniser ces systèmes de données.

49. Le GREVIO regrette que, depuis le rapport d'évaluation de référence, aucun progrès n'ait été fait concernant les données collectées par les centres Veilig Thuis. Les problèmes qu'il avait déjà relevés persistent, notamment l'enregistrement de données sur la personne en tant que « cliente » plutôt qu'en tant que victime et auteur, leur sexe, le type de violence et la nature de leur relation, et en tant qu'enfant. Le GREVIO relève avec préoccupation que cette approche témoigne d'une conceptualisation de la violence domestique assimilée à une dispute, plutôt que de l'inscrire dans un contexte de pouvoir et de contrôle, où une personne – souvent un homme – cherche à dominer une autre personne – généralement une femme, parce qu'elle est une femme³⁰. Il y voit une occasion manquée de dresser un tableau nuancé de la violence domestique et de l'ampleur du phénomène de la violence exercée par les hommes à l'encontre des femmes.

50. Une modification importante a toutefois été apportée en 2024 à la loi relative à la protection des données, qui permet désormais aux centres Veilig Thuis de communiquer le numéro de citoyen au Bureau central de la statistique. Selon les autorités, il est ainsi possible de tirer de meilleurs enseignements de l'approche de la violence domestique adoptée par les services sociaux.

51. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises :

- a. **à adapter leurs catégories de données, qui seront utilisées par le secteur de la justice et les services répressifs, afin de prendre en compte le sexe et l'âge de la victime et de l'auteur des faits, les liens entre eux, la situation géographique ainsi que le type de violence, et à veiller à ce que ces catégories de données soient utilisées par les différents secteurs, afin de suivre les affaires de violence à l'égard des femmes à chaque étape du système de justice pénale ;**
- b. **à recueillir des données sur le nombre de femmes et de filles, accompagnées ou non d'enfants, qui contactent les centres Veilig Thuis pour demander de l'aide après avoir été victimes d'une forme de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, ventilées par type de violence, sexe de la victime, son âge et ses liens avec l'auteur présumé ;**

29. Le protocole d'information sur la sécurité dans les foyers est défini dans le règlement d'application de 2015 relatif à la loi sur l'aide sociale et décrit les données transmises par Veilig Thuis au Bureau central de la statistique des Pays-Bas et la manière dont elles sont recueillies.

30. Voir chapitre III, Services de soutien spécialisés (article 22).

-
- c. à mettre en place des systèmes harmonisés de collecte des données dans le secteur de la santé, de manière à ce que les données recueillies par les prestataires de soins de santé des secteurs public et privé prennent en compte les victimes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul qui ont contacté tous les autres prestataires de soins de santé ;
 - d. à faire en sorte que le processus de collecte, d'enregistrement et de traitement des données soit conforme aux normes relatives à la protection des données énoncées dans la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), de sorte à garantir la confidentialité et le respect de la vie privée des victimes, des auteurs de violences et des autres personnes concernées.

III. Analyse de la mise en œuvre de certaines dispositions dans des domaines prioritaires en matière de prévention, de protection et de poursuites

A. Prévention

52. Le chapitre III de la Convention d'Istanbul énonce un certain nombre d'obligations générales ou plus spécifiques dans le domaine de la prévention. La présente partie du rapport est consacrée à l'analyse des progrès accomplis, depuis la procédure d'évaluation de référence, dans la mise en œuvre de mesures préventives. Ci-après sont aussi couverts les progrès réalisés pour la mise en œuvre de mesures préventives plus spécifiques mentionnées dans ce chapitre dans les domaines de l'éducation, la formation de tous les professionnel·les concernés et les programmes destinés aux auteurs de violences. Garantir une prévention efficace de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique est une étape importante pour rendre cette violence inacceptable et réduire les niveaux de perpétration³¹. Par ailleurs, des mesures préventives efficaces sont un moyen d'encourager les femmes et les filles à révéler ce qu'elles ont vécu et à demander soutien et protection.

1. Obligations générales (article 12)

53. L'article 12 prévoit plusieurs mesures préventives générales, qui correspondent aux principes fondamentaux auxquels les Parties sont tenues de se conformer pour prévenir la violence à l'égard des femmes. Il incombe ainsi aux Parties de promouvoir des changements dans les modèles de comportement socioculturels des femmes et des hommes, en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondée sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur des rôles stéréotypés des femmes et des hommes. Les hommes et les garçons peuvent contribuer utilement à ces changements en donnant l'exemple, c'est-à-dire en plaidant pour l'égalité entre les femmes et les hommes et pour le respect mutuel, en dénonçant la violence, en incitant d'autres hommes à mettre fin à la violence à l'égard des femmes ou en assumant activement des responsabilités familiales. En outre, étant donné que la violence à l'égard des femmes est une cause, mais aussi une conséquence de l'inégalité entre les femmes et les hommes, l'article 12 exige également des Parties qu'elles adoptent des mesures spécifiques pour autonomiser les femmes et leur donner les moyens de reconnaître et de refuser la discrimination et les rapports de force déséquilibrés, ce qui permettra en définitive de réduire la vulnérabilité des femmes à la violence et de faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes.

54. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a salué les nombreuses activités de sensibilisation menées par les autorités néerlandaises, y compris auprès des hommes et des garçons, qui ont couvert des sujets aussi vastes que la prévention des comportements sexuels inacceptables, des mariages forcés, de la violence physique et de la cyberviolence, et qui ont mis l'accent sur les causes profondes de la violence, notamment à l'égard des personnes LGBTI. Le GREVIO a également félicité les autorités d'avoir évalué leurs effets et d'avoir utilisé les résultats de ces campagnes pour guider leurs politiques. Toutefois, il a souligné que les campagnes de sensibilisation ne mettaient pas suffisamment l'accent sur la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes, que la violence sexuelle n'était pas suffisamment traitée et qu'il fallait accorder davantage d'attention aux femmes en situation de handicap, aux femmes en situation d'addiction, aux femmes en situation de prostitution et aux femmes issues de communautés difficiles à atteindre.

55. Les autorités ont réagi en élargissant l'éventail des activités de sensibilisation et des groupes cibles, ainsi que les formes de violence traitées, ce dont le GREVIO se félicite. Les dernières mesures de sensibilisation portent notamment sur la violence sexuelle, les abus basés sur des

31. L'engagement en faveur de la prévention a été réaffirmé et renforcé par la Déclaration de Dublin sur la prévention de la violence domestique, sexuelle et fondée sur le genre, adoptée à Dublin (Irlande), le 30 septembre 2022, par 38 États membres du Conseil de l'Europe.

images et le mariage forcé. Elles prennent fréquemment en compte la situation spécifique des femmes en situation de handicap et des femmes LGBTI et donnent la parole aux femmes victimes lors des campagnes menées. Selon un rapport scientifique sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes aux Pays-Bas, cette forme de violence est souvent prise en compte dans les mesures de prévention, mais davantage d'efforts demeurent nécessaires³². En outre, les groupes de personnes ciblés par les campagnes devraient être davantage impliqués dans les phases de conceptualisation et de développement, notamment les femmes migrantes et les femmes en situation de handicap.

56. S'agissant, en particulier, de la sensibilisation à la violence sexuelle, le nouveau Programme d'action national contre les comportements sexuels transgressifs et les violences sexuelles fait la part belle à la prévention, ce dont le GREVIO se félicite. La commissaire indépendante du gouvernement chargée du suivi du programme est également chargée des débats publics sur ce sujet. Le programme vise à induire un changement culturel dans ce domaine, à susciter un débat de société sur la sexualité, le respect des limites personnelles et le consentement, à encourager les témoins à intervenir et à lutter contre le sexisme, les stéréotypes de genre, les préjugés et la discrimination³³. Cette stratégie est conforme à l'objectif de l'article 12 de la Convention d'Istanbul, qui tend à promouvoir les changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes. Le GREVIO félicite les autorités néerlandaises pour leur approche progressiste et pour la prise en compte des stéréotypes de genre, de la misogynie sous-jacente et de l'hypersexualisation des femmes et des filles qui sous-tendent la question de la violence sexuelle, et qui requièrent une approche de la lutte contre la violence sexuelle qui soit sensible à la dimension de genre intrinsèque à cette forme de violence. Selon un premier rapport d'étape sur la mise en œuvre du programme d'action (mars 2024), les résultats sont positifs, mais les changements culturels ne se font pas du jour au lendemain. Le GREVIO encourage les autorités néerlandaises à continuer d'investir dans des mesures de prévention à long terme, notamment en allouant des fonds suffisants aux activités menées dans ce domaine. Il souligne que, pour être efficaces, les campagnes doivent être s'inscrire dans la durée et leurs effets et leur portée évalués.

57. Des pratiques misogynes à l'université, consistant notamment à noter le physique et les performances sexuelles des femmes, avec publication de leur numéro de téléphone, ont été dénoncées ces dernières années. Selon les données, une étudiante sur 10 est victime de viol pendant ses études. Les autorités subventionnent *Gelijkspel*, une organisation fondée par des étudiantes qui organise des ateliers pour des groupes d'étudiant·es sur l'égalité, le consentement et le respect des limites personnelles dans les relations sexuelles. Le GREVIO se félicite de ces mesures et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts de sensibilisation à la violence fondée sur le genre dans les établissements d'enseignement supérieur.

58. Quant aux demandes d'aide, il faut davantage d'activités de sensibilisation et d'information sur les services généraux et spécialisés destinés aux femmes victimes de violences, compte tenu du faible nombre de victimes de violences sexuelles qui demandent de l'aide aux Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles et du faible nombre de femmes victimes de violence domestique qui sollicitent l'aide de *Veilig Thuis*³⁴. Plus généralement, le GREVIO relève avec préoccupation l'absence de campagnes de sensibilisation axées sur des formes de violence telles que la violence entre partenaires intimes, la prévalence des femmes parmi les victimes de cette forme de violence, les causes profondes des comportements abusifs chez les hommes, y compris le harcèlement et la violence après une séparation, et l'importance que les professionnel·les et la société dans son ensemble dénoncent de tels abus.

32. Korf W., Harthoorn H. et Witvliet M. (2023), "Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen. Opvolging Algemene Aanbeveling nr. 1 GREVIO, Eindrapport", pp. 13-14, Regioplan.

33. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld/plannen-kabinet-in-5-actielijnen.

34. Voir chapitre III, Services de soutien aux victimes de violences sexuelles (article 25) et www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-2024/7-fysiek-seksueel-geweld.

59. Tout en se félicitant de la diversité des mesures et campagnes de sensibilisation et de l'attention portée à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans ce cadre, le GREVIO encourage les autorités néerlandaises à prendre des mesures de prévention plus larges afin de lutter contre les formes de violence à l'égard des femmes que la prévention primaire ne couvre pas à l'heure actuelle, en particulier la violence entre partenaires intimes, et à s'attaquer à ce phénomène très répandu qui touche tous les groupes sociaux, de manière à susciter une réflexion sur les comportements sociaux, les normes culturelles et les stéréotypes de genre ancrés dans l'idée que les femmes sont inférieures. Les effets des campagnes de sensibilisation devraient être régulièrement évalués.

2. Éducation (article 14)

60. Les rédactrices et rédacteurs de la convention ont reconnu le rôle important que jouent l'éducation formelle et l'éducation informelle dans la lutte contre les causes profondes de la violence à l'égard des femmes et des filles. L'article 14 souligne ainsi la nécessité d'élaborer du matériel pédagogique qui porte sur des sujets comme l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles de genre non stéréotypés, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles et le droit à l'intégrité personnelle, et qui donne des informations sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, d'une manière adaptée à l'âge et aux capacités des apprenants et lorsque les Parties estiment que c'est approprié. L'obligation de promouvoir ces principes s'applique aussi aux structures éducatives informelles et aux structures sportives, culturelles et de loisir. Dans ce contexte, le GREVIO rappelle l'importance d'informer les parents sur le contenu et les objectifs des cours, sur les qualifications des intervenant·es et sur les personnes susceptibles de répondre à leurs questions.

61. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a relevé que l'éducation sexuelle et l'égalité de genre fassent partie de l'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans et que les enseignant·es soient formés pour les enseigner. Cependant, il a constaté des écarts considérables dans l'approche et la qualité de l'enseignement, que ce soit entre les écoles ou entre les enseignant·es, et a suggéré de standardiser l'enseignement sur les sujets énumérés à l'article 14, y compris sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes.

62. Depuis le rapport d'évaluation de référence, peu de progrès ont été réalisés et des écarts considérables persistent en ce qui concerne l'approche et la qualité de l'enseignement. Les autorités continuent d'imposer aux écoles un programme obligatoire qui inclut les sujets susmentionnés, ainsi que la maîtrise du numérique, et qui couvre les formes numériques de la violence, la diversité, les comportements respectueux et le consentement aux relations sexuelles. Par contre, les établissements d'enseignement jouissant d'une certaine autonomie aux Pays-Bas en vertu de la Constitution, il existe des différences dans la mise en œuvre du programme. Selon les autorités, l'ampleur de ces variations, dans les écoles publiques mais aussi dans les écoles privées et confessionnelles, est en cours d'évaluation. L'éducation à la sexualité déclenchant de plus en plus de contestations, la commissaire indépendante du gouvernement chargée des comportements sexuels transgressifs a recommandé de rendre l'éducation à la sexualité obligatoire et rappelé qu'il était important que les enfants soient capables d'avoir des relations sexuelles consenties.

63. Ce point est particulièrement important, les enfants étant de plus en plus exposés à la violence sexuelle et au harcèlement sexuel, y compris par le biais des technologies, et l'âge des auteurs de violences sexuelles reculant de façon alarmante³⁵. Les écoles jouent un rôle de premier plan non seulement pour détecter ces violences, mais aussi pour lutter contre les stéréotypes de genre et les représentations préjudiciables de la masculinité et des relations sexuelles. Il existe une corrélation entre la consommation croissante de pornographie (violente) par les enfants et les jeunes adultes et la hausse des taux de violences sexuelles à l'égard des filles et des jeunes femmes. Le fait que des enfants et des jeunes adultes regardent et partagent des contenus pornographiques sans avoir la capacité de les replacer dans leur contexte ou de comprendre ce qu'ils voient est un

35. Selon les données officielles, 38 % des auteurs présumés d'infractions sexuelles sur des enfants ont moins de 21 ans ; voir www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2024/02/28/brede-blik-op-daderschap.

phénomène que le GREVIO a observé dans plusieurs Parties à la convention. Des travaux de recherche confirment que la pornographie peut avoir des effets dévastateurs sur le psychisme des enfants, et des études ont établi un lien avec les comportements sexuels préjudiciables des enfants³⁶. Le Comité directeur pour les droits de l'enfant du Conseil de l'Europe a publié récemment une Note d'orientation sur la protection des enfants contre les risques liés à l'accès à des contenus pornographiques en ligne, dans laquelle il fournit des outils et des recommandations pour lutter contre ce phénomène³⁷. De l'avis du GREVIO, les autorités néerlandaises doivent redoubler d'efforts pour enseigner aux enfants, d'une manière adaptée à leur âge, la notion de libre consentement dans les relations sexuelles et les sensibiliser aux effets préjudiciables de la pornographie violente et aux conséquences du partage d'images intimes de soi et d'autrui. Concernant ce dernier point, le GREVIO accueille favorablement les campagnes et vidéos pédagogiques visant à sensibiliser les jeunes aux conséquences que peut avoir le transfert de contenus sexuellement explicites³⁸. Il souligne en outre qu'il est important de promouvoir l'autonomisation des filles, y compris celles qui sont exposées au risque de discrimination intersectionnelle, afin qu'elles soient aptes à reconnaître la discrimination, la violence, les rapports de force déséquilibrés et les abus, y compris les formes de violence comme le sexting forcé, l'extorsion sexuelle et la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles, et à s'y opposer.

64. Plusieurs sources ont fait part au GREVIO de leurs préoccupations quant au respect du Code de signalement par les établissements d'enseignement³⁹. Des raisons structurelles expliqueraient la réticence des écoles à signaler à Veilig Thuis les cas de violence présumée, notamment la crainte de nuire à leur réputation et de compromettre la relation de confiance entre enseignants et élèves. D'autres raisons peuvent être liées à la méconnaissance des procédures applicables et à l'incapacité d'identifier les élèves à risque. Selon le GREVIO, il est urgent de faire en sorte que tous les professionnel·les qui travaillent dans des établissements d'enseignement respectent les obligations qui leur incombent en vertu du Code de signalement des cas de violence, afin de protéger leurs élèves et d'identifier les enfants exposés à la violence domestique et à d'autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul.

65. Comme le GREVIO l'a constaté dans son rapport d'évaluation de référence, les universités néerlandaises proposent des programmes d'études sur le genre. Or, les coupes budgétaires prévues dans l'enseignement supérieur risquent de contraindre ces programmes, ainsi que d'autres, à réduire leurs activités ou à les suspendre. Selon les autorités, les universités sont encouragées à atténuer le risque d'interruption de toutes les études sur le genre en veillant à ce que celles-ci continuent d'être proposées dans les différents établissements. Le GREVIO souligne l'importance de maintenir un niveau suffisant d'études sur le genre en relation avec la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, de manière à permettre l'acquisition de connaissances scientifiques et la réalisation d'études en vue de garantir le respect de l'article 14 de la Convention d'Istanbul.

66. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à inciter les écoles à diffuser des connaissances sur tous les éléments énumérés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul et dans le cadre du programme scolaire obligatoire, ou à prendre des mesures en ce sens, et à évaluer si et dans quelle mesure les enseignant·es utilisent les matériels pédagogiques.

36. Premier rapport d'évaluation thématique du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 5 et 6, et rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Royaume-Uni, paragraphe 123.

37. Comité directeur pour les droits de l'enfant du Conseil de l'Europe, Note d'orientation thématique, « Protéger les enfants des risques liés à l'accès à des contenus pornographiques en ligne », <https://rm.coe.int/cdenf-2024-20-final-note-d-orientation-protéger-les-enfants-des-risque/1680b4bc46>. Voir également Comité d'experts sur la prévention de la violence, « Étude sur la violence sexuelle et les comportements sexuels préjudiciables des enfants, Nature, causes, conséquences et réponses », p. 39, <https://rm.coe.int/enf-vae-2024-05-e-harmful-sexual-behaviour/1680b219c8>.

38. Voir la chanson et la campagne de l'artiste néerlandais MEAU, "A piece of me", www.youtube.com/watch?v=k356d-HPKu0, et le court-métrage NUDES, diffusé dans les écoles et accompagné d'un dossier pédagogique, www.ingesprekoverdekortefilm.nl/.

39. Voir chapitre III, Formation des professionnels (article 15).

67. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à sensibiliser les enseignant·es à leur obligation de signaler tout soupçon de violence à l'égard d'un enfant, conformément au Code de signalement, et à veiller à ce qu'ils s'en acquittent.

68. Le GREVIO encourage les autorités néerlandaises à redoubler d'efforts pour enseigner aux enfants, d'une manière adaptée à leur âge, la notion de libre consentement dans les relations sexuelles et pour les sensibiliser aux effets préjudiciables de la pornographie violente et aux conséquences du partage d'images intimes de soi et d'autrui, et à leur fournir un aperçu global de la notion de violence à l'égard des femmes, en exposant clairement les principes sous-jacents communs à toutes les formes de violence.

3. Formation des professionnels (article 15)

69. Pour gagner la confiance de la société en apportant soutien, protection et justice aux femmes et aux filles confrontées à la violence fondée sur le genre, il faut des professionnel·les bien formés dans un large éventail de domaines. La convention définit dans son article 15 le principe d'une formation initiale et continue systématique de tous les professionnel·les qui sont en contact avec les victimes ou les auteurs de tous les actes de violence visés par le texte. Cette formation doit porter sur la prévention et la détection de la violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes et la prévention de la victimisation secondaire.

70. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé qu'en vertu du Code de signalement, une formation sur l'identification et le signalement des cas de violence domestique et d'abus sur enfant était dispensée aux professionnel·les de la santé, de l'éducation, de la protection de l'enfance et de la jeunesse, de l'aide sociale et du secteur de la justice. Il a également salué l'approche systématique et interinstitutionnelle de la formation sur l'identification des victimes, l'évaluation des risques et les réponses à apporter. Lors de leur stage, les policiers et les procureur·es suivaient une formation initiale sur la violence domestique, la violence liée à « l'honneur » et les protocoles associés, mais au-delà de ça il n'existait pas de formation systématique et obligatoire pour tous les professionnel·les du système de justice pénale. Le GREVIO a en outre relevé que les formations intégraient rarement une perspective de genre.

71. Depuis le rapport d'évaluation de référence, plusieurs plans d'action ont souligné l'importance de la formation des professionnel·les, conformément à la Convention d'Istanbul. Le gouvernement a annoncé son intention de réaliser une étude sur l'état actuel de la formation des professionnel·les concernés sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, qui devrait permettre d'identifier les lacunes à combler.

72. Plusieurs changements ont déjà été apportés à la formation des policières et policiers afin de développer leurs connaissances et leur expertise en matière de violence domestique. Leur formation initiale comprend désormais des modules sur la violence liée à « l'honneur » et le harcèlement. Un module en ligne obligatoire sur la violence fondée sur le genre aide les nouvelles recrues à bien comprendre que la violence contre les femmes est un phénomène lié au genre. Celles qui veulent se spécialiser dans les affaires de violence sexuelle et rejoindre l'unité spécialisée dans ces affaires doivent suivre une formation spécifique sur cette forme de violence. Il est possible de se former en interne (sur la base du volontariat) aux différentes formes de violence à l'égard des femmes et sur la coopération interinstitutionnelle ; la formation est souvent élaborée en collaboration avec Veilig Thuis, les parquets ou des expert·es externes.

73. Malgré ces efforts, des lacunes persistent dans la formation obligatoire des agent·es des services répressifs, en particulier s'agissant de formes de violence telles que la violence psychologique et le contrôle coercitif, que les expert·es en la matière jugent insuffisante⁴⁰. Concernant la capacité de la police à répondre à la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, les agent·es ont un bon niveau de connaissances et de formation en matière d'enquête sur ce type d'infractions et un programme pilote est actuellement mené dans quatre régions afin

40. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

d'améliorer la constitution des dossiers et la collecte de preuves concernant la violence psychologique et le contrôle coercitif, avec l'aide de la police, de Veilig Thuis et d'organisations de la justice pénale. Pour développer en continu les capacités et les compétences de la police dans ce domaine en constante évolution, il est possible de s'inspirer de la Recommandation générale n° 1 du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes⁴¹.

74. S'agissant de la formation obligatoire des procureur·es et des juges, aucun progrès n'a été réalisé. Les défenseur·es des droits des femmes ont attiré l'attention du GREVIO sur le fait qu'il était urgent de renforcer la formation sur la violence domestique et la violence fondée sur le genre, non seulement pour les juges et les procureur·es, mais aussi pour les avocat·es qui accompagnent les victimes dans les procédures judiciaires, afin qu'ils comprennent mieux la nature et la dynamique de la violence domestique⁴². Des conférences et divers matériels visent certes à permettre l'acquisition d'une expertise, mais la formation de base des procureur·es ne prévoit qu'une demi-journée de formation obligatoire sur la violence domestique, si bien que les autres formes de violence à l'égard des femmes, y compris leur dimension numérique, ne sont pas abordées. Si les juges ont la possibilité de suivre des formations sur divers thèmes liés à la Convention d'Istanbul dans un institut de formation indépendant, ces formations sont facultatives, avec très peu d'expert·es externes invités à dispenser une formation pratique. Dans ce contexte, le GREVIO souligne l'importance d'intégrer l'expertise des ONG de défense des droits des femmes dans les projets de formation, y compris pour les juges, les procureur·es et les agent·es de police.

