



GREVIO

Rapport d'évaluation de référence

Portugal

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



Convention d'Istanbul

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO

sur les mesures d'ordre législatif et autres
donnant effet aux 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)

PORTUGAL

Groupe d'experts

sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes

et la violence domestique (GREVIO)

GREVIO/Inf(2018)16

Publié le 21 janvier 2019

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

Avant-propos	5
Résumé	7
Introduction	10
I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales	12
A. Principes généraux de la Convention.....	12
B. Champ d'application de la Convention (article 2)	12
C. Définitions (article 3)	13
D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)	16
E. Politiques sensibles au genre (article 6).....	17
II. Politiques intégrées et collecte des données	18
A. Politiques globales et coordonnées (article 7)	18
B. Ressources financières (article 8).....	21
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)	23
D. Organe de coordination (article 10).....	24
E. Collecte des données et recherche (article 11)	25
1. Collecte des données.....	25
2. Recherche.....	29
3. Enquêtes	30
III. Prévention	32
A. Sensibilisation (article 13)	32
B. Éducation (article 14).....	33
C. Formation des professionnels (article 15)	35
D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	37
E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)	39
IV. Protection et soutien	42
A. Obligations générales (article 18)	42
B. Information (article 19).....	44
C. Services de soutien généraux (article 20)	45
D. Services de soutien spécialisés (article 22) et refuges (article 23)	45
E. Permanences téléphoniques (article 24).....	48
F. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)	48
G. Protection et soutien des enfants témoins (article 26).....	49
V. Droit matériel	50
A. Droit civil.....	50
1. Procès civils et voies de droit (article 29).....	50
2. Indemnisation (article 30)	50
3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31).....	51
B. Droit pénal	54
4. Justification inacceptable des infractions pénales, y compris les crimes commis au nom du prétendu « honneur » (article 42).....	55
5. Circonstances aggravantes (article 46).....	56
6. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48).....	56
VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection	58
A. Obligations générales (article 49)	58
B. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)	60
C. Appréciation et gestion des risques (article 51).....	62
D. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52)	64
E. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53).....	65
F. Procédures ex parte et ex officio (article 55, paragraphe 1)	68
G. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55, paragraphe 2).....	68
H. Mesures de protection (article 56).....	69
VII. Migration et asile	70
Conclusions	72
Annexe I : Liste des propositions et suggestions du GREVIO	73

Annexe II :	86
Liste des représentants du Portugal présents lors du dialogue de l'État avec le GREVIO ...	86
Annexe III :	87
Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a tenu des consultations	87

Avant-propos

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) est un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé de veiller à 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 (ci-après la « Convention d'Istanbul ») par les Parties.

Il est composé de 10 experts indépendants et impartiaux nommés sur la base de leur expertise reconnue dans les domaines des droits humains, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la violence à l'égard des femmes et/ou de la protection des victimes et de l'assistance à celles-ci.

Les activités statutaires du GREVIO comprennent le suivi pays par pays de la Convention d'Istanbul (procédure d'évaluation), l'ouverture d'enquêtes sur des circonstances spécifiques au sein d'une Partie à la Convention (procédure d'enquête) et l'adoption de recommandations générales sur les thèmes et concepts de la Convention.

Le présent rapport est le résultat de la première procédure d'évaluation (de référence) concernant le Portugal. Il porte sur l'intégralité de la Convention d'Istanbul¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique portugaises dans les différents domaines couverts par la Convention. Compte tenu du champ d'application de la Convention – défini dans son article 2, paragraphe 1 – l'évaluation de référence porte sur les mesures prises face « à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée ». Aussi le terme « violence à l'égard des femmes » utilisé tout au long de ce rapport désigne-t-il toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui sont érigées en infractions pénales (ou, le cas échéant, sanctionnées de quelque autre manière que ce soit) conformément au chapitre V de la Convention. Il s'agit de la violence psychologique, du harcèlement, de la violence physique, de la violence sexuelle, y compris le viol, des mariages forcés, des mutilations génitales féminines, de l'avortement et de la stérilisation forcés ainsi que du harcèlement sexuel. Le terme renvoie également à la violence domestique à l'égard des femmes, qui désigne tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre d'anciens ou d'actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou ait partagé le même domicile que la victime. Par conséquent, le terme « victime » utilisé tout au long de ce rapport doit être compris comme faisant référence à une victime femme ou fille.