75. Si le GREVIO souligne son respect absolu de ce principe essentiel, ainsi que l'autonomie judiciaire dans l'organisation de la formation, il observe dans le même temps que le pouvoir judiciaire joue un rôle unique et essentiel dans l'application de la Convention d'Istanbul et de ses principes intégrés dans la législation nationale. En conséquence, ses décisions peuvent directement engager la responsabilité de l'État⁴³. S'agissant de la formation des juges, le corpus croissant de rapports d'évaluation de référence et d'évaluation thématique a systématiquement mis en évidence des lacunes persistantes au niveau des tribunaux, y compris aux Pays-Bas. Cette situation s'explique en grande partie par les connaissances insuffisantes de nombreux juges sur la nature et la dynamique de la violence à l'égard des femmes, ce qui se traduit par de faibles taux de condamnation pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes dans de nombreuses Parties à la convention. Il est donc très important que, lorsque les juges statuent sur des affaires de droit pénal et civil relevant de la violence à l'égard des femmes, ces décisions soient éclairées et qu'elles reposent sur des connaissances appropriées, spécialisées, tenant compte notamment des stéréotypes de genre. En effet, cela nécessite une expertise sur des phénomènes très complexes tels que le comportement de la victime induit par un traumatisme ; l'inhibition, la soumission ou l'attachement des victimes de viol ; et les conséquences et préjudices à long terme chez les enfants témoins de violences domestiques, ainsi qu'une connaissance approfondie des normes de la Convention d'Istanbul. De tels besoins en formation ne sauraient être satisfaits par des formations ad hoc et facultatives ; il faut dispenser une formation obligatoire et approfondie aux juges sur les sujets pertinents. Il est encourageant de constater que les écoles de la magistrature ont une conscience accrue de ces besoins et évoluent vers une formation obligatoire sur la violence à l'égard des femmes afin de faire face à la complexité de ces actes. Des informations recueillies en 2020 par la Commission européenne du Conseil de l'Europe pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) vont dans le même sens, puisqu'elles montrent que 24 États membres du Conseil de l'Europe exigent une formation continue obligatoire pour les juges, et la nature complexe de la violence à l'égard des femmes mériterait d'intégrer les sujets énoncés⁴⁴. Il convient donc de faire en sorte que les magistrat·es disposent des connaissances nécessaires pour aider les femmes victimes de violence et leurs enfants d'une façon qui instaure la confiance dans le système judiciaire et le sentiment que la justice est rendue.

41. [Recommandation générale no 1 du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes](#).

42. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

43. Exemples, parmi tant d'autres, d'affaires de violence à l'égard des femmes dans lesquelles les décisions des juges ont engagé la responsabilité des États en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et ont conclu à une violation : *Vuckovic c. Croatie* (requête n° 15798/20, 12 décembre 2023), *J.L. c. Italie* (requête n° 5671/16, 27 mai 2021) et *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal* (requête n° 17484/15, 25 juillet 2017).

44. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, Données qualitatives sur les systèmes judiciaires européens, 2020, www.public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/QualitativeDataEN/QualitativeData.

76. Cet aspect revêt une grande importance non seulement dans le cadre de la procédure pénale, mais aussi dans les affaires relevant du droit de la famille : en effet, trop souvent, les décisions judiciaires sur les droits de garde et de visite ne tiennent pas compte des préoccupations de sécurité ni des besoins des femmes et de leurs enfants lorsqu'elles quittent un partenaire violent, ignorant souvent les allégations de violence domestique et/ou acceptant des accords malgré des antécédents de violence domestique. Compte tenu de ses conclusions sur les lacunes dans l'application de l'article 31 de la Convention d'Istanbul aux Pays-Bas dans le présent rapport⁴⁵, le GREVIO considère que les juges aux affaires familiales et les expert·es désignés par les tribunaux doivent être mieux formés sur les rapports de force déséquilibrés caractérisant la violence domestique, sur les incidences de la violence sur les enfants qui en sont témoins, sur leur obligation de veiller à la sécurité des femmes victimes de violence et de leurs enfants dans toutes les décisions relatives aux droits de garde et de visite. Il se félicite que le Conseil de protection de l'enfance, qui joue un rôle consultatif dans les procédures en matière familiale, ait renforcé la formation de son personnel sur la violence à l'égard des femmes.

77. En ce qui concerne les services sociaux, le GREVIO observe que les membres du personnel suivent une formation sur le Code de signalement des cas de violence, qui porte notamment sur la détection des signes de violence et qui comprend des conseils sur les mesures à prendre en cas de suspicion. Le personnel a aussi accès à des cours en ligne. Cependant, il semble que cette catégorie de professionnel·les ne suive aucune formation obligatoire ou régulière sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul.

78. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a estimé qu'il était nécessaire de mettre en place des formations systématiques, obligatoires et sensibles au genre pour les personnels de Veilig Thuis, faisant valoir que l'offre de services était insuffisante et incohérente, et que les centres Veilig Thuis méconnaissaient la problématique du genre aux Pays-Bas. Depuis, des améliorations ont été apportées et le réseau national de Veilig Thuis aborde un large éventail de sujets – harcèlement, contrôle coercitif, meurtres liés au genre, pratiques préjudiciables et violence liée à « l'honneur » – dans le cadre de la formation initiale et interne du personnel de ses centres. Cependant, chaque centre Veilig Thuis choisissant librement les éléments qu'il veut traiter dans le cadre de la formation, il n'existe toujours pas de formation systématique et obligatoire sur toutes les formes de violence couvertes par la convention pour l'ensemble du personnel et la formation ne propose pas systématiquement une perspective sensible au genre de la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO demande une nouvelle fois aux autorités de mettre en place des formations systématiques, obligatoires et sensibles au genre pour l'ensemble du personnel travaillant dans les centres Veilig Thuis.

79. S'agissant du secteur de la santé, dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a salué les formations sur la prévention et de la détection des MGF destinées aux sages-femmes et aux professionnel·les de la santé des jeunes, mais a relevé que ces formations n'étaient pas obligatoires pour les autres professionnel·les du secteur de la santé. S'il est vrai que les soignant·es ont accès à des cours en ligne facultatifs et à une formation sur le Code de signalement, y compris la détection de la violence et les procédures standard de prise en charge, il apparaît qu'il n'existe toujours pas de formation obligatoire sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes pour tous les professionnel·les de la santé. Parallèlement à la formation sur les MGF, une partie du personnel soignant est formée aux pratiques traditionnelles préjudiciables telles que la violence liée à « l'honneur » et le mariage forcé dans le cadre d'un cours en ligne de courte durée et non obligatoire.

80. En ce qui concerne l'accompagnement psychologique spécialisé, le GREVIO soutient Drakentemmers, un réseau national de formation continue réservé aux psychologues qui suivent des victimes de violences. Il a créé une plateforme de connaissances, d'informations, de recherches et de formations en ligne sur le traitement des traumatismes chez les enfants et les adultes victimes de violences domestiques, à laquelle participent 265 organisations, dont de nombreux centres Veilig Thuis.

45. Voir chapitre III, Garde, droit de visite et sécurité (article 31).

81. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé que le personnel du Service de l'immigration et de la naturalisation (*Dienst Immigratie en Naturalisatie*, IND) chargé des questions d'immigration et d'asile était très peu formé aux questions liées au genre dans ce domaine. L'IND a depuis lors mis en place des modules de formation sur les entretiens sensibles aux traumatismes. Les autorités envisagent de proposer le module de formation sur la violence fondée sur le genre de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, mais ce n'est pas encore le cas. Dans chaque centre d'accueil pour demandeurs et demandeuses d'asile, des personnes compétentes pour les questions de violence domestique et d'abus sur enfant sont désignées parmi les membres du personnel et formées à reconnaître ce type de violence et y répondre dans le cadre d'un programme de cinq jours, ce dont le GREVIO se félicite.

82. **Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence et compte tenu des lacunes persistantes dans la formation des professionnel·les, dont la contribution à un système de soutien, de protection et de justice fondé sur la confiance est cruciale, le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à renforcer la formation de tous·tes les professionnel·les qui sont en contact avec des victimes de violence à l'égard des femmes sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, y compris leur dimension numérique. Cette formation doit s'accompagner de protocoles standardisés visant à identifier, soutenir et orienter les victimes vers d'autres services et devrait être régulièrement évaluée. Elle devrait mettre l'accent sur les droits humains, la sécurité, les besoins individuels et l'autonomisation des victimes, ainsi que sur la prévention de la victimisation secondaire, en adoptant une approche centrée sur la victime et tenant compte des traumatismes, et s'adresser à tous les acteurs des secteurs de la justice, des services répressifs, de la protection sociale, de la santé et de l'éducation. Pour que ces formations aient le plus grand impact possible, il conviendrait de tirer profit de l'expertise des organisations de défense des droits des femmes et des prestataires de services spécialisés.**

4. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

83. Les programmes destinés aux auteurs de violences sont des éléments importants d'une approche intégrée et globale de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. En vertu de l'article 16 de la Convention d'Istanbul, les Parties sont tenues d'établir ou de soutenir des programmes visant à empêcher les auteurs de violences domestiques ou de violences sexuelles de récidiver, et à les aider à adopter des stratégies comportementales non violentes⁴⁶. En ayant pour priorité de soutenir les victimes, d'assurer leur sécurité et de respecter leurs droits fondamentaux, ces programmes contribuent à protéger les femmes contre des auteurs de violences connus. La convention requiert une étroite coordination entre ces programmes et les services spécialisés dans le soutien aux victimes.

a. Programmes pour les auteurs de violences domestiques

84. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé qu'il n'existait pas de programmes spécifiques pour les auteurs de violences domestiques placés en détention, mais que le service de probation proposait d'autres programmes pertinents. Les Pays-Bas ont en outre mis en place des programmes volontaires ou sans rendez-vous pour les auteurs de violences, y compris ceux qui reçoivent des soins médico-légaux pour des problèmes de santé mentale. De leur côté, Veilig Thuis et les équipes locales (de quartier) font un travail considérable, en particulier dans les cas à risque faible ou modéré. Cependant, le GREVIO a fait part de ses préoccupations quant à la conceptualisation de la violence domestique en tant que phénomène neutre du point de vue du genre et à l'absence d'analyse adéquate de l'agresseur primaire et de détermination de la responsabilité qui en résulte – une condition pourtant essentielle pour que le travail avec les auteurs de violence domestique porte ses fruits.

46. Voir également Conseil de l'Europe, Orientations pour des programmes sûrs et efficaces à l'intention des auteurs de violences : article 16 de la Convention d'Istanbul (2024), <https://rm.coe.int/orientations-pour-des-programmes-surs-et-efficaces-a-l-intention-des-a/1680b1b72d>.

85. Depuis le rapport d'évaluation de référence, les autorités sont davantage sensibilisées à l'importance de travailler avec les auteurs de violence domestique et redoublent d'efforts pour les soutenir en leur proposant des programmes de soins. Cette prise de conscience est visible, notamment dans l'importance accordée aux programmes destinés aux auteurs de violences dans le plan d'action Stop aux féminicides !. Cependant, les communes étant responsables de ces programmes et ayant l'obligation de les financer, les disparités régionales persistent quant à leur disponibilité et des mesures supplémentaires sont ainsi nécessaires pour étendre leur couverture géographique. Le GREVIO se félicite donc de la publication d'orientations intitulées « Focus sur les auteurs des violences », qui visent à sensibiliser les communes à l'importance des programmes destinés aux auteurs, à améliorer leur disponibilité et à mieux faire connaître ces programmes parmi la population.

86. Hormis le nombre insuffisant de programmes d'accompagnement des auteurs de violences, le GREVIO constate avec préoccupation que la participation (volontaire) à ces programmes est payante et à la charge des participants (via leur assurance santé), ce qui peut être dissuasif. De plus, les volontaires ne peuvent participer que sur référence d'un médecin généraliste, ce qui peut aussi avoir un effet dissuasif. Selon le GREVIO, ces conditions devraient être assouplies. La dynamique et le cadre créés par le plan d'action Stop aux féminicides ! devraient être mis à profit pour renforcer sensiblement les actions menées auprès des auteurs de violences, tant pour accroître le nombre de programmes que pour faciliter la participation. Il conviendrait également de collecter des données sur le nombre de participants, d'évaluer régulièrement les programmes et enfin de déterminer s'ils permettent de réduire la récidive, ce qui ne semble pas être le cas actuellement.

87. La formation BORG (« Mettre fin à la violence relationnelle »), un programme d'intervention comportementale, est désormais proposée aux auteurs de violences domestiques dans les centres de détention. La participation à ce programme, qui est ouvert aux auteurs présumés dans les affaires de violence domestique en attente de jugement, peut aussi faire partie d'une peine de prison avec sursis. La possibilité d'élargir le programme aux auteurs de violences domestiques en dehors du système de justice pénale est actuellement à l'étude et l'orientation vers ce programme pourrait être confiée à Veilig Thuis. Le GREVIO se félicite que le programme BORG ait été évalué par un centre de recherche indépendant et que des travaux soient en cours pour l'améliorer.

88. En ce qui concerne les approches des programmes destinés aux auteurs de violences, le GREVIO se félicite que la plupart s'attachent à amener les auteurs de violences à changer de comportement, qu'ils soient centrés sur les victimes et qu'ils collaborent avec des organisations spécialisées dans le soutien aux femmes. Cependant, il n'existe pas de normes ni de systèmes d'accréditation au niveau national. En outre, rien ne permet de savoir dans quelle mesure ces programmes intègrent une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique, qui reconnaîtrait que l'inégalité entre les femmes et les hommes est l'une des causes profondes de la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO attire donc l'attention sur les nouvelles normes européennes relatives à ces programmes, lesquelles sont pleinement conformes aux exigences de la Convention d'Istanbul et devraient servir de base pour toute nouvelle action visant à élargir et développer ces programmes aux Pays-Bas⁴⁷.

89. Pour ce qui est des procédures d'orientation, le GREVIO se félicite que les juges puissent obliger les auteurs de violence domestique, durant une procédure pénale ou à titre de sanction pénale, à suivre un programme préventif d'intervention et de traitement. Le pôle spécialisé dans les affaires de violence domestique du tribunal de Rotterdam travaille en étroite collaboration avec l'ONG De Waag, qui gère des programmes destinés aux auteurs de violences et fait partie de la coopération interinstitutionnelle dans cette circonscription judiciaire⁴⁸. Il est également possible, dans le cadre d'une procédure en matière familiale, d'imposer à une personne de suivre un programme de traitement, par exemple pour obtenir un droit de visite.

47. www.work-with-perpetrators.eu/european-standards-for-perpetrator-programmes.

48. Voir chapitre III, Obligations générales (article 49) et Réponse immédiate, prévention et protection (article 50).

90. Le GREVIO encourage les autorités néerlandaises :

- a. à augmenter le nombre de programmes destinés aux auteurs de violence domestique et leur disponibilité sur le territoire, et à favoriser une large participation, notamment en limitant les obstacles à la participation volontaire de ces auteurs ;**
- b. à élaborer des normes minimales communes pour les programmes destinés aux auteurs de violences, conformément aux principes de la Convention d'Istanbul, notamment en ce qui concerne la nécessité d'avoir une approche sensible au genre et d'amener les auteurs à examiner et à reconnaître la nature patriarcale et misogyne de leurs valeurs et attitudes, à assumer l'entière responsabilité de leurs actes et à modifier leur comportement ;**
- c. à collecter des données sur la participation à ces programmes et à veiller à ce qu'ils fassent l'objet d'une évaluation externe, conformément aux principes et bonnes pratiques reconnus, afin de déterminer s'ils servent les objectifs de prévention prévus.**

b. Programmes pour les auteurs de violences sexuelles

91. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé que les auteurs de violences sexuelles incarcérés étaient placés dans des unités où ils bénéficiaient d'une structure et d'un soutien spécifiques, et où le risque de récidive était évalué. Des interventions en santé mentale sur les relations sexuelles saines et l'intimité étaient proposées, ainsi qu'une thérapie comportementale et cognitive, en plus du programme « Cercles de soutien et de responsabilité » (CSR), très efficace pour réduire la récidive. En outre, des programmes spéciaux étaient proposés aux hommes ayant commis des abus sexuels sur des enfants ainsi qu'aux auteurs mineurs (enfants et adolescents) d'infractions sexuelles. Le GREVIO se félicite que, depuis le rapport d'évaluation de référence, les travaux se soient poursuivis en vue d'améliorer les programmes disponibles, d'étudier la manière dont ils pourraient être proposés en dehors du cadre pénitentiaire et de rendre ces programmes plus accessibles d'une manière générale.

92. Le GREVIO encourage les autorités néerlandaises à élargir l'offre de programmes d'intervention et de traitement destinés aux auteurs de violences sexuelles dans les établissements volontaires, conformément aux exigences de l'article 16, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

B. Protection et soutien

93. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul demande la mise en place d'une structure de soutien diversifiée, professionnelle et centrée sur la victime, pour toute femme ou fille confrontée à l'une des formes de violence visées par la convention. Des services de soutien généraux et spécialisés, axés sur les victimes, accessibles à toutes et en nombre suffisant, facilitent grandement le rétablissement en proposant un soutien, une protection et une assistance pour surmonter les multiples conséquences des violences. À ce titre, ils contribuent largement à ce qu'une réponse complète et adéquate soit apportée aux différentes formes de violence couvertes par la convention.

1. Obligations générales (article 18)

94. L'article 18 de la Convention d'Istanbul énonce plusieurs principes généraux qui doivent être respectés lors de la prestation de services généraux et spécialisés de protection et d'accompagnement des femmes victimes de violences. Parmi ces principes figure la nécessité, pour les services, d'agir de manière concertée et coordonnée avec l'appui de tous les organismes concernés. Plus spécifiquement, l'article 18, paragraphe 2, de la convention demande aux Parties de mettre en place des mécanismes de coordination appropriés, à même d'assurer une coopération effective entre, notamment, les tribunaux, les parquets, les services répressifs, les autorités locales

et régionales, les ONG et les autres entités et organisations pertinentes. À cet égard, les ONG de défense des droits des femmes et les services de soutien spécialisés destinés aux femmes contribuent largement à garantir le respect des droits des victimes dans le cadre de cette coopération. L'article 18 énonce aussi d'autres principes généraux, dont la nécessité que les mesures de protection et de soutien reposent sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et se centrent sur la sécurité et les droits humains des femmes, en tenant compte des relations entre les victimes, les auteurs, les enfants et leur environnement plus large, et en répondant à l'ensemble de leurs besoins. Les services de soutien spécialisés doivent viser l'autonomisation et l'indépendance économique des femmes victimes de violences et éviter leur victimisation secondaire. Cette disposition souligne également l'importance de veiller à ce que l'accès aux services ne dépende pas de la volonté de la victime de porter plainte contre l'auteur ou de témoigner contre lui.

95. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO s'est félicité de l'importance accordée à la coopération interinstitutionnelle dans les documents d'orientation, ainsi que de l'existence de nombreux protocoles et directives complémentaires destinés à consolider le cadre législatif, qui couvraient de nombreuses formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Des lacunes avaient été décelées en ce qui concerne le service Veilig Thuis et certaines de ces politiques, protocoles et directives ; elles étaient liées à l'approche retenue en matière de violence domestique, qui ne reposait pas sur une compréhension fondée sur le genre du phénomène et qui ne mettait donc pas suffisamment l'accent sur les femmes victimes.

96. L'importance accordée à la coopération interinstitutionnelle reste la pierre angulaire de nombreux services de soutien aux Pays-Bas, qui peuvent gérer les différentes formes de violence à l'égard des femmes, ce dont le GREVIO prend note avec satisfaction. Le principal exemple est le programme de coopération bien établi Veiligheid Voorop (« La sécurité d'abord »), mis en place entre la police, les services de poursuite, Veilig Thuis, les services de probation et le conseil de protection de l'enfance dans les affaires de violence domestique et d'abus sur enfant, qui s'appuie sur une bonne approche pluridisciplinaire de l'appréciation et de la gestion des risques⁴⁹. En outre, les centres Veilig Thuis fonctionnent selon un mode interinstitutionnel dans leur réponse à la violence domestique et aux abus sur enfant⁵⁰. L'approche interinstitutionnelle est aussi testée actuellement dans les affaires de violence sexuelle.

97. Dans la pratique, il faut encore que les principales structures interinstitutionnelles comme Veilig Thuis et Veiligheid Voorop comprennent que la violence domestique implique de reconnaître que la victimisation des femmes aux mains d'agresseurs de sexe masculin est ancrée dans les attitudes patriarcales et misogynes. Le plan d'action Stop aux féminicides ! a jeté les bases de cette prise de conscience et les formations dispensées dans ce cadre aideront à faire évoluer la pratique professionnelle au fil du temps. Si la dimension de genre inhérente à la violence domestique n'est pas dûment reconnue, tout comme l'importance d'identifier l'agresseur principal avant de prendre des mesures, les interventions mises en œuvre ne seront pas conformes aux exigences de l'article 18 de la Convention d'Istanbul, même si elles s'inscrivent dans un cadre solide de coopération interinstitutionnelle. En outre, le niveau de coopération garanti entre les différents organismes varie considérablement, ce qui montre qu'il faudrait adopter des lignes directrices claires pour assurer une approche plus uniforme⁵¹. Certains mécanismes de coopération interinstitutionnelle couvrent le secteur des soins de santé, mais le GREVIO insiste sur la nécessité d'intégrer systématiquement ce secteur dans tous les mécanismes de cette nature, afin de garantir la sécurité des victimes, quelle que soit leur porte d'entrée dans le système de soutien.

98. En ce qui concerne le partage d'informations entre les acteurs de la coopération interinstitutionnelle, le GREVIO a reçu des indications selon lesquelles les lois relatives à la protection des données constituent un obstacle considérable à la mutualisation, par les différents organismes, des informations sur les dossiers de violence domestique. Toutefois, la loi générale sur

49. Pour en savoir plus, voir rapport étatique, paragraphe 15.

50. Voir chapitre III, Services de soutien spécialisés (article 22).

51. Voir Lünemann, K.D. & Ter Woerds (2021), Meer dan een ruzie. Politie in de netwerk aanpak huiselijk geweld. Politie & Wetenschap, Verwey-Jonker Instituut, et informations recueillies lors de la visite d'évaluation.

le traitement des données, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, devrait améliorer la situation, notamment le niveau d'information concernant une famille auquel peut accéder Veilig Thuis. Cette loi permet de recueillir des données, à partir du numéro de citoyen (appelé BSN), sur le recours aux différents services et vise à faciliter une intervention précoce grâce à des alertes interinstitutionnelles renforcées afin de prévenir l'escalade de la violence. Les signalements faits à Veilig Thuis et/ou à la police sont traçables de manière anonyme, tout comme les services fournis et les orientations décidées. Le GREVIO regrette toutefois que les données communiquées dans ce cadre ne soient pas ventilées par sexe, ce qui contribuerait à rendre visible le nombre de femmes sollicitant une aide auprès des services généraux et de Veilig Thuis pour des violences domestiques, ainsi que le type de services dont elles bénéficient en réponse à leur démarche.

99. Pour citer quelques exemples positifs de coopération interinstitutionnelle, l'approche pluridisciplinaire de la violence domestique et des abus sur enfant (MDA++) consiste en un partenariat au niveau régional avec toutes les parties prenantes qui travaillent sur la violence domestique, notamment Veilig Thuis, la police, le parquet et les services de santé. Les groupes cibles sont les familles/ménages où il existe un risque de violence grave et où les interventions précédentes n'ont pas donné les résultats escomptés. Dans le cadre de ce programme, chaque famille/ménage se voit attribuer un gestionnaire de dossier, faisant office de point de contact, qui applique une approche cohérente et ciblée en collaboration avec les acteurs susmentionnés. Dans les régions de Gueldre et de Limbourg, le programme Samen Op in Acuat (qui fait partie du programme Veiligheid Voorop) vise à apporter un soutien dans les situations de crise, y compris de violence domestique⁵². Il permet à tous les acteurs concernés de réagir rapidement sur la base d'une approche pluridisciplinaire. Le GREVIO note que ces programmes, prometteurs dans leur approche, gagneraient à intégrer une perspective de genre plus forte en matière de violence domestique et à associer les ONG de défense des droits des femmes qui dispensent des services de soutien spécialisés aux femmes victimes de violence domestique.

100. S'agissant de la coopération interinstitutionnelle autour de la violence sexuelle, le GREVIO note que les Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles sont bien intégrés dans l'approche interinstitutionnelle, axée sur le principe d'un point de contact unique, qui permet à la police, aux hôpitaux, aux prestataires de soins de santé mentale, à Veilig Thuis, à Victim Support Netherlands, aux défenseur·es des victimes et aux services de santé municipaux de travailler ensemble pour assurer une prise en charge pluridisciplinaire des victimes⁵³. Le GREVIO se félicite également des services de guichet unique proposés par Filomena à Rotterdam et Groningen, qui regroupe sous un même toit services médicolégaux, services de police, services généraux et services spécialisés. Il s'agit actuellement du seul dispositif de ce type pour les victimes adultes de violence domestique et sexuelle, mais d'autres régions des Pays-Bas examinent la possibilité de suivre cet exemple. Le GREVIO considère qu'il faudrait en effet explorer l'idée de développer les services de guichet unique pour les femmes et les enfants victimes de violence.

101. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence au sujet de la nécessité pour les structures interinstitutionnelles répondant aux différentes formes de violence de mener leurs activités en comprenant que la violence à l'égard des femmes est une forme de violence fondée sur le genre, le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à faire en sorte, sur la base de lignes directrices et de protocoles, que les mécanismes de coopération interinstitutionnelle sur la violence domestique et les autres formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul adoptent une approche clairement fondée sur le genre et travaillent en gardant à l'esprit la sécurité des victimes et le respect de leurs droits humains, comme l'exige l'article 18, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

102. Le GREVIO encourage aussi vivement les autorités néerlandaises à associer plus systématiquement à la coopération interinstitutionnelle le secteur de la santé et les organisations de défense des droits des femmes qui fournissent des services de soutien spécialisés.

52. www.vng.nl/sites/default/files/2022-07/toolkit_samenopinacuut.pdf.

53. Global report evaluation Sexual Assault Centre, 2024 : www.centrumseksueelgeweld.nl.

103. **Le GREVIO encourage également les autorités néerlandaises à augmenter le nombre de « guichets uniques » qui proposent tout un éventail de services de protection et de soutien afin de répondre aux besoins des victimes de violence sexuelle.**

2. Services de soutien généraux (article 20)

104. Les services de soutien généraux tels que les services sociaux, les services de santé et les services du logement et de l'emploi doivent être en mesure d'apporter un soutien et une protection aux femmes victimes de violences fondées sur le genre, quels que soient leur âge et leur origine. L'article 20 de la Convention d'Istanbul impose aux Parties de prendre les mesures nécessaires pour que ces services disposent de ressources adéquates et pour que les professionnels soient dûment formés sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes, et capables de prendre les victimes en charge en veillant à ce qu'elles se sentent soutenues ; cela s'applique tout particulièrement aux services vers lesquels les femmes et les filles se tournent en premier (les services de santé et les services sociaux)⁵⁴. Leurs interventions sont souvent décisives pour la suite du parcours des victimes vers une vie sans violence et constituent donc un élément essentiel d'un système de protection et de soutien fondé sur la confiance.

a. Services sociaux

105. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a exhorté les autorités néerlandaises à veiller à ce que les services sociaux soient en mesure de reconnaître la violence à l'égard des femmes comme une violence fondée sur le genre et d'offrir un soutien et une protection. Dans le domaine du logement, le GREVIO a encouragé les autorités néerlandaises à veiller à ce que les femmes victimes de violence puissent bénéficier dans la pratique d'un statut prioritaire pour obtenir un logement social, conformément à la loi.

106. Depuis le rapport d'évaluation de référence, l'Association des communes néerlandaises a publié un guide pour les fonctionnaires travaillant sur les refuges pour femmes, sur la situation financière des femmes et l'allègement de la dette, sur l'emploi et les revenus. Ce guide met aussi l'accent sur les femmes victimes de violence, ce que le GREVIO considère comme une initiative prometteuse. Des services chargés du logement social, de l'aide financière, de l'éducation et de la formation professionnelle ont été mis en place par les autorités, mais aucun programme ni initiative ne répond spécifiquement aux besoins des femmes victimes de violence parmi leurs usagers. Le GREVIO note cependant avec intérêt que le ministère du Logement est en train d'élaborer une nouvelle loi sur le logement pour des groupes cibles spécifiques ; parmi ces derniers, un groupe prioritaire serait apparemment constitué des femmes victimes de violence, après un hébergement en refuge. S'il est important d'attirer l'attention sur les besoins de logement de ce groupe de victimes, le GREVIO relève que celles-ci sont répertoriées comme un groupe prioritaire parmi beaucoup d'autres. Le manque criant de logements abordables aux Pays-Bas limite considérablement la capacité des femmes victimes de violence domestique à trouver un logement après leur hébergement dans un refuge, ce qui confère un caractère absolument indispensable à la loi susmentionnée.

107. En ce qui concerne la sensibilisation du personnel des services sociaux à la reconnaissance des victimes de violence domestique et d'autres formes de violence couvertes par la convention, il apparaît que les efforts supplémentaires déployés depuis le rapport d'évaluation de référence ont été peu nombreux, à l'exception de la formation consacrée au Code de signalement. Il convient de prendre davantage de mesures, notamment des initiatives visant à former régulièrement le personnel des services sociaux travaillant dans le domaine du logement social, de l'aide financière, de l'éducation et de la formation professionnelle à détecter les besoins des femmes victimes de violence et à y répondre de manière adéquate⁵⁵.

54. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 127.

55. Voir chapitre III, Formation des professionnels (article 16).

108. En ce qui concerne les services sociaux destinés aux femmes demandeuses d'asile, la totalité des fonctionnaires, y compris le personnel des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, sont tenus de respecter le Code de signalement, qui donne des orientations étape par étape sur les signes à rechercher et sur les mesures à prendre en cas de suspicion ou de confirmation de violence domestique ou d'abus sur enfant. Les structures d'accueil classiques pour demandeurs d'asile coopèrent également avec des organisations externes, vers lesquelles les victimes (potentielles) d'abus peuvent être orientées, comme Veilig Thuis, la police, les refuges pour femmes et d'autres services spécialisés. Néanmoins, d'après les indications données par la société civile, l'effectivité de ces voies d'orientation est extrêmement liée au contexte local et à l'offre de services au niveau local⁵⁶. En outre, faute de places suffisantes dans les centres d'hébergement ordinaires, des centres d'urgence ont été ouverts, mais ceux-ci ne disposent pas toujours de personnes compétentes pour les questions de violence domestique et d'abus sur enfant, ce qui réduit encore les possibilités d'agir efficacement pour repérer, orienter et protéger les femmes et les enfants victimes de violence.

109. Le GREVIO regrette qu'il n'existe actuellement aucune politique nationale ni programme ou initiative de formation pour améliorer la capacité des services de soutien à offrir un accompagnement adapté aux spécificités culturelles des femmes faisant partie des groupes minoritaires, ou des femmes demandeuses d'asile ou des femmes migrantes qui sont victimes de violence, bien que cette question ait été soulevée dans le passé par les ONG travaillant avec ces groupes de femmes⁵⁷.

110. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à poursuivre leurs efforts pour permettre aux femmes victimes de violence de se rétablir et d'accéder à l'indépendance économique, dans l'ensemble du pays, par le biais de services sociaux généraux, dont des mesures concernant l'aide financière, l'éducation/la formation et l'aide à la recherche d'un emploi et d'un logement abordable et durable, dans le cadre de dispositifs qui leur accordent la priorité. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour sensibiliser le personnel des services sociaux aux besoins des femmes victimes de toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.

b. Services de santé

111. Dans le domaine des services de santé, le GREVIO a observé dans son rapport d'évaluation de référence que le système de santé néerlandais fournissait de nombreux services importants aux femmes victimes de violence, notamment une détection des traumatismes chez les enfants et les victimes de violence domestique ainsi que des soins spécifiques pour les victimes de MGF.

112. Étant donné que le Code de signalement s'applique également au secteur des soins de santé, l'ensemble du personnel a été formé à détecter les signes de violence domestique et d'abus sur enfant, ainsi qu'à l'obligation de signaler, dans certaines circonstances, les soupçons à Veilig Thuis. Le code prévoit une procédure normalisée en matière de signalement et d'orientation, mais pas pour orienter vers les services de soutien spécialisés qui sont dispensés par des ONG de défense des droits des femmes. En outre, l'Inspection néerlandaise des soins de santé et de la jeunesse (IGJ) gère des centres de signalement indépendants, en ligne, grâce auxquels les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les personnes ayant des problèmes psychologiques ou leur famille peuvent signaler aux autorités des violences affectives, physiques ou sexuelles ou déposer une plainte générale⁵⁸. Le GREVIO se félicite que le secteur des soins de santé soit associé à ces mécanismes de coopération interinstitutionnelle⁵⁹ et que des protocoles d'action soient en vigueur pour les membres de plusieurs professions, notamment ceux qui travaillent au sein de Veilig Thuis et des Centres sur les violences sexuelles, en particulier pour recueillir des preuves médico-légales. Les médecins et le personnel infirmier s'appuient sur un cadre d'évaluation, selon lequel ils doivent documenter et décrire les signes de violence qu'ils peuvent avoir détectés.

56. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

57. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

58. www.igj.nl/onderwerpen/klacht-of-vraag-over-zorg-of-jeugdhulpverlening.

59. Voir chapitre III, Obligations générales (article 18).

113. Il a été porté à l'attention du GREVIO que les femmes âgées, en particulier, sont rarement reconnues comme des victimes de violence lorsqu'elles cherchent à bénéficier de soins médicaux⁶⁰. Les ONG de défense des droits des femmes ont également souligné l'existence de divers obstacles entravant l'accès aux services de santé pour d'autres femmes victimes de violence, en particulier les victimes de violences sexuelles, qui font l'objet ou qui risquent de faire l'objet de discrimination intersectionnelle, par exemple les femmes migrantes et demandeuses d'asile, les femmes LGBTI, les femmes en situation de prostitution et les femmes ayant des antécédents de toxicomanie, ce qui met en évidence la nécessité d'inclure spécifiquement ces groupes de femmes dans le cadre d'évaluation.

114. Dans la mesure où il est établi que les femmes en situation de handicap sont plus susceptibles d'être victimes de violence domestique et sexuelle, et que les organisations dispensant des soins de longue durée aux personnes en situation de handicap jouent un rôle essentiel dans la prévention et l'identification des abus sur leur clientèle et/ou leur personnel, une obligation instaurée en 2023 a imposé à ces établissements de concevoir une approche pour prévenir la violence physique et affective et d'apporter des réponses adéquates⁶¹. L'Association pour la prise en charge du handicap (Pays-Bas) a émis des directives à l'intention des organisations pour les aider à prévenir, à repérer et à traiter les cas de violence affective, physique ou sexuelle⁶² ; quant à l'Inspection néerlandaise des soins de santé et de la jeunesse, elle a publié des fiches d'information sur la façon de prévenir et d'identifier les abus sur la clientèle et la patientèle⁶³. Si le GREVIO salue ces initiatives, qui marquent un pas important vers la prévention de la violence et la protection des femmes en situation de handicap, il regrette qu'elles ne semblent pas refléter les différences qui existent entre les femmes et les hommes concernant les expériences de violence domestique et sexuelle vécues par les personnes en situation de handicap. Dans ce contexte, le GREVIO note avec préoccupation que l'action menée est insuffisante pour garantir la mise en œuvre rigoureuse des dispositions légales exigeant de recueillir le consentement éclairé des femmes susceptibles d'être soumises à une stérilisation forcée, en particulier celles en situation de handicap intellectuel. Aucune information n'a été communiquée au GREVIO sur la question de savoir si ces femmes s'étaient vu proposer d'autres solutions, moins invasives que la stérilisation forcée ou non consentie.

115. Pour ce qui est des soins de santé mentale aux Pays-Bas, le GREVIO note qu'il existe des listes d'attente pour bénéficier d'un traitement et d'une thérapie, ce qui a naturellement une incidence sur la possibilité pour les femmes victimes de violence de recevoir un soutien psychologique après avoir été exposées à la violence domestique ou à la violence fondée sur le genre.

116. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à garantir, dans l'ensemble du secteur des soins de santé, l'identification des victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, leur diagnostic, leur traitement, la documentation du type et du degré de violence subie et l'orientation vers des services de soutien spécialisés appropriés, d'une manière sensible au genre et sans jugement, ainsi que la remise aux victimes d'un rapport médical légal où soient consignées les lésions constatées.

117. Le GREVIO encourage aussi vivement les autorités néerlandaises à veiller à ce que les femmes en situation de handicap intellectuel faisant l'objet d'une stérilisation soient aidées à prendre leur décision sur la base d'informations suffisantes sur la procédure, qui soient présentées d'une manière accessible aux personnes en situation de handicap par des professionnel·les formés aux questions de genre et de handicap et qui leur permettent de donner leur consentement éclairé à ladite procédure. Dans toute procédure autorisant la stérilisation de femmes frappées d'incapacité juridique, des moyens de contrôle des naissances moins invasifs devraient être envisagés, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur et de l'autodétermination des femmes concernées.

60. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

61. www.vgn.nl/cao/cao-gehandicaptenzorg-2021-2024/bijlagen/5-protocol-grensoverschrijdend-gedrag.

62. www.zorginzicht.nl/kwaliteitsinstrumenten/gehandicaptenzorg-handreiking-seksualiteit-en-seksueel-misbruik.

63. www.igj.nl/onderwerpen/seksueel-grensoverschrijdend-gedrag/documenten/publicaties/2023/02/27/factsheet-het-mag-niet-het-mag-nooit.

3. Services de soutien spécialisés (article 22)

118. Les services de soutien spécialisés remplissent la fonction complexe qui consiste à responsabiliser les victimes en leur offrant un soutien optimal et une assistance adaptée à leurs besoins précis. Ils forment donc eux aussi une composante importante d'un système de protection et de soutien fondé sur la confiance. Les plus aptes à assurer la plupart des services de soutien spécialisés sont les organisations de défense des droits des femmes, ainsi que les autorités locales qui disposent d'un personnel qualifié, expérimenté et doté de connaissances approfondies relatives à la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Il s'agit de pouvoir répondre aux différentes formes de violence visées par la Convention d'Istanbul et d'apporter un soutien à tous les groupes de victimes, y compris aux groupes difficiles à atteindre.

119. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a noté l'instauration d'une coopération interinstitutionnelle par le biais de centres Veilig Thuis. Ceux-ci font partie d'un réseau de centres de conseil et de soutien aux victimes de violence domestique mis en place dans le pays et financés par les communes. Avec la création des centres Veilig Thuis, l'un des principaux objectifs était de développer la coopération entre la police, le parquet et les travailleuses et travailleurs sociaux. Le GREVIO a cependant constaté un certain nombre de lacunes dans l'approche de la violence domestique adoptée par les centres Veilig Thuis. Premièrement, la qualité et l'éventail des services variaient d'un centre à l'autre, par exemple selon que le service était géré par une organisation de défense des droits des femmes ou par une autre organisation, telle qu'un prestataire de soins de santé ou un service social, et selon le budget alloué par la commune compétente. Deuxièmement, le GREVIO a fait part de ses préoccupations concernant la fusion des services de protection de l'enfance et des services de lutte contre la violence domestique, qui a eu, selon lui, un impact sur la protection des femmes contre la violence domestique. Ces préoccupations étaient liées au fait que les centres Veilig Thuis ne percevaient pas la dimension de genre de la violence domestique, mais aussi à l'approche générale consistant à appréhender la violence domestique comme un conflit alors qu'il s'agit d'une question de pouvoir et de contrôle, où l'un cherche à dominer, à manipuler et à contrôler l'autre, les violences étant souvent commises par des hommes contre des femmes parce qu'elles sont des femmes⁶⁴. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO recommandait par ailleurs que les autorités enquêtent sur les raisons expliquant le faible nombre de femmes qui contactent Veilig Thuis de leur propre initiative.

120. Depuis le rapport d'évaluation de référence, il apparaît que peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'efficacité des interventions proposées et les approches adoptées par les 25 centres Veilig Thuis du pays. Le GREVIO regrette que ces centres, qui sont pourtant le premier interlocuteur des victimes de violence domestique, continuent de ne pas reconnaître que les femmes sont touchées de manière disproportionnée par cette forme de violence, comme en témoigne leur refus persistant de classer leurs « clients » dans les catégories « victimes » et « auteurs ». Ils continuent ainsi à considérer la violence domestique comme réciproque et ne tiennent pas compte des rapports de force déséquilibrés qui caractérisent souvent les situations de violence domestique et qui sont enracinés dans l'inégalité historique entre les femmes et les hommes. Le GREVIO y voit un lien avec le fait que, aux Pays-Bas, la violence à l'égard des femmes n'est pas définie comme une violence fondée sur le genre qui touche les femmes de manière disproportionnée. Les professionnel·les travaillant dans les différents centres Veilig Thuis ne reçoivent toujours pas de formation sur la dimension de genre de la violence domestique. Le GREVIO rappelle que l'article 18 de la convention exige des Parties qu'elles prennent des mesures aux fins de l'autonomisation des victimes, qui soient fondées sur une approche intégrée prenant en considération la relation entre les victimes, les auteurs des infractions, les enfants et leur environnement social plus large et qui répondent aux besoins spécifiques des personnes vulnérables, y compris des enfants victimes. S'il est louable que les centres Veilig Thuis mettent l'accent sur les enfants victimes de violence et d'abus, la Convention d'Istanbul exige que les femmes victimes de violence domestique soient soutenues de manière à permettre leur autonomisation, sur la base d'une compréhension fondée sur le genre de cette violence, en proposant des interventions qui s'attaquent aux raisons

64. Voir chapitre III, Services de soutien spécialisés (article 22).

sous-jacentes des abus et qui aident à établir les responsabilités. L'enquête de 2024 sur la prévalence de la violence domestique montre que les femmes hésitent toujours à se tourner vers Veilig Thuis au sujet des violences domestiques subies aux mains de leur partenaire ou époux. Elle indique que seules 2 % des victimes de violences physiques et/ou psychologiques ont déclaré avoir contacté Veilig Thuis, contre environ 4 % qui se sont adressées à la police⁶⁵. Le GREVIO considère que ces chiffres sont symptomatiques d'approches professionnelles qui ne correspondent pas aux besoins des femmes victimes de violence, tout comme les interventions menées dans les dossiers individuels. Les préoccupations que le GREVIO avait exprimées à cet égard dans son rapport d'évaluation de référence restent ainsi d'actualité.

121. De plus, le GREVIO note que tous les centres Veilig Thuis ne fixent pas les mêmes priorités, dans la pratique, malgré le cadre de qualité et les lignes directrices adoptés à leur intention. Comme il le soulignait déjà dans son rapport d'évaluation de référence, l'interprétation des dispositions juridiques qui guident la pratique professionnelle est très différente d'un centre à l'autre, ce qui se traduit par des niveaux variables de service et des résultats contrastés⁶⁶. De fait, une étude menée en 2023 a montré que dans deux tiers des familles et des relations où la violence domestique a fait l'objet d'un signalement à Veilig Thuis, des violences continues et graves entre partenaires intimes ou des abus sur enfant ont été signalés un an après qu'une assistance eut été apportée⁶⁷. Un rapport d'inspection de 2024, commandé par le gouvernement, a révélé que les centres Veilig Thuis peinaient toujours à remplir leurs missions dans le délai fixé par la loi⁶⁸. Il existe des listes d'attente dans les différents centres Veilig Thuis et beaucoup ne sont pas en mesure de réaliser une évaluation de sécurité dans le délai légal de cinq jours, faute de financement et de personnel suffisants⁶⁹. Le GREVIO note avec une vive inquiétude que les résultats de ces évaluations des risques conditionnent l'accès des femmes aux refuges pour victimes de violence domestique, ce qui signifie que les conséquences peuvent être graves lorsque ce travail n'est pas effectué à temps ou de manière adéquate.

122. Si le GREVIO note avec intérêt que certaines des questions susmentionnées sont abordées dans le plan d'action Stop aux féminicides !, il insiste sur la nécessité de remédier d'urgence à ces problèmes. Une action décisive est nécessaire pour harmoniser les approches professionnelles, les protocoles et la conception de la violence domestique avec les exigences de la Convention d'Istanbul.

123. S'agissant des autres services spécialisés pour les victimes de violence à l'égard des femmes, le GREVIO note avec satisfaction que de nombreuses ONG de défense des droits des femmes restent implantées aux Pays-Bas. Ces organisations dynamiques, au discours franc, fournissent un grand nombre des services spécialisés exigés par la Convention d'Istanbul et travaillent sur la base d'une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique et de la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO se félicite de l'existence d'ONG spécialisées qui répondent aux besoins des communautés de migrants et de celles qui se concentrent sur les victimes de mariage forcé, de MGF et de violence liée à l'« honneur ».

124. Cependant, comme le GREVIO l'a déjà relevé dans son rapport d'évaluation de référence, il existe des différences régionales notables en termes de disponibilité et de niveau de financement pour les services généraux (comme les services sociaux) et pour les services spécialisés (en particulier les ONG de défense des droits des femmes qui fournissent des conseils et un soutien aux femmes victimes de violence). Ces différences régionales se sont creusées après que la responsabilité de financer ces services eut été déléguée aux communes en 2015. Le GREVIO souligne par conséquent l'importance de cartographier les services existants, afin de recenser et,

65. www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-2024/3-fysiek-geweld-in-huiselijke-kring.

66. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

67. Domestic violence: a complex and persistent problem. Third cohort study: results of the approach to partner violence and child abuse, Verwey-Jonker Instituut, 2023.

68. www.igj.nl/publicaties/rapporten/2024/10/03/aanhoudende-onveiligheid-tijdens-het-wachten-op-veilig-thuis#:~:text=Het%20lukt%20de%20Veilig%20Thuis-organisaties.

69. Le GREVIO souligne que les évaluations de sécurité réalisées par les centres Veilig Thuis et les évaluations des risques effectuées par la police et par d'autres autorités n'ont pas la même portée ni la même finalité.

in fine, de combler les lacunes dans l'offre de services, et de répertorier les pratiques prometteuses pouvant être déployées dans l'ensemble du pays.

125. En outre, d'après une étude commandée par le gouvernement, les victimes de violence domestique ont du mal à s'orienter dans le système de soutien à la suite des violences qu'elles ont subies, en raison de la multitude de sites internet et de numéros de téléphone mis à disposition et des lacunes de la coordination interinstitutionnelle⁷⁰. Le GREVIO note avec regret qu'il n'y a toujours pas de ligne d'assistance nationale couvrant toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui serait le premier point de contact, central, pour les victimes. La ligne d'assistance gérée par Veilig Thuis est sous-utilisée et les professionnel·les ne sont pas formés pour répondre aux femmes victimes en tenant compte des dynamiques de pouvoir fondées sur le genre qui caractérisent les situations de violence domestique. En outre, l'orientation vers les services compétents pour fournir des conseils et un soutien supplémentaires aboutit souvent à ce que les victimes soient inscrites sur une liste d'attente, que ce soit pour les centres Veilig Thuis ou pour les services de soutien spécialisés. Selon les indications données par la société civile, les victimes en situation de handicap physique ou ne parlant pas le néerlandais sont confrontées à des obstacles supplémentaires pour communiquer⁷¹.

126. En ce qui concerne les refuges pour femmes, le GREVIO a noté dans son rapport d'évaluation de référence que le manque de données sur l'accès à ces structures et sur leur utilisation au niveau national était un problème connu, qui empêchait les autorités d'expliquer le manque de places dans les refuges. Malgré l'intention des autorités de travailler avec les communes et les refuges pour femmes afin de combler cette lacune, et bien qu'une étude cartographique ait été commandée, aucun progrès n'a été réalisé. Les femmes continuent ainsi d'être refoulées en cas de grave crise⁷². Selon les autorités, un suivi des refuges disponibles a commencé dans les différentes communes, auquel contribuent les ONG dirigeant ces structures.

127. L'insuffisance de l'offre d'hébergement est aggravée par le manque de logements abordables et appropriés ainsi que par le faible nombre d'ordonnances d'urgence d'interdiction émises par la police. Dans ce contexte, au lieu que l'auteur des violences soit expulsé, ce sont les femmes victimes de violence domestique qui sont contraintes de quitter la résidence⁷³. En outre, le GREVIO note avec inquiétude que les femmes victimes sont souvent orientées vers des services de conseil et de soutien sans hébergement lorsqu'elles ne peuvent être accueillies dans un refuge, ce qui signifie dans de nombreux cas qu'elles doivent continuer à vivre avec leur agresseur, en s'exposant à un risque accru de subir des représailles si celui-ci découvre que la victime bénéficie de l'accompagnement d'un centre de conseil. D'après les indications de la société civile, lorsque les refuges proposent des services sans hébergement, leurs capacités ne sont pas toujours adaptées à la demande⁷⁴.

128. Un autre problème concerne l'accessibilité des refuges dans les communes. Si le GREVIO note avec intérêt qu'un accord intercommunal a été conclu pour permettre aux femmes d'accéder aux refuges situés en dehors de leur commune, il ressort que la mise en œuvre pratique de cet accord est difficile et que les femmes sont peu nombreuses à en bénéficier. En outre, la contribution financière que les femmes doivent verser pour leur hébergement en refuge varie d'une commune à l'autre. Par ailleurs, tous les établissements ne sont pas accessibles aux personnes en situation de handicap, ce qui constitue un obstacle supplémentaire pour les femmes concernées.

129. Le GREVIO se félicite qu'un addendum à la loi sur l'aide sociale ait été adopté depuis le rapport d'évaluation de référence et qu'il exige que les femmes sans permis de résidence bénéficient d'un accès égal aux refuges pour femmes – même si ce n'est pas toujours le cas dans la pratique, apparemment, compte tenu de la pénurie générale⁷⁵. Alors que certaines communes ont des refuges

70. Roos de Wildt et al, "Easily accessible support for victims and perpetrators of violence in dependency relations", Vervey-Jonker Instituut, 2023.

71. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

72. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

73. Voir chapitre III, Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 51).

74. Contribution d'ONG soumise par l'Institut néerlandais des droits humains, pp. 13-14.

75. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

dédiées à ce groupe de femmes, le GREVIO note avec inquiétude que le gouvernement national a réduit les financements, ce qui signifie que certains de ces établissements pourraient devoir fermer leurs portes. Le GREVIO rappelle que l'article 4, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul impose l'obligation d'assurer la mise en œuvre des dispositions de la convention à l'égard de toutes les femmes, sans discrimination aucune fondée sur l'une ou l'autre des caractéristiques énumérées dans la convention. Point positif, les refuges qui existent aux Pays-Bas sont généralement très bien équipés et les femmes disposent souvent de leur propre appartement ou studio, avec leurs enfants. Cela étant, les ONG de défense des droits des femmes ont insisté sur la nécessité d'une prise en charge effective des traumatismes, au vu des longues listes d'attente pour un accompagnement psychologique et un soutien post-traumatique⁷⁶.

130. Pour les jeunes femmes et les filles, les ONG Fier et Sterk Huis, qui bénéficient de l'appui du gouvernement, proposent des services de soutien spécialisés et un refuge, accueillant notamment des victimes de loverboys et des filles exposées au risque de violence liée à l'« honneur », ce dont le GREVIO se félicite.

131. Le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises :

- a. **à prendre des mesures plus décisives pour aligner sur les principes de la Convention d'Istanbul la conception de la violence domestique qui sous-tend la pratique professionnelle et les interventions sur la violence domestique proposées par les centres Veilig Thuis, et à garantir des ressources adéquates en personnel et une offre de services plus harmonisée ;**
- b. **à augmenter le nombre et la capacité des refuges pour femmes offrant un hébergement sûr aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, conformément aux normes établies par la Convention d'Istanbul, et à faire en sorte que ces établissements soient bien répartis sur le territoire, dans le but de satisfaire à la norme fixée dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, qui correspond à une capacité d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants ;**
- c. **à veiller à ce que les refuges et autres services spécialisés puissent accueillir les femmes victimes de discrimination intersectionnelle et leurs enfants, y compris les femmes sans permis de résidence, les femmes en situation de handicap et les jeunes femmes et les filles, et répondre à leurs besoins.**

4. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)

132. Selon l'article 25 de la Convention d'Istanbul, les Parties sont tenues de fournir un ensemble de services globaux aux victimes de violences sexuelles, notamment des soins médicaux immédiats et un soutien lié au traumatisme subi, associés à un examen médico-légal ainsi qu'à une thérapie et des conseils psychologiques à court et à long terme destinés à permettre aux victimes de se rétablir. Ces services devraient être assurés de façon appropriée par un personnel spécialisé et formé pour répondre aux besoins des victimes, de préférence dans des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles implantés en nombre suffisant dans tout le pays pour garantir leur facilité d'accès. Il est recommandé de créer un centre présentant les caractéristiques ci-dessus pour 200 000 habitants⁷⁷.

133. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a noté que 16 Centres sur les violences sexuelles répartis dans le pays étaient chargés de recueillir les preuves médico-légales pour les victimes de viol aggravé, mais aussi de fournir traitement et soutien à toutes les victimes de violence sexuelle. Si les services médico-légaux et l'accompagnement psychosocial étaient gratuits, d'autres services médicaux ne l'étaient pas ; les victimes devaient ainsi verser une contribution en vertu de la loi sur l'assurance santé, ce qui avait pour effet de les dissuader de chercher un soutien. Le GREVIO a noté que moins de 1 % des victimes de viol sollicitaient une

76. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

77. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 142.

assistance auprès d'un centre dans la semaine suivant l'agression et que les femmes en situation de handicap se heurtaient à des obstacles pour accéder à ces structures. Enfin, il était établi que les contraintes financières affectaient la qualité des Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles et leur capacité à sensibiliser la population à leur existence.

134. Cette situation reste inchangée, ce que le GREVIO regrette. Les victimes de violence sexuelle âgées de 18 ans ou plus peuvent toujours être contraintes de verser une contribution pour certains services médicaux, au titre du reste à charge non couvert par la loi sur l'assurance santé, au-delà d'un certain seuil. Cela pèse fortement sur la volonté des victimes de recourir aux services de ces centres. Un projet pilote prévoyant une dispense de ces frais a été mené dans le pays, mais il n'a pas été étendu ou généralisé. En outre, une étude a été réalisée pour identifier les moyens de rembourser la part obligatoire aux personnes ayant sollicité l'aide des Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles. Les femmes n'ayant pas d'assurance maladie doivent payer l'intégralité des services, sauf si leurs besoins médicaux sont urgents. Le GREVIO souligne que les services proposés par les centres d'orientation pour les victimes de violences sexuelles doivent être accessibles à toutes les femmes victimes de violences, sans qu'aucun obstacle (tel qu'un seuil financier élevé) ne s'y oppose.

135. En outre, alors que l'existence des Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles reste peu connue des victimes de viol et de violences sexuelles aux Pays-Bas, le travail de sensibilisation visant à remédier à cette situation a été limité. Aucune activité spécifique n'a été menée pour améliorer l'accès des femmes en situation de handicap à ces services ou pour les informer. Ce problème est aussi lié au sous-financement chronique des Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles et au niveau général de l'offre de services⁷⁸. Pour une population totale de 18 millions d'habitants, les 16 Centres sur les violences sexuelles ne sont pas suffisants pour atteindre l'objectif d'un centre pour 200 000 habitants, prévu par le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul⁷⁹. Parmi les 16 centres implantés dans le pays, certains ne sont d'ores et déjà pas en mesure d'ouvrir 24 heures sur 24, ce qui limite la possibilité de recueillir des preuves médico-légales et de dispenser des soins médicaux aigus ainsi qu'un accompagnement psychologique à certaines victimes juste après un viol ou une agression sexuelle. En revanche, les services fournis par ces centres sont d'une grande qualité et satisfont largement aux normes de la Convention d'Istanbul, ce dont le GREVIO se félicite. Ils sont basés sur des critères de qualité communs, définis au niveau national, en matière d'examen médico-légaux et de soins à court terme, y compris de prise en charge immédiate du traumatisme, pour les victimes de violences sexuelles. Des services sont également dispensés aux victimes qui se présentent des mois, voire des années après l'agression ou le viol. Des médecins légistes et un personnel infirmier dûment formés effectuent des examens de qualité et conservent les preuves, indépendamment de la volonté des victimes de signaler l'infraction, et les centres sont solidement ancrés dans la chaîne de coopération interinstitutionnelle.

136. Les dernières données de 2024 relatives à la prévalence de la violence sexuelle soulignent la nécessité, pour les Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, de fournir des services complets. Ces chiffres indiquent en effet que 5,3 % des femmes aux Pays-Bas ont déclaré avoir subi des violences sexuelles physiques au cours des 12 derniers mois, allant d'attouchements non désirés au viol. Les jeunes femmes sont les plus concernées par cette forme de violence fondée sur le genre. En 2024, 9 % des femmes de 16 à 18 ans et 18 % des femmes de 18 à 24 ans ont subi des violences sexuelles. Dans 93 % des cas, les auteurs sont des hommes, ce qui montre clairement la dimension de genre de la violence sexuelle à l'égard des femmes. Seules 1,3 % des victimes ont porté plainte auprès de la police et seules 0,3 % des victimes ont contacté un Centre d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, ce qui met bien en lumière la nécessité de faire davantage connaître l'existence de ces structures⁸⁰.

78. Global report evaluation Sexual Assault Centre, 2024 : www.centrumseksueelgeweld.nl.

79. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 142.

80. www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-2024/7-fysiek-seksueel-geweld.

137. Malgré le faible pourcentage global de victimes cherchant de l'aide auprès des Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, une étude cartographique récente portant sur les signalements faits à ces établissements, mais aussi à d'autres organismes fournissant des services aux victimes de violences sexuelles, a conclu que tous avaient constaté une augmentation des signalements, qui s'explique en partie par l'attention accrue des médias, par les campagnes plus nombreuses sur la violence sexuelle et par l'adoption de nouvelles lois. Les services spécialisés devraient recevoir près de 90 % de signalements supplémentaires d'ici à 2025 par rapport à 2020. En outre, il y a de longues listes d'attente pour un suivi psychologique dans le système général de soins de santé.

138. Compte tenu de ce qui précède, le GREVIO souligne l'urgence de développer l'offre générale de services fournis par les Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles et de renforcer la capacité de ces structures à mener des activités d'information et de sensibilisation. L'adoption de la loi sur les infractions sexuelles et la prise de conscience accrue des violences sexuelles qui en a résulté dans la population ont créé un élan qu'il convient d'exploiter. Améliorer l'accès de l'ensemble des femmes et des filles des Pays-Bas à des services de soutien de qualité, qui soient disponibles immédiatement en cas de violences sexuelles et de viol, est une condition préalable importante pour répondre efficacement à ces violences, y compris sur le plan pénal. Il s'agit d'un élément crucial pour préserver la confiance des victimes dans le système de soutien et de protection, qui constitue lui-même un socle fondamental pour remédier aux effets dévastateurs du viol et des violences sexuelles.

139. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, et en vue d'étoffer la réponse aux violences sexuelles et au viol, le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises :

- a. **à augmenter le nombre de centres d'orientation pour les victimes de violences sexuelles, tels que les Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, afin d'atteindre l'objectif d'un centre pour 200 000 habitants, en faisant en sorte qu'ils soient répartis de façon équilibrée sur le territoire ;**
- b. **à garantir un soutien complet, notamment un accompagnement psychosocial immédiat, à moyen terme et à long terme, à toutes les victimes de viol et de violences sexuelles, grâce à un financement adéquat et à des effectifs suffisants ;**
- c. **à supprimer tout obstacle, qu'il soit par exemple d'ordre financier ou lié au régime d'assurance maladie ou à la mobilité physique, entravant l'accès des femmes à toute la gamme de services proposés ;**
- d. **à intensifier les activités d'information et de sensibilisation concernant la disponibilité de ces services de soutien.**

C. Droit matériel

140. Le chapitre V de la Convention d'Istanbul comporte une série de dispositions concernant le droit matériel, en matière civile et en matière pénale, qui visent à créer le cadre législatif nécessaire pour protéger les femmes et les filles contre une nouvelle victimisation et pour assurer l'efficacité des interventions et des poursuites engagées par les services répressifs. Cette partie du rapport se concentre sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de deux des dispositions de la convention relevant du droit matériel : l'article 31, qui porte sur la garde, le droit de visite et la sécurité, et l'article 48, qui porte sur l'interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires dans les affaires de violence à l'égard des femmes.

1. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)

141. Les décisions en matière de garde et de visite qui concernent une famille au sein de laquelle des abus ont été commis requièrent un examen minutieux des différents intérêts en jeu. L'article 31 de la Convention d'Istanbul vise à ce que les manifestations de violences visées par la convention,

en particulier de la violence domestique, soient prises en compte lors de la détermination des droits de garde et de visite, afin que l'exercice de ces droits ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants. Cette disposition contribue directement à renforcer la confiance des victimes dans les autorités car elle offre une protection essentielle contre le risque que les violences continuent après la séparation⁸¹.

142. À la lumière des nombreux constats faits au cours de son cycle d'évaluation de référence, le GREVIO considère qu'il est essentiel, afin d'assurer une mise en œuvre plus effective de l'article 31 de la convention, d'inclure explicitement dans la législation, comme critères à prendre en compte lors de la détermination des droits de garde et de visite, les actes de violence à l'égard des femmes, y compris ceux dont les enfants sont témoins⁸². Les juges devraient motiver spécialement leurs décisions de maintenir les droits de garde et de visite en présence de tels actes. Le GREVIO rappelle que l'exposition d'un enfant aux violences et aux mauvais traitements physiques, sexuels ou psychologiques entre les parents ou d'autres membres de la famille nourrit la peur, cause des traumatismes et nuit au développement de l'enfant⁸³. Le GREVIO rappelle également que l'exercice conjoint de la parentalité dans ces circonstances permet à l'auteur des violences de maintenir son emprise et sa domination sur la mère et les enfants, laissant ces derniers sans protection face à la violence continue de l'auteur. Le GREVIO insiste par ailleurs sur l'importance de disposer de mécanismes permettant des visites médiatisées dans un cadre sûr et de proposer un accompagnement adéquat par l'intermédiaire des services sociaux. Dans ce contexte, il est essentiel d'assurer une formation appropriée de l'ensemble des professionnel·les concernés, y compris des juges, des expert·es nommés par les tribunaux ainsi que du personnel des services sociaux et de protection de l'enfance, sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique⁸⁴.

143. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a pris note des différentes possibilités offertes par la loi pour garantir la sécurité des femmes et des enfants après la séparation, à savoir suspendre temporairement ou définitivement les contacts avec l'agresseur, ou l'autorité parentale de ce dernier, ou ordonner des contacts supervisés. Cela étant, le GREVIO était préoccupé par deux éléments qui entravaient le recours à ces possibilités juridiques : d'une part, concevoir la violence domestique comme une forme de violence commise aussi bien par des hommes que par des femmes, et d'autre part ne pas prendre dûment en considération le fait que la surexposition des femmes à cette violence résulte d'inégalités structurelles et d'attitudes qui propagent l'idée d'une infériorité des femmes. En outre, le GREVIO relevait avec inquiétude que la violence domestique n'était pas toujours considérée comme un facteur excluant toute possibilité de partager la garde de l'enfant et que les femmes qui s'opposaient aux contacts avec le père perdaient parfois leur droit de garde. Le GREVIO évoquait l'idée répandue mais erronée qui avait cours parmi les professionnel·les du droit de la famille, selon laquelle la séparation mettrait fin à la violence domestique. Un tel postulat ne permet pas de comprendre les risques permanents que la garde partagée et/ou les droits de visite non médiatisée font courir aux femmes et aux enfants ; en outre, il fait attendre des femmes victimes de violence domestique qu'elles « coopèrent » avec leur agresseur.

144. Si des progrès ont été accomplis depuis le rapport d'évaluation de référence, les autorités néerlandaises continuent de faire largement abstraction de la dimension de genre de la violence entre partenaires intimes dans les dossiers relatifs à la garde des enfants et aux droits de visite, et considèrent que la violence dans la relation est réciproque ou qu'il s'agit d'un conflit entre deux

81. Il convient de noter que, dans l'affaire *Bîzdîga c. République de Moldova* (requête n° 15646/18, arrêt du 17 octobre 2023), la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que, dans les procédures concernant la garde des enfants et les droits de visite dans un contexte de violences domestiques, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la priorité, et qu'une évaluation des risques de violences ou d'autres formes de mauvais traitements doit faire partie intégrante de ces procédures. En conséquence, la Cour a souligné qu'il est utile, et même obligatoire, pour les autorités nationales, de prendre en compte des antécédents allégués de violences domestiques pour statuer sur les droits de visite (paragraphe 62). Dans l'affaire *Luca c. République de Moldova* (requête n° 55351/17, arrêt du 17 octobre 2023), la Cour a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au motif que les autorités moldaves n'avaient pas pris en compte les faits de violence domestique lors de la détermination des droits de visite.

82. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 144.

83. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 143.

84. Voir chapitre III, Formation des professionnels (article 15).

personnes placées sur un pied d'égalité. Le programme « Divorce sans dommages », mené de 2018 à 2021, en est une illustration. Il était destiné à prévenir le préjudice causé aux enfants à la suite d'un divorce compliqué, mais n'abordait pas du tout les situations de violence domestique. Selon des données récentes relatives à la prévalence, 33,45 % des femmes aux Pays-Bas ont subi des violences physiques, sexuelles ou psychologiques dans le cadre d'une relation⁸⁵. Le GREVIO souligne que leur expérience des abus, le déséquilibre qui s'ensuit dans le rapport de force entre les deux partenaires qui se séparent, y compris sur le plan financier, ainsi que le traumatisme persistant et la peur chez les femmes victimes et leurs enfants sont autant de facteurs à prendre en compte dans les procédures de droit de la famille, et que les orientations données au sujet de la procédure de divorce doivent faire référence aux nombreuses femmes qui demandent le divorce en raison des abus infligés par leur mari. Comme le GREVIO a eu l'occasion de le noter, des mécanismes doivent permettre d'établir les antécédents d'abus, dont l'article 31 exige qu'ils soient pris en compte dans toute décision relative aux droits de garde et de visite.

145. Ce travail de recherche des antécédents ne semble pas être mené aux Pays-Bas, même si les centres Veilig Thuis peuvent être sollicités au sujet des informations qu'ils rassemblent dans le cadre de leur « fonction de surveillance » sur la situation globale d'une famille donnée. Le fait de continuer à considérer que la violence domestique est commise par des hommes comme par des femmes crée ainsi un climat qui ne permet pas de mettre au jour les antécédents d'abus, d'autant plus que la surexposition des femmes à cette forme de violence n'est pas dûment prise en compte, pas plus que les dynamiques de pouvoir fondées sur le genre. Le GREVIO note avec une vive inquiétude que, selon les indications données par les ONG de défense des droits des femmes, l'avocat ou l'avocate conseille souvent à sa cliente de ne pas évoquer les allégations de violence, car cela pourrait être interprété à son détriment. Tant que la reconnaissance balbutiante de la violence domestique comme une forme de violence de nature clairement genrée, visant à dominer et à contrôler, ne sera pas enracinée dans l'approche des centres Veilig Thuis, mettant l'accent sur l'identification de l'agresseur principal et l'évaluation du niveau de risque résultant des abus pour les femmes et leurs enfants, les tribunaux aux affaires familiales devront veiller à ce que des mesures adéquates soient prises pour repérer les antécédents d'abus et en tenir dûment compte dans les procédures relevant du droit de la famille.

146. Même si des garanties peuvent être appliquées en cas de problèmes de sécurité, par exemple en ordonnant des visites médiatisées, le GREVIO insiste sur la nécessité de permettre – grâce à un travail d'analyse adéquat par le centre Veilig Thuis pour déterminer l'agresseur principal et grâce à une circulation effective de l'information entre les juridictions pénales et civiles – aux tribunaux aux affaires familiales de s'acquitter de leur obligation énoncée à l'article 31 de la Convention d'Istanbul. Dans ce contexte, le GREVIO souligne que des retards ont été constatés dans la remise des rapports du Conseil de protection de l'enfance, qui a pour mandat de conseiller les juges sur la situation de l'enfant, y compris sur sa sécurité. D'après de récentes recherches, il y a une liste d'attente d'environ six mois pour obtenir ces rapports, ce qui incite les juges à s'en passer si le temps presse. Des praticien·nes ont indiqué au GREVIO que le même problème se posait pour recevoir les informations demandées par les juridictions civiles à la police. L'attention du GREVIO a également été attirée sur le niveau de connaissance concernant la violence domestique parmi les professionnel·les du Conseil de protection de l'enfance⁸⁶, qui suscite des préoccupations. Le GREVIO relève par ailleurs qu'il existe de longues listes d'attente pour les visites médiatisées, ce qui réduit encore l'effectivité de ce dispositif lorsqu'il est ordonné⁸⁷.