Sur la base de cette évaluation, le GREVIO formule des mesures visant à renforcer l'application de la Convention. Il emploie à cet effet différents verbes pour exprimer différents niveaux d'urgence de l'action. Ce sont, par ordre de priorité, les verbes « exhorter », « encourager vivement », « encourager » et « inviter ». Le GREVIO emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il considère qu'une action immédiate est requise pour mettre la législation ou les politiques publiques de la Partie en conformité avec la Convention d'Istanbul, ou pour en assurer la mise en œuvre. Le verbe « encourager vivement » est employé lorsque le GREVIO a constaté des lacunes qui doivent être comblées dans un avenir proche pour garantir la mise en œuvre complète de la Convention. Le troisième niveau d'urgence est indiqué par l'emploi du verbe « encourager » ; il s'applique à des insuffisances nécessitant des mesures qui pourraient éventuellement être prises à un stade ultérieur. Enfin, le verbe « inviter » se réfère soit à des lacunes mineures dans la mise en œuvre, que la Partie est priée d'envisager de combler, soit à des propositions formulées à titre de conseil dans le processus de mise en œuvre.

¹ À l'exception du chapitre VIII de la Convention, que le GREVIO juge moins pertinent pour évaluer la situation nationale dans chaque Partie contractante.

La première procédure d'évaluation (de référence) comporte plusieurs étapes, chacune permettant au GREVIO d'obtenir des informations essentielles sur lesquelles baser son rapport. Elle consiste en un processus de dialogue confidentiel visant à formuler des propositions et des suggestions d'amélioration propres au contexte national de chaque Partie concernée. Il s'agit des étapes suivantes :

- la présentation, par la Partie, d'un rapport établi sur la base du questionnaire de référence du GREVIO (le rapport étatique) ;
- un dialogue avec l'État consistant en un échange avec des représentants de la Partie sur les questions découlant du rapport étatique ;
- une visite d'évaluation dans la Partie concernée, permettant de rencontrer des représentants des pouvoirs publics et d'organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine ;
- les commentaires de la Partie sur le projet de rapport du GREVIO ;
- la publication du rapport du GREVIO après son adoption, accompagné des éventuels commentaires de la Partie concernée.

En outre, le GREVIO recueille des informations supplémentaires auprès de diverses autres sources, notamment organisations non gouvernementales (ONG), autres membres de la société civile, organisations nationales de défense des droits de l'homme, institutions et organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme et autres organes compétents), ainsi que d'autres organes conventionnels internationaux. Dans le cadre de l'évaluation du Portugal, le GREVIO a reçu une première contribution écrite de l'Association des Femmes contre la violence (Associação de Mulheres Contra a Violência - AMCV), de la plateforme Portugaise pour les droits des femmes (Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres - PpDM) et de la Branche nationale de l'Observatoire européen du lobby des femmes sur la violence à l'égard des femmes, une deuxième contribution de l'Association portugaise des femmes dans les carrières juridiques (APMJ) et une troisième contribution conjointe de l'Association pour le planning familial (Associação para o Planeamento da Família (APF)) et du réseau européen End FGM. Le rapport étatique et les contributions écrites soumises par la société civile, sont généralement rendues publics et disponibles sur le site officiel de la Convention d'Istanbul.

L'analyse, les suggestions et les propositions contenues dans ce premier rapport d'évaluation de référence ont été rédigées sous la responsabilité exclusive du GREVIO. Le rapport rend compte de la situation à octobre 2018. Les faits nouveaux survenus depuis cette date ne sont pas couverts par l'analyse ni pris en compte dans les conclusions et les propositions qui y figurent.

Conformément à la convention, les rapports du GREVIO sont transmis aux parlements nationaux par les autorités nationales (article 70, paragraphe 2). Le GREVIO invite aussi les autorités nationales à faire traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et à veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes à tous échelons (national, régional et local), en particulier le gouvernement, les ministères et le système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et autres organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Résumé

Ce rapport présente une évaluation des mesures de mise en œuvre adoptées par les autorités portugaises en ce qui concerne tous les aspects 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 (ci-après « la Convention »).

Cette évaluation a été réalisée 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 conclusions du GREVIO reposent sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation (de référence) décrite à l'article 68 de la Convention. Parmi les sources d'information figurent les rapports écrits (un rapport étatique présenté par les autorités portugaises et des informations supplémentaires soumises par la Plateforme portugaise pour les droits des femmes et l'Association portugaise des femmes juristes), le dialogue entre le GREVIO et les autorités portugaises sur un certain nombre de sujets, et une visite d'évaluation de cinq jours au Portugal. Une liste des instances et des entités avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges figure aux annexes II et III.