147. Le manque d'échange d'informations entre les juridictions pénales et les tribunaux aux affaires familiales au sujet des condamnations pour violence domestique est tout aussi préoccupant. Les tribunaux aux affaires familiales peuvent obtenir ces informations auprès des parties si l'une d'entre elles en a fait la demande ; par contre, ils ne sont pas habilités à se renseigner sur les décisions rendues par les juridictions pénales. Reconnaisant les limites auxquelles se heurtent les tribunaux aux affaires familiales, le GREVIO se félicite qu'une nouvelle méthode de

85. FRA, EIGE, Eurostat (2024), EU gender-based violence survey – Key results. Experiences of women in the EU-27, tableau 2, p. 21, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

86. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

87. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

travail ait été mise en place au tribunal de Rotterdam, qui permet aux juges de tenir des audiences combinées pour les affaires pendantes relevant du droit pénal et du droit de la famille qui concernent une même famille dans un contexte de violence domestique⁸⁸. Le tribunal a des contacts étroits avec la police, Veilig Thuis et d'autres organismes compétents qui peuvent avoir des informations importantes sur une famille donnée, ce qui garantit un partage actif de l'information. Le GREVIO souligne la nécessité d'évaluer cette méthode de travail novatrice et d'envisager son déploiement dans d'autres tribunaux aux Pays-Bas⁸⁹.

148. En 2024, le Conseil pour l'administration de la justice pénale et la protection des mineurs a publié un nouveau rapport consultatif, consacré aux risques pour la sécurité des enfants dans les relations complexes entre partenaires ou ex-partenaires. Ce document conclut que les organisations chargées de ce type d'affaires accordent davantage d'attention à la sécurité des enfants, mais il recense également plusieurs problèmes, notamment le manque de connaissances des professionnel·les sur le manuel relatif à l'obligation de signalement (« Violence domestique et abus sur enfant »), le manque d'information des juges aux affaires familiales sur la situation familiale, ou encore le manque de soutien approprié fourni en temps utile aux enfants et aux parents subissant des violences domestiques et des abus de la part d'un partenaire intime. De plus, certains professionnel·les interrogés dans le cadre du rapport n'avaient pas connaissance de la disposition légale selon laquelle les enfants témoins de violences domestiques sont considérés comme victimes d'une forme d'abus sur enfant. Le GREVIO se félicite de l'attention que ce rapport accorde à la sécurité des enfants et aux rapports de force déséquilibrés dans les affaires de violence entre partenaires intimes, et espère que ses conclusions seront mises en œuvre dans la pratique.

149. Point prometteur, le GREVIO note que l'image – véhiculée par les attestations de « syndrome d'aliénation parentale » – de la femme victime de violence qui monte ses enfants contre leur père est aujourd'hui moins répandue et fait place à une évaluation plus nuancée de la situation familiale, y compris des causes des abus. Cette évolution devrait être l'occasion de préciser, par le biais de lignes directrices ou d'autres mesures appropriées, que le « syndrome d'aliénation parentale » n'a pas de fondement scientifique solide et qu'il est prouvé qu'il ne s'agit pas d'un trouble psychologique. L'idée selon laquelle une mère protectrice serait aliénante ou hostile détourne l'attention des abus qu'elle a subis et ne devrait pas être invoquée par les tribunaux ou par les autres praticien·nes concernés.

150. Dans ce contexte, le GREVIO salue le nouveau cadre d'évaluation des contacts entre le père et l'enfant, élaboré par des chercheurs indépendants⁹⁰. Cet outil aide les refuges pour femmes à évaluer quand établir un contact père-enfant pour les enfants hébergés en refuge, la question de la sécurité étant la considération primordiale. Le GREVIO note que la mise en œuvre de ce type de cadre axé sur la sécurité peut conduire à des évaluations fondées sur la sécurité, ce qu'encourage la Convention d'Istanbul.

151. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à prendre les mesures prioritaires suivantes dans le domaine des droits de garde et de visite afin d'assurer la sécurité des victimes et de leurs enfants :

- a. **examiner systématiquement toutes les affaires pendantes relatives aux droits de garde et de visite pour y rechercher d'éventuels antécédents de violence domestique, consulter tous les organes compétents, notamment pour savoir si des poursuites pénales sont en cours contre l'auteur des violences ou ont été engagées dans le passé, et demander la divulgation du casier judiciaire de l'auteur des violences, des éventuels signalements de violence dont il a fait l'objet, ou des évaluations des risques et des protocoles de sécurité élaborés par la police et les services sociaux (et les autres organes compétents) ;**

88. www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Regels-en-procedures/Paginas/huiselijk-geweld.aspxv.

89. Voir aussi chapitre III, Obligations générales (article 49) et Réponse immédiate, prévention et protection (article 50).

90. Voir Lünemann M.K.M, Lünemann K.D. et Compagner M. (2024), *Vadercontact in de opvang*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

- b. veiller à ce que les effets négatifs produits sur les enfants par la violence à l'égard des femmes soient mentionnés dans la législation, dans les matériels de formation, dans les lignes directrices et dans la pratique, et que la violence à l'égard des femmes figure parmi les critères à prendre impérativement en compte au moment de statuer sur les droits de garde et de visite ;
- c. prendre toutes les mesures appropriées pour que l'ensemble des professionnel·les concernés, dont les travailleuses et travailleurs sociaux, les membres de la magistrature, les expert·es judiciaires et les psychologues pour enfants, soient conscients de l'absence de fondement scientifique du « syndrome d'aliénation parentale » et s'abstiennent d'utiliser des concepts qui présentent les femmes victimes d'abus comme aliénantes, hostiles ou non coopératives ;
- d. mettre à disposition un nombre suffisant de locaux sûrs pour les visites médiatisées.

2. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)

152. L'article 48, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul impose aux Parties d'interdire la participation obligatoire à des modes alternatifs de résolution des conflits, y compris la médiation et la conciliation, en ce qui concerne tous les conflits liés à des formes de violence à l'égard des femmes visées par la convention. Cette disposition découle du principe selon lequel la violence à l'égard des femmes est une manifestation de rapports de force déséquilibrés, et les victimes de ces violences ne peuvent jamais participer à ces modes alternatifs de résolution des conflits sur un pied d'égalité avec l'auteur des violences. Pour éviter la récurrence de ces violences et pour permettre aux victimes de réclamer justice, l'État doit veiller à ce que les victimes aient accès à une procédure juridictionnelle contradictoire, fondée sur des dispositions pénales et civiles solides.

153. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a estimé nécessaire de donner des orientations sur les modes alternatifs de résolution des conflits dans toutes les affaires pénales de violence à l'égard des femmes et de violence domestique. Il a encouragé vivement les autorités néerlandaises à introduire des protocoles et directives clairs dans tous les domaines du droit où la médiation est utilisée, afin de s'assurer que toutes les offres de médiation sont acceptées entièrement volontairement et qu'aucune pression n'est exercée sur les femmes pour qu'elles acceptent une forme de médiation ou de résolution alternative des conflits. Le GREVIO a suggéré de mener des recherches sur l'incidence de la déjudiciarisation – grâce à des mécanismes alternatifs de résolution des conflits, y compris des règlements extrajudiciaires – sur les taux de récidive et sur la dissuasion. En ce qui concerne les procédures relevant du droit de la famille qui ont trait à la garde et aux droits de visite, le GREVIO a noté, comme il l'a fait pour de nombreuses autres Parties à la convention, que les juges orientaient souvent les victimes de violence domestique vers la médiation (condition préalable à une décision dans une procédure de divorce) sans tenir compte de l'incapacité de la victime à engager un tel processus sur un pied d'égalité avec l'auteur des violences, ni du fait que les abus commis par ce dernier se poursuivent souvent après la séparation. Le GREVIO a estimé qu'il s'agissait là d'une médiation quasi obligatoire.

154. Le GREVIO se réjouit aujourd'hui que les médiateurs et médiatrices et les centres Veilig Thuis aient recours à un outil pour détecter les violences et les abus entre partenaires intimes dans tous les contextes de médiation, et ce dans le cadre des procédures pénales comme civiles. Intitulé « Évaluation par les médiateurs des problèmes de sécurité et des préoccupations » (MASIC), cet outil a été conçu par un groupe de médiateurs en droit de la famille qui jugeaient important de rechercher dans tous les dossiers de médiation si des violences entre partenaires intimes avaient été commises⁹¹. Il apparaît toutefois que son utilisation n'est pas systématique aux Pays-Bas jusqu'à présent.

91. www.researchgate.net/publication/227667044_The_Mediator's_Assessment_of_Safety_Issues_and_Concerns_MASIC_A_Screening_Interview_for_Intimate_Partner_Violence_and_Abuse_Available_in_the_Public_Domain.

155. Le GREVIO regrette par contre que depuis le rapport d'évaluation de référence la situation n'ait guère changé par ailleurs en ce qui concerne les modes alternatifs de résolution des conflits. Il ressort qu'aucune recherche sur les processus alternatifs de résolution des conflits n'a été commandée et qu'aucune mesure spéciale n'a été mise en place pour veiller à ce que la médiation, qui est en principe une mesure volontaire, ne soit pas imposée aux victimes des différentes formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul.

156. En outre, le GREVIO relève l'absence persistante de protocoles et d'orientations portant sur la médiation en cas de violence domestique. Il existe certes, depuis 2019, un manuel informel sur la médiation en droit pénal dans les affaires de violences entre partenaires intimes⁹², mais il n'y a pas de critères spéciaux qui soient systématiquement appliqués ou exigés pour établir le consentement éclairé de la victime à la médiation et pour déterminer si une telle procédure présente des risques ou suscite des préoccupations en matière de sécurité. Selon les autorités, le ministère public et l'organisme de médiation évaluent la pertinence de la médiation avant qu'une proposition soit faite à la victime, si bien que très peu de cas sont considérés comme éligibles. En 2021, seulement 1 % de la totalité des affaires pénales a été jugé éligible à la médiation. Le GREVIO note toutefois à cet égard que rares sont les formations destinées aux professionnel·les concernés qui portent spécifiquement sur la médiation dans les affaires de violence domestique et qui incluent des enseignements sur les dynamiques de pouvoir à l'œuvre dans la violence entre partenaires intimes et sur son impact sur le processus de médiation⁹³.

157. Dans les procédures de divorce et de garde d'enfants, la médiation et les mécanismes similaires continuent d'être largement imposés, malgré les préoccupations exprimées par le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence. Les expert·es et les avocat·es qui travaillent dans le domaine de la violence à l'égard des femmes ont indiqué au GREVIO que les femmes victimes acceptent la médiation par crainte de répercussions négatives, par exemple une décision punitive modifiant la résidence de l'enfant au profit du parent violent qui se sera montré disposé à coopérer à la médiation⁹⁴. Le GREVIO déplore que les femmes victimes de violence domestique soient considérées comme non coopératives dans ce type de processus ; il estime qu'il s'agit d'une conséquence directe de la conception selon laquelle la violence domestique serait une querelle entre deux personnes en position d'égalité. Or, une telle vision des choses fait abstraction des dynamiques de pouvoir fondées sur le genre qui sont à l'œuvre dans la violence entre partenaires intimes, de leur impact sur les femmes et leurs enfants et de la nécessité d'analyser la situation afin de déterminer qui est l'auteur principal des violences, avant toute intervention axée sur le droit de la famille ou sur la justice pénale.

158. En l'absence de mécanismes leur assurant une détection systématique de la violence domestique grâce à un examen proactif ou à une évaluation des risques, les juges aux affaires familiales orientent les femmes victimes de violence domestique vers la médiation ou vers un dispositif similaire. On peut citer par exemple le programme relatif à une « offre d'assistance uniforme », dans lequel les parents sont invités à se mettre d'accord sur un calendrier de visites, mais sans que soient pris en compte les éventuels antécédents de violence domestique⁹⁵. Dans ce contexte, le GREVIO insiste sur le risque que les femmes victimes jugent ce dispositif difficile à refuser, par crainte d'une issue négative des procédures relatives à la garde et aux droits de visite.

159. Le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à s'éloigner des pratiques équivalent à une médiation obligatoire lorsque les procédures de séparation des parents n'ont pas donné lieu à une recherche préalable et proactive des antécédents de violence domestique. Les autorités devraient au contraire s'efforcer de comprendre en profondeur les ressorts de la violence domestique, qui crée des rapports de force déséquilibrés, et avoir fréquemment

92. Lünemann K.D. et Wolhuis A. (2019), *Handleiding Mediation in Strafrecht bij partnergeweld*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

93. Avontuur I., *Themanummer Herstelbemiddeling en Intrafamiliaal Geweld*, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2024, n° 3 ; contribution d'ONG soumise par l'Institut néerlandais des droits humains, p.18.

94. Contributions d'ONG soumises par le Réseau néerlandais de la CEDAW, pp. 33-34, et par l'Institut néerlandais des droits humains, p. 17.

95. Avontuur I., *Themanummer Herstelbemiddeling en Intrafamiliaal Geweld*, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2024, n° 3.

recours aux procédures relevant du droit de la famille en cas d'abus commis après la séparation.

D. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

160. Pour que les auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes assument pleinement la responsabilité de leurs actes, il faut que les services répressifs et la justice pénale réagissent à ces actes de manière adéquate. Le chapitre VI de la Convention d'Istanbul prévoit un ensemble de mesures visant à garantir que les enquêtes pénales, les poursuites et les procès se déroulent d'une manière qui valide les expériences de violence des femmes et des filles, qui évite leur victimisation secondaire et qui leur offre une protection tout au long des différentes étapes de la procédure. Il est essentiel de mettre en œuvre les dispositions examinées dans la présente partie du rapport si l'on veut apporter protection et justice à toutes les femmes et les filles qui risquent d'être, ou qui ont été, confrontées à la violence fondée sur le genre.

1. Obligations générales, réponse immédiate, prévention et protection (articles 49 et 50)

161. L'un des principes essentiels d'une réponse adéquate à la violence à l'égard des femmes est le principe d'enquêtes et de procédures judiciaires rapides et efficaces, intégrant une compréhension de ces infractions qui soit fondée sur le genre et prenant en considération les droits de la victime à toutes les étapes de ces enquêtes et procédures. Souvent, les services répressifs ou judiciaires accordent une priorité faible aux cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, ce qui alimente un sentiment d'impunité chez les auteurs et renforce l'idée erronée selon laquelle ce type de violence serait socialement « acceptable »⁹⁶. Parce que les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique ne sont pas considérés comme prioritaires, les enquêtes et procédures judiciaires sont lancées tardivement, ce qui peut entraîner la perte de preuves essentielles et aggraver le risque que la victime subisse de nouvelles violences. C'est pourquoi l'article 49 de la Convention d'Istanbul exige que les Parties s'assurent que les enquêtes et les procédures judiciaires soient traitées sans retard injustifié, tout en respectant les droits de la victime à toutes les étapes des procédures pénales. L'article 50 renforce encore ces obligations en exigeant que les services répressifs répondent rapidement et de manière appropriée aux cas de violence à l'égard des femmes, y compris en offrant aux victimes une protection immédiate et en prenant des mesures de prévention de la violence. Les rapports du GREVIO se concentrent sur l'application de l'article 50 à des étapes clés de la procédure pénale, en particulier le signalement, l'enquête, les poursuites et la condamnation. C'est notamment à ces étapes qu'il importe que les victimes ressentent que leurs besoins de soutien, de protection et de justice sont pris en compte.

a. Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête

162. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait observé qu'une restructuration opérée au sein de la police avait entraîné la perte de connaissances spécialisées sur la violence domestique et que, pour répondre aux cas de violence domestique, l'accent avait été mis sur les interventions sociales en lien avec les centres Veilig Thuis, plutôt que sur les interventions de justice pénale. Il avait observé que les autorités devaient faire évoluer leur compréhension de la violence domestique et cesser de la concevoir comme une situation de conflit impliquant deux parties égales, toutes deux considérées comme des auteurs, pour l'appréhender comme la manifestation de rapports de force déséquilibrés entre hommes et femmes et prendre pleinement en compte le contexte et les antécédents de violence. Le GREVIO avait également identifié des lacunes dans la réponse de la police aux cas de violences sexuelles, et avait notamment relevé le fait que des membres de la police décourageaient les victimes d'effectuer des signalements. Des préoccupations avaient également été exprimées au sujet des femmes migrantes sans permis de résidence victimes de violence, qui étaient réticentes à effectuer des signalements à la police par crainte que leurs données ne soient partagées avec les autorités chargées de l'immigration.

96. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 255.

163. Depuis le rapport d'évaluation de référence, des efforts ont été faits pour renforcer l'expertise de la police sur la violence domestique et les autres formes de violence à l'égard des femmes, intégrant notamment une perspective plus sensible au genre, comme cela a été décrit plus haut dans le présent rapport⁹⁷. La police adopte une approche plus systémique, mettant l'accent sur l'auteur, pour enquêter sur les violences domestiques. Cependant, le GREVIO note que cette approche n'est pas appliquée systématiquement dans tout le pays. Il regrette en outre que les affaires de violence domestique ne soient pas prioritaires, ce qui se traduit parfois par de longs délais de traitement qui, dans le contexte de la sous-utilisation des ordonnances d'urgence d'interdiction, expose les victimes à de nouvelles violences. Un rapport récent de l'Inspection de la justice et de la sécurité a constaté une amélioration globale de la réponse de la police aux cas de harcèlement, mais aussi révélé des lacunes spécifiques, comme le fait que cette forme de violence ne soit pas reconnue et que les victimes ne se sentent pas crues⁹⁸.

164. Le GREVIO déplore le fait que les victimes de violences sexuelles continuent de se voir dissuadées de porter plainte par les forces de l'ordre, malgré l'affectation d'agents spécialement formés en la matière. Le GREVIO note avec préoccupation que des pratiques telles que le fait d'alerter les victimes sur les difficultés potentielles des affaires de violence sexuelle et/ou les éventuelles conséquences négatives d'un signalement, ou le fait d'imposer un « délai de réflexion » d'une semaine avant de prendre le signalement, se poursuivent, quoiqu'à plus petite échelle⁹⁹. Le GREVIO considère donc que des mesures urgentes doivent être prises afin que tout signalement de viol soit enregistré avec soin et célérité et qu'il fasse l'objet d'une enquête. Dès lors que les services répressifs ont connaissance d'une possible infraction pénale, toute pratique visant à dissuader les victimes de signaler leur cas constitue une violation du devoir des autorités d'agir avec la diligence requise conformément à l'article 5 de la Convention d'Istanbul.

165. Des données récentes tirées de l'enquête de 2024 à l'échelle de l'Union européenne concernant la prévalence de la violence fondée sur le genre montrent que 12,6 % des femmes aux Pays-Bas ont subi des violences physiques et/ou des menaces, 28,6 % ont été victimes de violences sexuelles et 41 % ont été victimes de harcèlement sexuel au travail durant leur vie¹⁰⁰. Le rapport 2024 de l'Observatoire néerlandais de la prévalence de la violence domestique et des comportements sexuels transgressifs indique que 10 % des quelque neuf millions de femmes aux Pays-Bas ont été victimes de violence domestique au cours des 12 mois précédant l'enquête – mais seulement 3,6 % des femmes victimes de violence psychologique, 3,6 % des femmes victimes de violences physiques et 8,6 % des femmes victimes de harcèlement de la part d'un ex-partenaire ont déclaré avoir contacté la police concernant ces formes de violence¹⁰¹. Selon les autorités, en 2023, la police a enregistré 5 840 signalements provenant de femmes victimes d'infractions sexuelles, 10 320 signalements provenant de femmes victimes de menaces et 17 040 signalements provenant de femmes victimes de violences physiques. L'écart entre la prévalence des violences et le nombre de faits signalés montre que des mesures visant à renforcer la confiance des femmes dans les forces de l'ordre afin d'augmenter les taux de signalement sont indispensables, problème que le GREVIO avait déjà identifié dans son rapport d'évaluation de référence. Selon les informations reçues par les ONG de défense des droits des femmes, la volonté de dénoncer les violences chez certains groupes de femmes victimes de discrimination intersectionnelle, notamment les femmes en situation de handicap, les femmes LBTI, les femmes en situation de prostitution et les femmes migrantes, est encore plus faible¹⁰². Bien que ces groupes de femmes soient davantage victimes de violences, elles sont moins susceptibles de les signaler par crainte d'être stigmatisées ou de ne pas être crues, ou parce qu'elles n'ont pas de permis de résidence en cours de validité.

97. Voir chapitre III, Formation des professionnels (article 16).

98. Inspection de la justice et de la sécurité, *Stalked. Seen. Heard ? Follow-up investigation into "The approach to the stalking by Bekir E. (2019)"*, 2024.

99. Contribution d'ONG soumise par l'Institut néerlandais des droits humains, p. 19.

100. FRA, EIGE, Eurostat (2024), EU gender-based violence survey - Key results. Experiences of women in the 27 EU Member States, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg : www.fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results.

101. www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-2024/9-totaalbeeld-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag.

102. Contribution d'ONG soumise par le Réseau néerlandais de la CEDAW, pp. 17-21.

166. Malgré les efforts louables de la police pour s'assurer que les victimes issues de tous les groupes sociaux signalent les violences subies, et notamment malgré les instructions opérationnelles de la police « Pour un signalement sûr des crimes et délits par les victimes en situation irrégulière¹⁰³ », les femmes migrantes continuent de craindre d'être expulsées et séparées de leurs enfants si elles signalent les violences subies, problème déjà identifié par le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence. Si certains commissariats ou agent-es de police appliquent les instructions susmentionnées, d'autres ne le font pas, ce qui crée une situation d'insécurité pour les femmes migrantes. En outre, des ONG travaillant dans ce domaine ont indiqué au GREVIO que les femmes en situation de prostitution ne sont pas toujours prises au sérieux par la police, en particulier lorsqu'elles signalent des faits de harcèlement¹⁰⁴. Le GREVIO estime qu'il convient de redoubler d'efforts pour renforcer la confiance des groupes de femmes susmentionnés à l'égard des forces de l'ordre, notamment par le biais de mesures de sensibilisation et de confiance et par le biais d'une formation renforcée sur les formes croisées de discrimination et sur leur impact sur l'aptitude des femmes à signaler les violences.

167. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à poursuivre d'office avec la diligence requise chaque cas de viol ou de violence sexuelle porté à leur attention, et à mettre fin à toute pratique dissuadant les femmes victimes de porter plainte, comme l'imposition de « délais de réflexion ».

168. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à prendre des mesures pour accroître la confiance dans les forces de l'ordre et encourager les femmes victimes de violence à signaler les faits, notamment les femmes qui risquent de faire l'objet d'une discrimination intersectionnelle ou qui en sont victimes, par exemple les femmes en situation de handicap, les femmes LGBTI, les femmes en situation de prostitution et les femmes migrantes.

b. Enquêtes et poursuites effectives

169. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO s'était félicité de la méthode de travail « ZSM » du ministère public visant à accélérer la prise en charge des cas les plus fréquents, avec l'objectif de décider dans un délai de six heures comment traiter l'affaire. Il existait des lignes directrices relatives aux poursuites pour toutes les infractions prévues par le Code pénal néerlandais et des instructions pour les affaires de violence domestique, de violence sexuelle et de maltraitance des enfants.

170. Depuis le rapport d'évaluation de référence, les autorités ont fourni au GREVIO des données sur le nombre d'affaires de violence domestique soumises au parquet, et notamment sur le nombre de suspects cités à comparaître et sur le nombre de sanctions infligées par le ministère public dans le cadre des « ordonnances pénales » (Strafbeschikking) prévues par le droit pénal néerlandais¹⁰⁵. Cependant, dans le passé, les données n'étaient pas ventilées, si bien qu'il était impossible de déterminer le nombre de femmes victimes. Le GREVIO note avec satisfaction que, depuis 2024, le parquet enregistre le nombre de femmes victimes dans le cadre des procédures pénales ce qui permettra, dans les années à venir, de dénombrer les affaires pénales dans lesquelles des femmes ont été victimes d'infractions de violence. Toutefois, au moment de l'adoption du présent rapport, aucune donnée de ce type n'était disponible en ce qui concerne les différentes formes de violence visées par la Convention d'Istanbul.

171. Le parquet continue de pratiquer sa méthode de travail accélérée dite « ZSM », ce dont le GREVIO se félicite. De nouvelles lignes directrices à l'intention des procureur-es concernant les procédures pénales dans les affaires de violence domestique, dont le harcèlement, ont été publiées. Autre évolution récente : la citation à comparaître des suspects dans des affaires de violence domestique et de maltraitance d'enfants, délivrée par le parquet, est désormais la règle. Les 10 circonscriptions judiciaires des Pays-Bas ont maintenant des procureur-es spécialisés dans

103. www.safereporting.eu/.

104. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

105. Voir rapport étatique, paragraphe 56 et www.om.nl/onderwerpen/strafbeschikking.

les affaires de violence domestique, de maltraitance d'enfants et d'infractions sexuelles. Ils traitent eux-mêmes ces affaires et apportent également leur soutien aux procureur·es non spécialisés en la matière. Les infractions sexuelles ne peuvent être traitées que par des procureur·es spécialisés dans ce domaine.

172. En janvier 2022, le tribunal de Rotterdam a introduit une nouvelle méthode de travail concernant les affaires de violence domestique. Il tient chaque semaine une audience conjointe au cours de laquelle plusieurs affaires en instance – au civil et au pénal – concernant une famille sont entendues par un·e même juge¹⁰⁶. L'approche conjointe dans les affaires de violence domestique garantit une action rapide du parquet au sein duquel un·e procureur·e est chargé·e à temps plein des affaires de violence domestique et de harcèlement. Une approche interinstitutionnelle est suivie dès le placement du suspect en garde à vue, associant les services chargés des poursuites, les forces de l'ordre, les centres Veilig Thuis, les services de probation, les ONG proposant des programmes pour les auteurs de violences et d'autres parties prenantes concernées. Dès qu'une affaire est soumise, elle est examinée par ces instances et les informations sur les antécédents de la famille et sur les mesures passées sont mises en commun. L'échange rapide d'informations permet à toutes les autorités compétentes de prendre des décisions éclairées en temps utile, et notamment d'ordonner des mesures de protection comme l'imposition à l'auteur d'une interdiction de contact, d'un bracelet électronique ou d'une obligation de participer à un programme destiné aux auteurs de violences domestiques. L'un des autres avantages des audiences conjointes est qu'elles sont généralement organisées sous trois mois.

173. En ce qui concerne les violences psychologiques, le GREVIO avait noté dans son rapport d'évaluation de référence que, bien que ces violences puissent tomber sous le coup des dispositions pénales en vigueur et entraîner notamment l'application de l'article 284 du Code pénal sur la contrainte ou de l'article 285 sur la menace, les poursuites étaient rarement fondées sur ces motifs dans la pratique. Le GREVIO regrette que cette situation perdure et que très peu de cas de violences psychologiques soient portés devant les tribunaux, d'après ce qu'ont indiqué les expert·es¹⁰⁷. En effet, le champ d'application des infractions précitées du Code pénal ne s'étend pas à d'éventuels comportements consistant en plusieurs faits de moindre intensité, mais qui font souvent partie d'un ensemble de violences psychologiques caractérisant les situations de violence domestique, et que l'article 33 de la Convention d'Istanbul vise précisément à prendre en compte. Le GREVIO note donc avec intérêt la récente présentation au Parlement néerlandais d'un projet de loi visant à ériger en infraction pénale la violence psychologique. Une disposition pénale spécifique contribuerait sans doute à renforcer la clarté et la cohérence juridiques, en permettant aux forces de l'ordre et aux tribunaux d'enquêter efficacement sur la violence psychologique et notamment sur le contrôle coercitif, d'engager des poursuites et de prendre des sanctions, et aiderait les professionnel·les et les victimes à comprendre cette forme de violence. Toute modification du droit pénal devra s'accompagner de campagnes de sensibilisation et d'un débat public sur la violence psychologique, notamment sur le contrôle coercitif, comme cela a été fait avec la nouvelle loi sur la violence sexuelle.

174. En ce qui concerne les violences sexuelles, une augmentation du nombre de signalements d'infractions sexuelles peut déjà être observée depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les infractions sexuelles, le 1^{er} juillet 2024. Le GREVIO félicite les autorités d'avoir anticipé cette augmentation en dotant les autorités chargées des poursuites et les forces de l'ordre de ressources supplémentaires, et en développant les mesures de soutien aux victimes. Toutefois, il apparaît que l'augmentation des ressources n'a pas encore permis de réduire de manière significative l'arriéré d'affaires pendantes concernant les violences sexuelles, même si le nombre d'affaires anciennes a diminué malgré l'afflux constant de cas récents.

175. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les enquêtes sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul soient menées sans retard injustifié, et pour que les autorités chargées des enquêtes collectent de manière proactive des preuves qui ne se limitent pas à la déclaration de la victime, afin d'assurer des poursuites effectives et rapides,

106. Voir chapitre III, Garde, droit de visite et sécurité (article 31).

107. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

notamment dans le contexte de la nouvelle définition légale du viol et de la violence sexuelle fondée sur la notion de consentement.

176. **Saluant la méthode de travail appliquée par le tribunal de Rotterdam dans les affaires de violence domestique, où l'ensemble du contentieux en instance en droit de la famille et en droit pénal concernant une famille est traité par un-e même juge dans le cadre d'une audience conjointe, le GREVIO invite les autorités néerlandaises à envisager d'étendre cette méthode de travail à d'autres tribunaux du pays.**

c. Taux de condamnation

177. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO s'était dit préoccupé par le faible taux de poursuites, le taux élevé d'abandon des poursuites et le faible taux de condamnations, compte tenu du nombre élevé de faits de violence domestique. Il n'avait pas été en mesure d'évaluer ces questions de manière plus approfondie ou en lien avec d'autres formes de violence à l'égard des femmes, les données n'étant pas ventilées.

178. Le GREVIO regrette que cette situation perdure. En l'absence de ventilation des données par catégories importantes telles que le sexe de la victime, le sexe de l'accusé et la nature de leur relation, il est difficile pour le GREVIO d'évaluer les taux de poursuites et de condamnations pour violences domestiques, ou de déterminer si les peines ou sanctions imposées sont proportionnées et dissuasives. Le GREVIO regrette qu'il n'y ait toujours pas de données disponibles sur le nombre de poursuites et le taux d'affaires classées chaque année concernant les autres formes de violence à l'égard des femmes, ventilées par sexe, âge, localisation de la victime et de l'auteur, et relation entre les deux parties. Comme cela a été indiqué plus haut dans le présent rapport, les données recueillies par la justice ne permettent actuellement pas d'évaluer les taux d'abandon de poursuites pour les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul¹⁰⁸.

179. D'après les données provenant des autorités qui sont actuellement accessibles au grand public, on peut observer que, sur les 85 000 cas de violence domestique signalés chaque année par des victimes, tous sexes et âges confondus, seuls quelques cas parviennent jusqu'aux parquets, et que leur nombre a diminué ces dernières années, passant de 10 420 cas traités par le parquet en 2019 à 8 905 en 2022. Toutefois, le GREVIO note avec intérêt la pratique des juridictions pénales et des parquets néerlandais consistant à fournir des explications aux victimes si leur affaire n'aboutit pas à une condamnation faute de preuves. Les victimes sont informées que leur témoignage est crédible, mais que la norme de preuve requise dans les procédures pénales est élevée – cela permet une reconnaissance de leurs souffrances. Le GREVIO souligne l'importance de ces pratiques, car elles contribuent de manière significative à instaurer la confiance dans le système de justice pénale, malgré un classement sans suite ou l'acquittement de l'accusé.

180. **Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à :**

- a. veiller à ce que tous les actes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique visés par la Convention d'Istanbul fassent rapidement l'objet de poursuites et de sanctions, notamment grâce à des mesures à long terme visant à renforcer les capacités des tribunaux chargés des affaires de violence à l'égard des femmes, afin de réduire les délais ;**
- b. veiller à ce que les peines et mesures imposées pour les infractions visées par la Convention d'Istanbul soient effectives, proportionnées et dissuasives ;**
- c. identifier les causes profondes des taux de déperdition dans le système de justice pénale en instaurant une collecte de données et un suivi des affaires dans l'ensemble du système, et remédier au problème de la déperdition en prenant des mesures adéquates.**

108. Voir chapitre II, Collecte des données (article 11).

2. Appréciation et gestion des risques (article 51)

181. Nombreux sont les auteurs de formes de violence visées par la Convention d'Istanbul (violence domestique, viol, harcèlement, harcèlement sexuel ou mariage forcé, par exemple) qui menacent leurs victimes de violences graves, y compris de mort, et qui leur ont déjà fait subir des violences graves dans le passé, y compris des strangulations non mortelles. Le fait que ces violences se déroulent de plus en plus souvent dans l'espace numérique exacerbe encore le sentiment de peur chez les femmes et les filles. En conséquence, l'article 51 souligne que la sécurité des victimes doit être la préoccupation principale lors de toute intervention dans de telles affaires et il requiert la mise en place d'un réseau interinstitutionnel de professionnel·les pour protéger les victimes exposées à un risque élevé tout en évitant d'aggraver le préjudice subi. Cet article énonce aussi l'obligation de veiller à ce que toutes les autorités pertinentes – et pas uniquement les services répressifs – évaluent effectivement les risques et conçoivent un plan de gestion des risques pour la sécurité de la victime, au cas par cas, en appliquant des procédures standardisées et en coopérant les unes avec les autres¹⁰⁹.

182. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait noté avec satisfaction que la police, les services sociaux et les centres Veilig Thuis utilisaient plusieurs outils d'évaluation des risques, en fonction du type et de la gravité des violences, tels que les outils SASH (« détection et évaluation de la traque et du harcèlement ») pour le harcèlement ou RiHG pour les violences intimes en lien avec les ordonnances d'urgence d'interdiction, appelées ordonnances de protection temporaire aux Pays-Bas. Toutefois, le GREVIO avait constaté que, en dehors des cas où de telles ordonnances étaient envisagées, l'évaluation des risques ne faisait pas partie de la réponse habituelle aux situations de violences domestiques, et avait relevé la lenteur de la procédure.

183. Bien que, depuis 2016, l'évaluation des risques pour la sécurité de la victime soit devenue un outil important pour déterminer les affaires prioritaires au sein du ministère public et de la police, elle continue d'être peu utilisée dans la pratique, selon les spécialistes du domaine. Une évaluation n'est menée que dans des situations de violence domestique grave, et non dans tous les cas signalés aux autorités¹¹⁰. En outre, une évaluation inadéquate des risques de violence grave, de harcèlement ou de féminicide a été observée dans la pratique¹¹¹. Les études et l'expertise des ONG de défense des droits des femmes montrent que les menaces d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique ne sont pas toujours prises au sérieux par les forces de l'ordre, ce qui se traduit par l'adoption de mesures de protection inadéquates¹¹². Le GREVIO rappelle la nécessité de veiller à ce qu'une évaluation des risques standardisée et systématique soit effectuée dans tous les cas, sur la base de signaux d'alerte et d'alarme clairement définis, y compris en cas de menace pour les enfants du ménage. Un meilleur niveau de formation et une plus grande cohérence dans l'approche appliquée à l'évaluation des risques permettraient de négliger moins de situations de violence domestique. Dans ce contexte, le GREVIO souligne la nécessité impérieuse d'évaluer les risques

109. En outre, le GREVIO souligne que l'obligation de procéder à une appréciation des risques dans les situations de violence domestique ne découle pas seulement de la Convention d'Istanbul, mais également des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, conformément à l'arrêt de 2021 dans l'affaire *Kurt c. Autriche* [GC], requête n° 62903/15, paragraphes 167 à 176, 15 juin 2021. La Cour européenne des droits de l'homme a notamment estimé que les autorités doivent réagir immédiatement aux allégations de violences domestiques et établir s'il existe un risque réel et immédiat pour la vie de la ou des victimes identifiées en menant une évaluation du risque qui soit autonome, proactive et exhaustive. La réalité et l'immédiateté du risque doivent être évaluées en tenant dûment compte du contexte particulier qui est celui des affaires de violences domestiques. Dès lors que cette appréciation met en évidence l'existence de pareil risque, les autorités se trouvent dans l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives. Ces mesures doivent être adéquates et proportionnées au niveau de risque décelé. La Cour a observé que, dès lors qu'un risque a été mis en évidence, une réponse globale aux violences domestiques passe par une coordination entre les parties prenantes concernées et par la diffusion rapide de l'information, notamment des informations provenant des services de protection de l'enfance, des écoles et d'autres structures d'accueil, si des enfants sont concernés.

110. Lünemann K.D. et Ter Woerds S. (2021), *Meer dan. Ruzie. Politie in de netwerkaanpak huiselijk geweld*, Politie & Wetenschap, Verwey-Jonker Instituut.

111. Contribution d'ONG soumise par le Réseau néerlandais de la CEDAW, pp. 34-35 ; Lünemann K.D., Compagner M., Steketee M. et de Wildt R. (2023), *Op zoek naar beschermingsarrangementen. Een onderzoek naar samenwerking huiselijk geweld in Zaanstreek-Waterland*, Verwey-Jonker Instituut.

112. Contribution d'ONG soumise par le Réseau néerlandais de la CEDAW, pp. 34-35, et par la section néerlandaise de la Commission internationale des juristes (NJCM), p. 11 ; Lünemann K.D. et Ter Woerds S. (2021), *Meer dan. Ruzie. Politie in de netwerkaanpak huiselijk geweld*, Politie & Wetenschap, Verwey-Jonker Instituut, et rapport Een kwetsbaar recht. Inspectie Justice en Veiligheid, 27 septembre 2021.

encourus par les femmes victimes de violence domestique fondée sur le genre, notamment tout signe d'alerte lié à la perception d'une transgression, par la victime, de normes sociales, à l'annonce d'une grossesse ou d'une séparation¹¹³.

184. Dans ce contexte, il note donc avec intérêt que des études exploratoires ont été commandées afin d'examiner les moyens d'améliorer l'évaluation des risques, notamment dans le cadre de la prévention des féminicides. En outre, pour accroître le recours à l'évaluation des risques, Valente, l'organisation qui coordonne les refuges pour femmes aux Pays-Bas, a développé, en coopération avec la police nationale et l'Association des communes néerlandaises, une boîte à outils d'évaluation des risques qui aide les professionnel·les à choisir l'instrument approprié à chaque cas signalé.

185. Dès lors qu'un risque est mis en évidence, les mesures de sécurité à la disposition de la police peuvent être l'arrestation de l'auteur des violences, l'accueil d'une femme dans un refuge ou encore la mise à disposition d'un bouton d'alerte, en coopération avec Valente, l'ONG qui coordonne les refuges pour femmes. L'activation de ce bouton permet d'alerter automatiquement la police qui voit immédiatement l'historique de l'affaire apparaître sur ses écrans. La police localise ensuite par GPS la personne en danger et envoie deux véhicules sur place. Au cours des premières semaines suivant la mise à disposition du bouton d'alerte, la police est régulièrement alertée de la situation.

186. Le GREVIO se félicite des informations selon lesquelles la police organise des conférences interinstitutionnelles d'évaluation des risques rassemblant les parties prenantes concernées, telles que les centres Veilig Thuis et les services chargés des poursuites, dans les cas de grave danger. La conférence donne lieu à une décision sur les mesures opérationnelles préventives applicables à l'auteur des violences, telles qu'une ordonnance d'urgence d'interdiction ou une arrestation. Une fois l'évaluation des risques effectuée, les centres Veilig Thuis élaborent un plan de sécurité pour la victime et ses enfants et évaluent les mesures à prendre dans ce cadre, par exemple leur prise en charge dans un refuge pour femmes. Une fois informé de l'affaire, le ministère public est également, en principe, chargé d'élaborer un plan de sécurité, mais, selon les indications reçues de la part de la société civile, cette pratique est peu fréquente¹¹⁴. Le GREVIO note avec satisfaction que l'importance d'actualiser régulièrement l'évaluation des risques est largement admise par les autorités et que l'actualisation est généralement effectuée par les centres Veilig Thuis. Le GREVIO craint toutefois qu'une conception de la violence domestique comme un conflit entre parties égales sans prise en compte suffisante des dynamiques de pouvoir en jeu fondées sur le genre ne conduise à négliger les spécificités des risques encourus. De plus, comme cela a déjà été mentionné dans le présent rapport, les pratiques professionnelles présentent d'importantes variations d'un centre Veilig Thuis à l'autre¹¹⁵. Des lacunes ont également été relevées au sujet de la procédure d'évaluation des risques effectuée par les centres Veilig Thuis en dehors des situations de grave danger. Bien que la loi exige que les centres procèdent à une évaluation des risques dans tous les cas qui leur sont renvoyés dans un délai de cinq jours, ils n'atteignent cet objectif que dans 50 à 60 % des cas. Enfin, il est difficile de savoir clairement si et dans quelle mesure les formes numériques de violence à l'égard des femmes sont prises en compte dans le cadre de l'évaluation des risques.

187. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur la strangulation non mortelle, qui ne semble pas être actuellement appréhendée comme un facteur de risque distinct dans l'évaluation des risques utilisée par tous les organismes aux Pays-Bas, bien qu'elle semble être prise en compte dans certaines actions de formation de la police¹¹⁶. Le GREVIO se félicite que les autorités veillent à ce que des recherches soient menées sur les pratiques médico-légales actuelles visant à identifier

113. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

114. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

115. Voir chapitre III, Services de soutien spécialisés (article 22).

116. La strangulation, c'est-à-dire la compression des veines jugulaires et/ou la restriction de la circulation de l'air par une pression externe (souvent manuelle) sur le cou, entraîne une diminution de l'apport d'oxygène au cerveau et peut conduire à l'inconscience et à une incontinence urinaire en l'espace de 7 à 15 secondes. Ces délais sont communément admis dans le domaine médico-légal et ont été examinés pour la première fois dans une étude datant de 1943 : Kabat H, Anderson JP, Acute arrest of cerebral circulation in man: Lieutenant Ralph Rossen (Mc), U.S.N.R. Arch Neuropsych. 1943; 50(5): 510-528 : www.jamanetwork.com/journals/archneurpsyc/article-abstract/649750.

les victimes de strangulation non mortelle, dans le but d'améliorer la recherche médicale, la détection précoce et la collaboration pluridisciplinaire dans les cas où un acte de strangulation est suspecté. Des travaux similaires sont actuellement menés pour améliorer le niveau d'évaluation des risques dans le secteur de la santé, en introduisant des « signaux d'alerte » et d'autres moyens permettant au personnel médical de déceler les signes de strangulation non mortelle, afin d'éviter des conséquences mortelles pour les victimes. Les victimes ayant déjà été étranglées ont sept fois plus de risques d'être tuées¹¹⁷ ; même lorsqu'elle n'est pas mortelle, la strangulation est susceptible de provoquer des lésions permanentes graves, notamment cérébrales¹¹⁸.

188. En ce qui concerne les mécanismes d'examen des cas de meurtre, le GREVIO note que, si les féminicides sont parfois analysés rétrospectivement par les autorités compétentes, tous les cas ne sont pas systématiquement étudiés. Toutefois, la possibilité d'introduire un mécanisme d'examen des cas de féminicide aux Pays-Bas était en cours d'examen au moment de la procédure d'évaluation, et des études avaient été commandées sur les meurtres commis dans l'environnement domestique. Au regard des efforts déployés actuellement par les autorités pour lutter contre les féminicides, le GREVIO souligne la nécessité d'identifier, par le biais de mécanismes d'examen systématique des cas de féminicide, l'existence d'un contexte de violence domestique ou d'une autre forme de violence à l'égard des femmes précédant le meurtre d'une femme, ainsi que d'éventuelles lacunes systémiques dans la réponse institutionnelle des autorités lorsque la victime était déjà connue de leurs services. L'un des sujets connexes est celui des suicides liés à la violence fondée sur le genre et des autres décès suspects de femmes, qui font l'objet de peu d'études aux Pays-Bas et méritent davantage d'attention, par exemple en prenant en compte les suicides et les décès suspects dans les mécanismes d'examen des cas de féminicide¹¹⁹.

189. **Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à faire en sorte que :**

- a. **des évaluations des risques sensibles au genre soient systématiquement et obligatoirement effectuées dans les situations de violence domestique et d'autres formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, et ne se limitent pas aux situations de violence grave ;**
- b. **l'évaluation des risques, la gestion des risques et les mesures préventives soient mises en œuvre et appliquées de manière harmonisée dans tout le pays, en proposant par exemple des formations, des lignes directrices et des mesures de sensibilisation ;**
- c. **l'évaluation des risques suive une approche interinstitutionnelle effective, de manière à garantir les droits humains et la sécurité de chaque victime tout en prenant dûment en considération les droits et les besoins en matière de sécurité des enfants témoins de violences entre partenaires intimes ;**
- d. **tous les cas de meurtre, de suicide et de décès suspect de femmes soient systématiquement examinés et analysés, afin de déterminer si les motivations de l'auteur étaient liées au genre, ou si la femme avait déjà subi des violences domestiques ou une autre forme de violence couverte par la Convention d'Istanbul, et afin d'identifier d'éventuelles lacunes systémiques dans la réponse institutionnelle apportée par les autorités.**

117. Glass N. et al., "Non-fatal strangulation is an important risk factor for homicide of women", *The Journal of Emergency Medicine*, volume 35, n° 3, 2008, pp. 329-335 : www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2573025/.

118. White C. et al., "I thought he was going to kill me": analysis of 204 case files of adults reporting non-fatal strangulation as part of a sexual assault over a 3-year period", *Journal of Forensic and Legal Medicine*, Volume 79, 2021 : www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1752928X21000135.

119. Par exemple, au Royaume-Uni, les données officielles montrent que le nombre de suicides liés à des violences domestiques dépasse le nombre de féminicides commis par un partenaire intime. Le Royaume-Uni inclut ces suicides dans son mécanisme d'examen des cas d'homicide domestique ; voir www.homicide-review.homeoffice.gov.uk/ et le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Royaume-Uni, paragraphes 36 et 88.

3. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52)

190. En vertu de l'article 52 de la Convention d'Istanbul, dans des situations de danger immédiat, les autorités se voient reconnaître le pouvoir d'émettre une ordonnance d'urgence d'interdiction, intimant à l'auteur des violences l'ordre de quitter la résidence de la victime ou de la personne en danger pour une période déterminée et lui interdisant d'entrer dans le domicile de la victime ou de la personne en danger ou de la contacter. Les ordonnances d'urgence d'interdiction constituent un moyen d'empêcher une infraction pénale et donc de donner la priorité à la sécurité¹²⁰. Par conséquent, elles devraient être limitées dans le temps et fondées sur l'épisode de violence, et renouvelables si le danger persiste. Toutefois, une protection à plus long terme devrait être accordée par un tribunal au moyen d'une ordonnance de protection, à la demande de la victime. Une ordonnance d'urgence d'interdiction devrait en principe s'étendre aux enfants ayant besoin d'une protection et prendre effet immédiatement.

191. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait exprimé des préoccupations quant aux limites de la loi sur les ordonnances de protection temporaire en matière de violence domestique, notamment concernant le champ d'application de la loi qui s'applique uniquement au domicile de la victime et concernant l'absence d'interdiction d'approcher la victime. En outre, le GREVIO avait noté que l'évaluation des risques requise pour pouvoir émettre une ordonnance d'urgence d'interdiction était un processus relativement long, ce qui dissuadait la police d'avoir recours à une telle ordonnance.

192. Le GREVIO regrette qu'aucun changement n'ait été apporté à la loi sur les ordonnances de protection temporaire en matière de violence domestique depuis le rapport d'évaluation de référence. Le régime actuel des ordonnances d'urgence d'interdiction continue de présenter plusieurs problèmes majeurs, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique. Premièrement, elles ne peuvent être appliquées que dans les cas où l'auteur des violences et la victime cohabitent « régulièrement ». Cela exclut du champ de la protection les victimes de violence domestique qui ne partagent pas leur domicile avec l'auteur, ce qui est d'autant plus préoccupant que le fait de quitter un auteur de violences augmente fortement le risque de subir de nouvelles violences. Deuxièmement, le fait que ces ordonnances soient liées à la résidence – à un lieu donc, et non à une personne – prive les victimes de protection dès lors qu'elles quittent leur domicile. Troisièmement, le seuil requis pour pouvoir émettre une telle ordonnance est très élevé, puisqu'il est limité aux « cas de danger grave et imminent », alors que l'article 52 de la Convention d'Istanbul exige uniquement l'existence d'une situation de danger immédiat pour la victime, et n'impose pas que le risque soit « grave ». Le GREVIO rappelle que l'un des principes qui sous-tendent les ordonnances d'urgence d'interdiction est la reconnaissance, par les rédacteurs de la convention, de l'importance de garantir le départ de l'auteur des violences de manière à permettre à la victime de conserver son lieu de résidence, au lieu de préconiser la mise à l'abri précipitée de la victime dans un refuge ou un autre endroit, ce qui a de graves conséquences sur la vie sociale et la santé mentale de la victime et de ses enfants (qui peuvent devoir changer d'école, par exemple). En conséquence, cette disposition impose de reconnaître aux autorités compétentes le pouvoir d'ordonner à l'auteur de violence domestique de quitter la résidence de la victime et d'interdire à l'auteur d'y retourner ou de contacter la victime. Le danger immédiat doit être apprécié par les autorités compétentes et doit donc faire l'objet d'une évaluation rigoureuse des risques (voir article 51 de la convention)¹²¹. Quatrièmement, aux Pays-Bas, seuls les maires ou, par délégation, les commissaires de police peuvent prononcer une ordonnance d'urgence d'interdiction de 10 jours à l'encontre d'un auteur de violence domestique, ce qui signifie que les policiers intervenant dans un contexte de violence domestique n'ont pas le pouvoir d'émettre immédiatement une ordonnance mais doivent d'abord en référer à un-e commissaire de police. Bien que cette démarche puisse être effectuée dans les deux heures, la procédure peut prendre jusqu'à 24 heures, ce qui ne respecte pas l'exigence d'une « émission immédiate », sauf à placer l'auteur en détention provisoire jusqu'à l'émission de l'ordonnance pour assurer la sécurité de la victime. Les maires peuvent étendre la durée de l'ordonnance à 28 jours, sauf dans les communes où ils ont délégué ce pouvoir à la police ou aux

120. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 207, et sur Malte, paragraphe 218.

121. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 264.

services chargés des poursuites. Enfin, comme cela sera décrit plus en détail dans la partie portant sur l'article 53, les ordonnances de protection émises par la justice ne sont pas liées aux mesures d'urgence et il n'est pas possible de prolonger la durée des mesures d'urgence jusqu'à l'émission d'une ordonnance de protection de plus longue durée, ce qui crée une interruption dans la protection des victimes.

193. Il est donc important de modifier la définition de la « violence domestique » énoncée dans la loi sur les ordonnances de protection temporaire en matière de violence domestique afin qu'elle couvre plus spécifiquement les victimes qui ne cohabitent pas avec l'auteur des violences, conformément à l'article 3 de la Convention d'Istanbul. En outre, le GREVIO souligne la nécessité de faire en sorte que les ordonnances d'urgence d'interdiction puissent interdire à l'auteur d'approcher ou de contacter la victime, et qu'elles puissent être délivrées sur-le-champ en cas de danger immédiat, sans qu'il soit nécessaire d'atteindre le seuil élevé d'un risque « grave », de manière à se conformer pleinement à l'article 52 de la Convention d'Istanbul.

194. Outre les déficiences du cadre juridique néerlandais relatif aux ordonnances d'urgence d'interdiction, le GREVIO a identifié plusieurs problèmes dans leur mise en œuvre pratique. Premièrement, les professionnel·les estiment que la procédure d'évaluation des risques est lourde et la police la trouve dissuasive. Deuxièmement, il n'y a pas de lien entre les ordonnances d'urgence d'interdiction et les plans de sécurité élaborés par les centres Veilig Thuis, alors qu'un tel lien serait clairement dans l'intérêt de la victime. Troisièmement, ces ordonnances sont très peu utilisées : moins de 2 000 ordonnances sont émises chaque année dans tout le pays et, dans certaines régions, il semble qu'aucune ordonnance n'ait été émise – il est difficile de savoir si c'est dû ou non à leur non-enregistrement¹²². De plus, le nombre d'ordonnances varie beaucoup selon les régions, certaines émettant de nombreuses ordonnances, d'autres beaucoup moins. Bien que des ordonnances puissent en principe également être émises concernant des violences psychologiques, elles sont très rarement utilisées en pratique. Enfin, on ne sait pas clairement si la protection offerte par les ordonnances d'urgence d'interdiction s'étend automatiquement aux enfants, et des problématiques persistent en matière de reconduction des ordonnances et de poursuites en cas de violation d'une ordonnance.

195. Compte tenu de ces insuffisances, le GREVIO estime que des mesures urgentes sont nécessaires pour réformer le système néerlandais des ordonnances d'urgence d'interdiction ou de protection temporaire afin de garantir le respect de l'article 52 de la convention. Un rapport récent commandé par le ministère de la Justice et de la Sécurité a révélé l'existence de plusieurs goulets d'étranglement, tant au niveau procédural que matériel, tels que le manque d'attention accordée à la protection des victimes et le défaut de maintien de la protection après l'expiration d'une ordonnance¹²³. Le GREVIO note avec intérêt qu'un projet est en cours au ministère de la Justice et de la Sécurité pour renforcer l'application de ces ordonnances et pour examiner la nécessité de procéder à des ajustements juridiques.

196. **En vue d'assurer le plein respect de l'article 52 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à prendre des mesures législatives et autres pour :**

- a. **modifier la loi sur les ordonnances de protection temporaire en matière de violence domestique afin d'inclure, dans la définition de la violence domestique, les victimes qui ne cohabitent pas avec l'auteur de l'infraction et afin de prévoir la possibilité d'ordonner une interdiction d'approcher et de contacter les victimes et leurs enfants ;**
- b. **veiller à ce que les autorités compétentes soient investies du pouvoir d'émettre de telles ordonnances sur-le-champ en cas de danger immédiat, sans qu'il soit nécessaire d'atteindre le seuil élevé d'un risque « grave » ;**

122. Rapport étatique, Partie IV, paragraphe 57.

123. Kleinjan-Van Zwet M. (2024), Het tijdelijk huisverbod vanuit een nieuw perspectief : www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/03/27/het-tijdelijk-huisverbod-vanuit-een-nieuw-perspectief.

- c. **promouvoir l'utilisation des ordonnances d'urgence d'interdiction auprès des services répressifs, en coopération avec les centres Veilig Thuis ;**
- d. **veiller à ce que ces ordonnances soient mises en œuvre avec diligence, et notamment à ce que les auteurs soient dûment informés de leur reconduction.**

4. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53)

197. Les ordonnances d'injonction et de protection sont destinées à prolonger la protection apportée à la victime et à ses enfants par les ordonnances d'urgence d'interdiction et peuvent être considérées comme complétant cette protection. En vertu de l'article 53 de la Convention d'Istanbul, les victimes de toutes les formes de violence envers les femmes devraient pouvoir obtenir une ordonnance de protection, disponible pour une protection immédiate – sans charge financière ou administrative excessive pesant sur la victime et indépendamment de la décision de la victime d'engager ou non une autre procédure judiciaire.

198. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait noté qu'en dehors des situations de danger immédiat, il était possible d'obtenir une interdiction de contact au civil dans un contexte de violence domestique, mais il était difficile de savoir dans quelle mesure cette possibilité était utilisée. De plus, il ne semblait pas y avoir de lien avec l'ordonnance de protection temporaire de 28 jours, de sorte que les victimes ne bénéficiaient pas d'une protection ininterrompue.

199. Le GREVIO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour remédier à cette situation. Il rappelle qu'en vertu de l'article 53 de la convention, les victimes devraient pouvoir bénéficier d'ordonnances de protection en vertu du droit civil/administratif, qu'elles décident ou non d'engager une procédure pénale ou toute autre procédure judiciaire. En réalité, nombreuses sont les victimes qui ne sont pas prêtes à porter plainte. De plus, l'article 53 de la convention précise que les ordonnances de protection devraient être émises ex parte et prendre effet immédiatement. Toutefois, la législation néerlandaise ne précise pas le délai dans lequel un tribunal doit émettre les ordonnances de protection. Le GREVIO craint que cela n'entraîne des interruptions dans la protection des victimes, par exemple lorsqu'une ordonnance d'urgence d'interdiction est émise pour une période de 28 jours puis devient caduque¹²⁴. Il convient donc de s'efforcer d'assurer la continuité et la complémentarité de la protection entre les deux types d'ordonnances. S'agissant de l'application pratique des ordonnances de protection, les statistiques et les informations fournies par la société civile font état d'une utilisation très faible, d'où la nécessité de promouvoir, de suivre et de renforcer l'utilisation des ordonnances de protection.

200. Enfin, le GREVIO souligne l'importance de veiller à ce que les ordonnances de protection puissent s'étendre aux enfants qui sont victimes de violence et/ou qui y sont exposés.

201. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à prendre des mesures législatives ou autres pour :

- a. **veiller à ce qu'il n'y ait pas d'interruption dans la protection de la victime du fait de l'expiration d'une ordonnance d'urgence d'interdiction ou d'injonction, en proposant des mesures de protection successives pouvant être appliquées immédiatement après l'expiration de l'ordonnance concernée, y compris pour les enfants de la victime ;**
- b. **veiller à ce que des efforts soient déployés pour promouvoir les ordonnances d'injonction, surveiller leur mise en œuvre et les faire respecter.**

124. Voir chapitre III, Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52).

5. Mesures de protection (article 56)

202. L'article 56 de la Convention d'Istanbul est une disposition essentielle à l'établissement d'un climat de confiance au niveau des procédures judiciaires pour les femmes et les filles qui ont subi ou qui sont témoins de l'une des formes de violence visées par la convention. Il dresse une liste non exhaustive de mesures nécessaires pour mettre les victimes de violences à l'abri des risques d'intimidation, de représailles et de victimisation secondaire, à tous les stades de la procédure, aussi bien pendant l'enquête que durant le procès. Les rédacteurs ont voulu que cette liste soit indicative et que les Parties puissent adopter des mesures de protection supplémentaires, plus favorables que celles que prévoit la convention. Il convient de souligner qu'une intimidation et une victimisation secondaire peuvent être causées non seulement par les auteurs d'infractions, mais aussi par des enquêtes et des procédures judiciaires qui ne reposent pas sur une compréhension fondée sur le genre de la violence envers les femmes ; l'application pratique des mesures de protection devrait donc être fermement ancrée dans une telle compréhension.

203. Lorsqu'une victime d'infraction est identifiée, la police l'oriente vers des organismes de soutien telles que Victim Support Netherlands, les centres Veilig Thuis, des organisations de défense des victimes ou des Centres d'aide aux victimes de violences sexuelles, qui proposent chacun différents types de services. Il a été indiqué au GREVIO que le choix du service est fait par la police, et non par les victimes, ce qui entraîne une multiplicité de contacts, oblige les femmes victimes de violence à relater plusieurs fois leur histoire, ou conduit à des interruptions dans le soutien apporté en cas de défaut d'orientation des victimes¹²⁵. Il serait souhaitable que l'ensemble des autorités compétentes suivent une approche plus harmonisée et coordonnée, par exemple en adoptant des protocoles ou des lignes directrices communes qui définissent les tâches et les responsabilités spécifiques de chaque autorité, et que des mécanismes d'orientation clairs soient mis en place.

204. Le GREVIO salue l'existence, dans le droit pénal et dans la procédure pénale néerlandais, de diverses mesures visant à prévenir la victimisation secondaire et répétée. Le statut de victime dans les procédures pénales a été renforcé au cours des dix dernières années. Jouissant depuis 2012 du statut de partie officielle à la procédure pénale, les victimes de violence domestique et de violences sexuelles ont le droit d'exprimer leur avis concernant les faits, la question de la culpabilité et les sanctions ou les mesures à imposer. Elles peuvent également obtenir de leur propre initiative que des informations soient ajoutées dans le dossier pénal (article 51b du Code de procédure pénale néerlandais)¹²⁶. En outre, le Code de procédure pénale consacre le droit à un traitement adéquat des victimes (article 51aa), le droit d'être informé tout au long de la procédure pénale (article 51ab), y compris le droit de pouvoir parler à un·e procureur·e et de se voir notifier toute remise en liberté (conditionnelle) et toute évasion, et le droit d'accès aux documents relatifs à la procédure dans la mesure où ils sont susceptibles d'intéresser la victime (article 51b). Pour protéger les victimes contre de nouvelles violations de leur intégrité physique ou sexuelle ou de leurs libertés individuelles, les autorités compétentes ont la possibilité d'imposer des mesures d'injonction ou des ordonnances de protection. En outre, des mesures ont été mises en place pour éviter les contacts entre les victimes et les auteurs d'infractions à l'intérieur des tribunaux et des locaux des services répressifs. De plus, les victimes peuvent choisir de ne pas communiquer leur adresse lorsqu'elles signalent une infraction et le ou la juge d'instruction peut ordonner la non-divulcation de l'identité d'un témoin ainsi que d'autres mesures jugées raisonnables et nécessaires pour dissimuler l'identité d'un témoin menacé.

205. Par ailleurs, il existe des dispositions spécifiques pour les victimes de violences domestiques et sexuelles, pour les victimes de la traite des êtres humains et pour les enfants victimes. Dans de tels contextes, il importe de procéder à une « évaluation individuelle » qui est un outil permettant d'évaluer la vulnérabilité et le risque de victimisation répétée (article 51aa du Code de procédure pénale). Les victimes de violences domestiques et sexuelles sont considérées comme étant

125. Zwartboek. 25 jaar slachtofferrechten, 2020, LANGSZ www.langzs.nl/wp-content/uploads/2020/12/Jubileumeditie-Zwartboek-LANGSZ-2020.pdf

126. Bosma et Groenhuijsen (2023), Slachtofferrechten en -participatie in het strafproces, et Muller E.R. (2023), Slachtofferbeleid : inhoud en organisaties, in: Slachtoffers. Onderzoek, beleid en praktijk. Wolters Kluwers, pp. 453-468 et 469-491 ; Lünemann K. D. et Mein A. G. (2014), Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

particulièrement vulnérables, ce qui entraîne l'application de mesures de protection supplémentaires. Les victimes sont tenues de comparaître devant le tribunal si elles sont citées à le faire, mais, en général, elles n'ont pas à témoigner devant le tribunal. Toutefois, toute demande de témoignage devant un tribunal doit être acceptée par le ou la juge, même si cela peut se faire lors d'une audience devant le ou la juge d'instruction en présence uniquement de l'avocat·e du suspect. Les enquêtrices et enquêteurs de police spécialisés dans les infractions sexuelles et les juges d'instruction auditionnent les victimes de ce type de violences en l'absence de l'auteur. Les victimes des formes de violence visées par la convention peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle gratuite dans les conditions prévues par la loi ; les victimes de violences ou d'infractions sexuelles ont toujours droit à une aide juridictionnelle gratuite, quels que soient leurs moyens financiers (article 44, paragraphes 3 et 4, de la loi sur l'aide juridictionnelle). Un projet pilote de défense des victimes a été lancé en 2021 ; dans le cadre de ce projet, la police oriente chaque victime de violence sexuelle vers des services de défense des victimes et vers Victim Support Netherlands.

206. Le GREVIO se félicite de l'obligation qui est faite, dans des cas spécifiques, d'enregistrer les auditions de victimes d'infractions menées par la police sur un support audio en vue d'une utilisation ultérieure devant la justice, ce qui permet de poursuivre les auteurs même si les victimes se rétractent. Afin de réduire les risques de victimisation secondaire, les auditions de victimes vulnérables, notamment de personnes mineures, doivent être enregistrées sur un support vidéo en présence de l'avocat·e du suspect. Toutes ces mesures permettent souvent d'éviter aux victimes de devoir témoigner à nouveau devant le tribunal ce qui, pour le GREVIO, constitue une mesure importante en faveur des victimes.

207. Si de nombreux droits sont accordés aux victimes d'infractions tout au long de la procédure pénale, un certain nombre de lacunes ont été observées dans leur mise en œuvre pratique, notamment concernant les femmes victimes de violence. Tout d'abord, les données personnelles des victimes figurent souvent dans les dossiers de l'affaire, engendrant des risques pour leur sécurité, malgré des demandes de non-divulgence de leur adresse. Le GREVIO note qu'un projet de loi visant à renforcer la protection de la vie privée et des données personnelles des victimes dans le cadre des procédures pénales est en cours d'examen. Il s'agit là d'une mesure opportune pour renforcer la protection des victimes¹²⁷.

208. En ce qui concerne le droit à l'information, une nouvelle instruction à l'intention des procureur·es concernant les victimes dans les procédures pénales a affaibli l'accès des victimes au dossier de l'affaire. Les organisations d'aide aux victimes font état de difficultés à obtenir les pièces du dossier auprès du ministère public. En outre, les organisations d'aide aux victimes craignent un affaiblissement du statut de victime durant la phase préalable à la procédure pénale, une nouvelle instruction destinée aux procureur·es prévoyant que les victimes ne puissent plus être représentées par un·e avocat·e ou une autre personne¹²⁸. Enfin, le droit de la victime d'être informée de la remise en liberté ou de l'évasion de l'auteur de l'infraction est essentiellement mis en œuvre par les personnes représentées par un·e avocat·e, bien qu'une demande en ce sens puisse être formulée par toutes les victimes, qu'elles bénéficient ou non d'une représentation juridique¹²⁹.

209. En résumé, le GREVIO souligne la nécessité de renforcer la mise en œuvre pratique des nombreuses mesures de protection des victimes d'infractions existant aux Pays-Bas. Des études portant sur les obstacles à leur pleine mise en œuvre, notamment du point de vue de la victime, contribueraient à identifier les éventuelles lacunes dans leur application. En outre, le GREVIO souligne le lien entre les mesures de protection des victimes et la nécessité de mettre en œuvre des procédures efficaces en matière d'évaluation des risques pour la sécurité des victimes¹³⁰. De plus, il estime qu'une plus grande attention devrait être accordée aux femmes victimes de violence qui sont confrontées à une discrimination intersectionnelle, qui peuvent de ce fait avoir besoin de mesures spécifiques de protection et de soutien dans le cadre des procédures pénales, ce qui est

127. Concept Besluitvorming bescherming slachtoffergegevens in processtukken.

128. Contribution d'ONG soumise par l'Institut néerlandais des droits humains, pp. 24 et 25, et lettre ouverte de l'ONG Langzs, www.langzs.nl/wp-content/uploads/2024/02/20240221-Open-brief-FSH-LANGZS-SHN-n.a.v.-vernieuwd-Aanwijzing-slachtoffers-in-het-straftproces.pdf.

129. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

130. Voir chapitre III, Appréciation et gestion des risques (article 51).

notamment le cas des femmes et des filles en situation de handicap. Pour les femmes qui ne parlent pas néerlandais, des interprètes formés et qualifiés, si possible du même sexe, qui n'ont aucun lien personnel avec la victime ou l'auteur, sont d'une importance cruciale.

210. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à identifier et à éliminer les obstacles qui entravent la mise en œuvre pratique des mesures visées à l'article 56 de la Convention d'Istanbul, y compris du point de vue des victimes, afin de remédier aux éventuelles lacunes dans leur application.

Annexe I

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

II. Changements concernant les définitions, les politiques globales et coordonnées, les ressources financières et la collecte des données dans les domaines de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique

A. Définitions (article 3)

1. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à faire en sorte que les définitions utilisées dans les documents de politique générale et les mesures prises pour les mettre en œuvre tiennent davantage compte du fait que la violence domestique touche les femmes de manière disproportionnée et qu'elle comporte donc une dimension fondée sur le genre. En conséquence, les documents de politique générale et les mesures doivent garantir une compréhension fondée sur le genre de cette forme de violence. (paragraphe 15)

2. Le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à mettre en conformité et à harmoniser les définitions de la « violence domestique » contenues dans la législation interne avec les exigences de l'article 3b de la Convention d'Istanbul, en particulier à inclure la violence économique en tant que forme de violence domestique, et à inclure les actes de violence perpétrés par un membre de la famille ou du foyer ou par un conjoint ou ex-conjoint, que l'auteur partage ou ait partagé le même domicile que la victime. (paragraphe 16)

B. Politiques globales et coordonnées (article 7)

3. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises :

- a. à veiller à ce que toutes les politiques et mesures adoptées pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique soient coordonnées, y compris avec les communes, et à ce que les politiques en place luttent contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, y compris la violence économique et la stérilisation forcée ;
- b. à garantir la prise en compte de la perspective des femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle dans les politiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes ;
- c. à attribuer le rôle d'organe de coordination à des entités pleinement institutionnalisées, à les doter de mandats et de compétences clairs à leur allouer les ressources humaines et financières nécessaires, en veillant à ce que leurs prérogatives s'étendent à toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, à ce qu'elles les exercent en étroite consultation avec les organisations de la société civile concernées et à ce qu'elles s'appuient sur des données adéquates ;
- d. à évaluer régulièrement les politiques visant à atteindre l'approche politique intégrée et coordonnée exigée par la Convention d'Istanbul ; ces évaluations devraient être effectuées sur la base d'indicateurs prédéfinis afin de mesurer l'impact des politiques et de s'assurer que leur élaboration repose sur des données fiables.
- e. à veiller à ce que les ONG qui accompagnent des femmes victimes de violences fondées sur le genre participent régulièrement à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques et mesures, afin de tirer parti de leur expertise. (paragraphe 26)

C. Ressources financières (Article 8)

4. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à faire en sorte que les ONG de défense des droits des femmes qui gèrent des services spécialisés de soutien aux femmes victimes de toutes les formes de violence, y compris les petites ONG locales, bénéficient d'un financement suffisant et durable, en mettant en place des solutions de financement qui leur permettent de fournir des services en continu, par exemple sous la forme de subventions à long terme. Les procédures de passation des marchés devraient prévoir, parmi les critères de sélection, des exigences qualitatives, telles que la nécessité d'avoir une approche de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique qui tienne compte de la dimension de genre, et un savoir-faire dans le domaine de la fourniture de ces services. (paragraphe 37)

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises :

- a. à allouer un financement approprié, suffisant et durable aux programmes, politiques et mesures visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, tant au niveau central que municipal ;
- b. à définir, dans tous les ministères, services et organismes publics concernés, des lignes budgétaires et de financement spécifiques pour les politiques et mesures visant à combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, conformément au principe de la budgétisation sensible au genre. (paragraphe 38)

D. Collecte des données (article 11)

3. Services sociaux

6. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises :

- a. à adapter leurs catégories de données, qui seront utilisées par le secteur de la justice et les services répressifs, afin de prendre en compte le sexe et l'âge de la victime et de l'auteur des faits, les liens entre eux, la situation géographique ainsi que le type de violence, et à veiller à ce que ces catégories de données soient utilisées par les différents secteurs, afin de suivre les affaires de violence à l'égard des femmes à chaque étape du système de justice pénale ;
- b. à recueillir des données sur le nombre de femmes et de filles, accompagnées ou non d'enfants, qui contactent les centres Veilig Thuis pour demander de l'aide après avoir été victimes d'une forme de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, ventilées par type de violence, sexe de la victime, son âge et ses liens avec l'auteur présumé ;
- c. à mettre en place des systèmes harmonisés de collecte des données dans le secteur de la santé, de manière à ce que les données recueillies par les prestataires de soins de santé des secteurs public et privé prennent en compte les victimes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul qui ont contacté tous les autres prestataires de soins de santé ;
- d. à faire en sorte que le processus de collecte, d'enregistrement et de traitement des données soit conforme aux normes relatives à la protection des données énoncées dans la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE no 108), de sorte à garantir la confidentialité et le respect de la vie privée des victimes, des auteurs de violences et des autres personnes concernées. (paragraphe 51)

III. Analyse de la mise en œuvre de certaines dispositions dans des domaines prioritaires en matière de prévention, de protection et de poursuites

A. Prévention

1. Obligations générales (article 12)

7. Tout en se félicitant de la diversité des mesures et campagnes de sensibilisation et de l'attention portée à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans ce cadre, le GREVIO encourage les autorités néerlandaises à prendre des mesures de prévention plus larges afin de lutter contre les formes de violence à l'égard des femmes que la prévention primaire ne couvre pas à l'heure actuelle, en particulier la violence entre partenaires intimes, et à s'attaquer à ce phénomène très répandu qui touche tous les groupes sociaux, de manière à susciter une réflexion sur les comportements sociaux, les normes culturelles et les stéréotypes de genre ancrés dans l'idée que les femmes sont inférieures. Les effets des campagnes de sensibilisation devraient être régulièrement évalués. (paragraphe 59)

2. Éducation (article 14)

8. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à inciter les écoles à diffuser des connaissances sur tous les éléments énumérés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul et dans le cadre du programme scolaire obligatoire, ou à prendre des mesures en ce sens, et à évaluer si et dans quelle mesure les enseignant·es utilisent les matériels pédagogiques. (paragraphe 66)

9. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à sensibiliser les enseignant·es à leur obligation de signaler tout soupçon de violence à l'égard d'un enfant, conformément au Code de signalement, et à veiller à ce qu'ils s'en acquittent. (paragraphe 67)

10. Le GREVIO encourage les autorités néerlandaises à redoubler d'efforts pour enseigner aux enfants, d'une manière adaptée à leur âge, la notion de libre consentement dans les relations sexuelles et pour les sensibiliser aux effets préjudiciables de la pornographie violente et aux conséquences du partage d'images intimes de soi et d'autrui, et à leur fournir un aperçu global de la notion de violence à l'égard des femmes, en exposant clairement les principes sous-jacents communs à toutes les formes de violence. (paragraphe 68)

3. Formation des professionnels (article 15)

11. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence et compte tenu des lacunes persistantes dans la formation des professionnel·les, dont la contribution à un système de soutien, de protection et de justice fondé sur la confiance est cruciale, le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à renforcer la formation de tous les professionnel·les qui sont en contact avec des victimes de violence à l'égard des femmes sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, y compris leur dimension numérique. Cette formation doit s'accompagner de protocoles standardisés visant à identifier, soutenir et orienter les victimes vers d'autres services et devrait être régulièrement évaluée. Elle devrait mettre l'accent sur les droits humains, la sécurité, les besoins individuels et l'autonomisation des victimes, ainsi que sur la prévention de la victimisation secondaire, en adoptant une approche centrée sur la victime et tenant compte des traumatismes, et s'adresser à tous les acteurs des secteurs de la justice, des services répressifs, de la protection sociale, de la santé et de l'éducation. Pour que ces formations aient le plus grand impact possible, il conviendrait de tirer profit de l'expertise des organisations de défense des droits des femmes et des prestataires de services spécialisés. (paragraphe 82)

4. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

a. Programmes pour les auteurs de violences domestiques

12. Le GREVIO encourage les autorités néerlandaises :

- a. à augmenter le nombre de programmes destinés aux auteurs de violence domestique et leur disponibilité sur le territoire, et à favoriser une large participation, notamment en limitant les obstacles à la participation volontaire de ces auteurs ;
- b. à élaborer des normes minimales communes pour les programmes destinés aux auteurs de violences, conformément aux principes de la Convention d'Istanbul, notamment en ce qui concerne la nécessité d'avoir une approche sensible au genre et d'amener les auteurs à examiner et à reconnaître la nature patriarcale et misogyne de leurs valeurs et attitudes, à assumer l'entière responsabilité de leurs actes et à modifier leur comportement ;
- c. à collecter des données sur la participation à ces programmes et à veiller à ce qu'ils fassent l'objet d'une évaluation externe, conformément aux principes et bonnes pratiques reconnus, afin de déterminer s'ils servent les objectifs de prévention prévus. (paragraphe 90)

b. Programmes pour les auteurs de violences sexuelles

13. Le GREVIO encourage les autorités néerlandaises à élargir l'offre de programmes d'intervention et de traitement destinés aux auteurs de violences sexuelles dans les établissements volontaires, conformément aux exigences de l'article 16, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 92)

B. Protection et soutien

1. Obligations générales (article 18)

14. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence au sujet de la nécessité pour les structures interinstitutionnelles répondant aux différentes formes de violence de mener leurs activités en comprenant que la violence à l'égard des femmes est une forme de violence fondée sur le genre, le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à faire en sorte, sur la base de lignes directrices et de protocoles, que les mécanismes de coopération interinstitutionnelle sur la violence domestique et les autres formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul adoptent une approche clairement fondée sur le genre et travaillent en gardant à l'esprit la sécurité des victimes et le respect de leurs droits humains, comme l'exige l'article 18, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 101)

15. Le GREVIO encourage aussi vivement les autorités néerlandaises à associer plus systématiquement à la coopération interinstitutionnelle le secteur de la santé et les organisations de défense des droits des femmes qui fournissent des services de soutien spécialisés. (paragraphe 102)

16. Le GREVIO encourage également les autorités néerlandaises à augmenter le nombre de « guichets uniques » qui proposent tout un éventail de services de protection et de soutien afin de répondre aux besoins des victimes de violence sexuelle. (paragraphe 103)

2. Services de soutien généraux (article 20)

a. Services sociaux

17. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à poursuivre leurs efforts pour permettre aux femmes victimes de violence de se rétablir et d'accéder à l'indépendance économique, dans l'ensemble du pays, par le biais de services sociaux généraux, dont des mesures

concernant l'aide financière, l'éducation/la formation et l'aide à la recherche d'un emploi et d'un logement abordable et durable, dans le cadre de dispositifs qui leur accordent la priorité. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour sensibiliser le personnel des services sociaux aux besoins des femmes victimes de toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 110)

b. Services de santé

18. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à garantir, dans l'ensemble du secteur des soins de santé, l'identification des victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, leur diagnostic, leur traitement, la documentation du type et du degré de violence subie et l'orientation vers des services de soutien spécialisés appropriés, d'une manière sensible au genre et sans jugement, ainsi que la remise aux victimes d'un rapport médico-légal où soient consignées les lésions constatées. (paragraphe 116)

19. Le GREVIO encourage aussi vivement les autorités néerlandaises à veiller à ce que les femmes en situation de handicap intellectuel faisant l'objet d'une stérilisation soient aidées à prendre leur décision sur la base d'informations suffisantes sur la procédure, qui soient présentées d'une manière accessible aux personnes en situation de handicap par des professionnel·les formés aux questions de genre et de handicap et qui leur permettent de donner leur consentement éclairé à ladite procédure. Dans toute procédure autorisant la stérilisation de femmes frappées d'incapacité juridique, des moyens de contrôle des naissances moins invasifs devraient être envisagés, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur et de l'autodétermination des femmes concernées. (paragraphe 117)

3. Services de soutien spécialisés (article 22)

20. Le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises :

- a. à prendre des mesures plus décisives pour aligner sur les principes de la Convention d'Istanbul la conception de la violence domestique qui sous-tend la pratique professionnelle et les interventions sur la violence domestique proposées par les centres Veilig Thuis, et à garantir des ressources adéquates en personnel et une offre de services plus harmonisée ;
- b. à augmenter le nombre et la capacité des refuges pour femmes offrant un hébergement sûr aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, conformément aux normes établies par la Convention d'Istanbul, et à faire en sorte que ces établissements soient bien répartis sur le territoire, dans le but de satisfaire à la norme fixée dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, qui correspond à une capacité d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants ;
- c. à veiller à ce que les refuges et autres services spécialisés puissent accueillir les femmes victimes de discrimination intersectionnelle et leurs enfants, y compris les femmes sans permis de résidence, les femmes en situation de handicap et les jeunes femmes et les filles, et répondre à leurs besoins. (paragraphe 131)

4. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)

21. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, et en vue d'étoffer la réponse aux violences sexuelles et au viol, le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises :

- a. à augmenter le nombre de centres d'orientation pour les victimes de violences sexuelles, tels que les Centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, afin d'atteindre l'objectif d'un centre pour 200 000 habitants, en faisant en sorte qu'ils soient répartis de façon équilibrée sur le territoire ;
- b. à garantir un soutien complet, notamment un accompagnement psychosocial immédiat, à moyen terme et à long terme, à toutes les victimes de viol et de violences sexuelles, grâce à un financement adéquat et à des effectifs suffisants ;

- c. à supprimer tout obstacle, qu'il soit par exemple d'ordre financier ou lié au régime d'assurance maladie ou à la mobilité physique, entravant l'accès des femmes à toute la gamme de services proposés ;
- d. à intensifier les activités d'information et de sensibilisation concernant la disponibilité de ces services de soutien. (paragraphe 139)

C. Droit matériel

1. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)

22. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à prendre les mesures prioritaires suivantes dans le domaine des droits de garde et de visite afin d'assurer la sécurité des victimes et de leurs enfants :

- a. examiner systématiquement toutes les affaires pendantes relatives aux droits de garde et de visite pour y rechercher d'éventuels antécédents de violence domestique, consulter tous les organes compétents, notamment pour savoir si des poursuites pénales sont en cours contre l'auteur des violences ou ont été engagées dans le passé, et demander la divulgation du casier judiciaire de l'auteur des violences, des éventuels signalements de violence dont il a fait l'objet, ou des évaluations des risques et des protocoles de sécurité élaborés par la police et les services sociaux (et les autres organes compétents) ;
- b. veiller à ce que les effets négatifs produits sur les enfants par la violence à l'égard des femmes soient mentionnés dans la législation, dans les matériels de formation, dans les lignes directrices et dans la pratique, et que la violence à l'égard des femmes figure parmi les critères à prendre impérativement en compte au moment de statuer sur les droits de garde et de visite ;
- c. prendre toutes les mesures appropriées pour que l'ensemble des professionnel·les concernés, dont les travailleuses et travailleurs sociaux, les membres de la magistrature, les expert·es judiciaires et les psychologues pour enfants, soient conscients de l'absence de fondement scientifique du « syndrome d'aliénation parentale » et s'abstiennent d'utiliser des concepts qui présentent les femmes victimes d'abus comme aliénantes, hostiles ou non coopératives ;
- d. mettre à disposition un nombre suffisant de locaux sûrs pour les visites médiatisées. (paragraphe 151)

2. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)

23. Le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à s'éloigner des pratiques équivalant à une médiation obligatoire lorsque les procédures de séparation des parents n'ont pas donné lieu à une recherche préalable et proactive des antécédents de violence domestique. Les autorités devraient au contraire s'efforcer de comprendre en profondeur les ressorts de la violence domestique, qui crée des rapports de force déséquilibrés, et avoir fréquemment recours aux procédures relevant du droit de la famille en cas d'abus commis après la séparation. (paragraphe 159)

D. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

1. Obligations générales, réponse immédiate, prévention et protection (articles 49 et 50)

a. Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête

24. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à poursuivre d'office avec la diligence requise chaque cas de viol ou de violence sexuelle porté à leur attention, et à mettre fin à toute pratique dissuadant les femmes victimes de porter plainte, comme l'imposition de « délais de réflexion ». (paragraphe 167)

25. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à prendre des mesures pour accroître la confiance dans les forces de l'ordre et encourager les femmes victimes de violence à signaler les faits, notamment les femmes qui risquent de faire l'objet d'une discrimination intersectionnelle ou qui en sont victimes, par exemple les femmes en situation de handicap, les femmes LGBTI, les femmes en situation de prostitution et les femmes migrantes. (paragraphe 168)

b. Enquêtes et poursuites effectives

26. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les enquêtes sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul soient menées sans retard injustifié, et pour que les autorités chargées des enquêtes collectent de manière proactive des preuves qui ne se limitent pas à la déclaration de la victime, afin d'assurer des poursuites effectives et rapides, notamment dans le contexte de la nouvelle définition légale du viol et de la violence sexuelle fondée sur la notion de consentement. (paragraphe 175)

27. Saluant la méthode de travail appliquée par le tribunal de Rotterdam dans les affaires de violence domestique, où l'ensemble du contentieux en instance en droit de la famille et en droit pénal concernant une famille est traité par un·e même juge dans le cadre d'une audience conjointe, le GREVIO invite les autorités néerlandaises à envisager d'étendre cette méthode de travail à d'autres tribunaux du pays. (paragraphe 176)

c. Taux de condamnation

28. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à :

- a. veiller à ce que tous les actes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique visés par la Convention d'Istanbul fassent rapidement l'objet de poursuites et de sanctions, notamment grâce à des mesures à long terme visant à renforcer les capacités des tribunaux chargés des affaires de violence à l'égard des femmes, afin de réduire les délais ;
- b. veiller à ce que les peines et mesures imposées pour les infractions visées par la Convention d'Istanbul soient effectives, proportionnées et dissuasives ;
- c. identifier les causes profondes des taux de déperdition dans le système de justice pénale en instaurant une collecte de données et un suivi des affaires dans l'ensemble du système, et remédier au problème de la déperdition en prenant des mesures adéquates. (paragraphe 180)

2. Appréciation et gestion des risques (article 51)

29. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à faire en sorte que :

- a. des évaluations des risques sensibles au genre soient systématiquement et obligatoirement effectuées dans les situations de violence domestique et d'autres formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, et ne se limitent pas aux situations de violence grave ;
- b. l'évaluation des risques, la gestion des risques et les mesures préventives soient mises en œuvre et appliquées de manière harmonisée dans tout le pays, en proposant par exemple des formations, des lignes directrices et des mesures de sensibilisation ;
- c. l'évaluation des risques suive une approche interinstitutionnelle effective, de manière à garantir les droits humains et la sécurité de chaque victime tout en prenant dûment en considération les droits et les besoins en matière de sécurité des enfants témoins de violences entre partenaires intimes ;

- d. tous les cas de meurtre, de suicide et de décès suspect de femmes soient systématiquement examinés et analysés, afin de déterminer si les motivations de l'auteur étaient liées au genre, ou si la femme avait déjà subi des violences domestiques ou une autre forme de violence couverte par la Convention d'Istanbul, et afin d'identifier d'éventuelles lacunes systémiques dans la réponse institutionnelle apportée par les autorités. (paragraphe 189)

3. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52)

30. En vue d'assurer le plein respect de l'article 52 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités néerlandaises à prendre des mesures législatives et autres pour :

- a. modifier la loi sur les ordonnances de protection temporaire en matière de violence domestique afin d'inclure, dans la définition de la violence domestique, les victimes qui ne cohabitent pas avec l'auteur de l'infraction et afin de prévoir la possibilité d'ordonner une interdiction d'approcher et de contacter les victimes et leurs enfants ;
- b. veiller à ce que les autorités compétentes soient investies du pouvoir d'émettre de telles ordonnances sur-le-champ en cas de danger immédiat, sans qu'il soit nécessaire d'atteindre le seuil élevé d'un risque « grave » ;
- c. promouvoir l'utilisation des ordonnances d'urgence d'interdiction auprès des services répressifs, en coopération avec les centres Veilig Thuis ;
- d. veiller à ce que ces ordonnances soient mises en œuvre avec diligence, et notamment à ce que les auteurs soient dûment informés de leur reconduction. (paragraphe 196)

4. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53)

31. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à prendre des mesures législatives ou autres pour :

- a. veiller à ce qu'il n'y ait pas d'interruption dans la protection de la victime du fait de l'expiration d'une ordonnance d'urgence d'interdiction ou d'injonction, en proposant des mesures de protection successives pouvant être appliquées immédiatement après l'expiration de l'ordonnance concernée, y compris pour les enfants de la victime ;
- b. veiller à ce que des efforts soient déployés pour promouvoir les ordonnances d'injonction, surveiller leur mise en œuvre et les faire respecter. (paragraphe 201)

5. Mesures de protection (article 56)

32. Le GREVIO encourage vivement les autorités néerlandaises à identifier et à éliminer les obstacles qui entravent la mise en œuvre pratique des mesures visées à l'article 56 de la Convention d'Istanbul, y compris du point de vue des victimes, afin de remédier aux éventuelles lacunes dans leur application. (paragraphe 210)

Annexe II

Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile que le GREVIO a consultées

Autorités nationales

Ministère de l'Asile et de l'Immigration
Ministère des Affaires étrangères
Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi
Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science
Ministère des Finances
Ministère de la Justice et de la Sécurité
Ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
Municipalité d'Arnhem

Organismes publics

Association des communes néerlandaises
Conseil de protection de l'enfance
Conseil pour l'administration de la justice et la protection des mineurs
Commissaire du gouvernement chargée des comportements sexuels transgressifs et des violences sexuelles
Ministère public
Police d'Arnhem
Police nationale
Statistiques Pays-Bas
Tribunal de La Haye, juges civils et pénaux
Veilig Thuis Arnhem

ONG et organisations de la société civile

Amnesty International Pays-Bas
Augeo – Organisation de protection de l'enfance
Association Clara Wichmann pour les Femmes et le Droit – Organisation de défense des droits des femmes
Blijf Groep – Refuge pour victimes de violence domestique
Centre d'aide aux victimes d'agressions sexuelles
Comité néerlandais des juristes pour les droits humains
Conseil néerlandais des femmes
De Waag – Centre de soins médico-légaux
Fair Work – Organisation pour les travailleur·e·s migrant·e·s
Filomena – Organisation d'aide aux victimes
Fonds Slachtofferhulp – Organisation d'aide aux victimes
Fondation Bayanihan Centre pour les femmes philippines aux Pays-Bas – Organisation de défense des droits des femmes
Fondation Civil Care – Institut de recherche sur les relations intimes violentes
La Strada International
Moviera – Refuge pour victimes de violence domestique
Ne rien faire n'est pas une option
Platform Zelfbeschikking en Verblijfsrecht – Organisation de défense des droits des femmes migrantes
Réseau néerlandais CEDAW
RESPECT Network - Organisation de défense des droits des femmes migrantes
SekswerkExpertise – Plateforme pour la promotion des droits des travailleur·e·s du sexe
Société néerlandaise pour les droits des femmes, le travail féminin et l'égalité des citoyens
Terre des Hommes – Organisation de défense des droits des enfants

Transnational Migrant Platform

Valente - Refuge pour victimes de violence domestique

Vrouwen van Nu – Organisation de défense des droits des femmes

Juristes, cabinets d'avocat·e·s, chercheurs et chercheuses, expert·es

Avest Advocaten – cabinet d'avocat·es

Boeckx Advocaten – cabinet d'avocat·es

Van Kempen cs Advocaten – cabinet d'avocat·es

Nina Eggens (chercheuse, Université de Leyde)

Arno van Dam (professeur, Université de Tilburg)

Le GREVIO, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, est un organe indépendant de suivi des droits humains chargé de surveiller la mise en œuvre 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 (Convention d'Istanbul) par les Parties.

Suite à une analyse complète de la situation présentée dans ses rapports d'évaluation de référence, le premier cycle d'évaluation thématique du GREVIO identifie les progrès réalisés dans le but d'établir un climat de confiance pour les femmes et les filles en apportant soutien, protection et justice pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes relevant de la Convention d'Istanbul. Ce rapport contient une analyse de l'évolution du droit et des politiques en lien avec les dispositions de la convention relatives au soutien et à la protection des victimes, aux enquêtes criminelles et à la poursuite des actes de violence. Il traite également des évolutions concernant les décisions en matière de garde d'enfants et de droits de visite en présence d'antécédents de violence, ainsi que, plus largement, des mesures de prévention.

www.coe.int/conventionviolence

PREMS 144925

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.