Le rapport souligne que les autorités portugaises se sont fortement engagées, sur la durée, dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes, tout en s'attachant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. En effet, lors de l'enquête sur la violence à l'égard des femmes menée en 2014 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), le Portugal est apparu comme le pays de l'UE dans lequel le niveau de sensibilisation moyen est le plus élevé en ce qui concerne les mesures de prévention de la violence domestique. Les autorités portugaises se préoccupent depuis longtemps de ce phénomène. À la suite de la ratification de la Convention d'Istanbul par le Portugal en 2013, la portée des politiques publiques a été étendue au-delà de la violence domestique ; d'autres formes de violence à l'égard des femmes manifestement fondées sur le genre, telles que le harcèlement, les mutilations génitales féminines et le mariage forcé, ont été érigées en infractions pénales. Les efforts louables réalisés dans le domaine des mutilations génitales féminines ont donné lieu à trois programmes d'action consécutifs spécialement axés sur cette forme de violence, ce qui place le Portugal aux avant-postes dans ce domaine. En dépit de ces initiatives, le rapport constate que des progrès doivent encore être faits pour que les politiques traitent de manière complète toutes les formes de violence, en termes de prévention, de protection et de poursuites, ce qui devrait contribuer à faire augmenter les taux de signalement, qui restent faibles. Le rapport insiste sur la nécessité, pour le Portugal, de continuer à appliquer une approche globale à toutes les formes de violence, et de s'appuyer sur les progrès déjà réalisés dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale à long terme, qui combine des mesures relatives à toutes les formes de violence fondées sur le genre, à l'égalité de genre et aux droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI).

Le Portugal s'est doté d'un organe de coordination national (la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG)), qui est responsable de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques en faveur de l'égalité de genre et des plans de lutte contre la violence fondée sur le genre, et qui bénéficie d'une certaine stature politique pour promouvoir la coopération interministérielle. Le GREVIO constate toutefois dans son rapport qu'une coordination plus efficace entre les organismes gouvernementaux serait bénéfique à la mise en œuvre des plans d'action nationaux contre la violence à l'égard des femmes. Au niveau opérationnel, l'impact de la loi n° 112/2009 sur la violence domestique, qui codifie le devoir de coopération et de communication entre les services sociaux, les services de protection de l'enfance, les services répressifs et les responsables de la santé publique, pourrait être amélioré, en particulier au moyen d'une participation accrue des collectivités locales. En conséquence, le rapport souligne la nécessité de donner à la CIG les pouvoirs et les ressources dont elle a besoin pour améliorer la coordination interministérielle et la coopération interinstitutionnelle ; il s'agirait ainsi de garantir à toutes les femmes victimes, partout dans le pays, l'égalité d'accès à un soutien et à une protection et l'égalité jouissance de leurs droits humains.

Le Réseau national de soutien aux victimes de violence domestique, créé en application de la loi n° 112/2009, représente le cadre d'une réponse interinstitutionnelle qui réunit toutes les entités gouvernementales et non gouvernementales concernées. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que la prestation de services de protection et de soutien par les entités publiques et privées composant le Réseau repose sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et suive une approche fondée sur les droits humains. À cette fin, le rapport suggère de prévoir, pour tous les agents concernés, des orientations plus développées et des formations initiales et continues systématiques, qui portent sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, sur la prévention de la victimisation secondaire et sur les effets de la violence sur les enfants victimes et témoins. Le rapport suggère aussi de veiller à ce que toutes les entités non gouvernementales s'occupant de la violence à l'égard des femmes appliquent des approches fondées sur le genre qui suivent les normes de la Convention d'Istanbul. La réalisation de cet objectif suppose de mettre en œuvre efficacement le nouveau système national de certification, destiné à garantir le respect des normes minimales obligatoires établies par la CIG. Ces efforts doivent aussi s'accompagner de mesures visant à renforcer les mécanismes de soutien financier pour donner accès à un financement durable à toutes les ONG de femmes, y compris aux organisations créées récemment, qui contribuent de manière déterminante à combler les lacunes en ce qui concerne la prestation de services spécialisés à toutes les femmes victimes de violence.

Le rapport décrit les progrès réalisés dans la mise en place d'un cadre législatif solide consacré à la violence à l'égard des femmes. Il relève cependant aussi quelques lacunes importantes. En particulier, la définition du viol ne repose pas uniquement sur l'absence de consentement libre mais exige le recours à la « contrainte ». Les très faibles taux de signalement et de condamnation pour l'infraction de viol témoignent du besoin impérieux de mettre fermement l'accent sur l'absence de consentement de la victime. Il faudrait aussi modifier la législation pénale pour rendre la définition de l'infraction de harcèlement sexuel pleinement conforme à la définition figurant à l'article 40 de la Convention, et pour que toutes les circonstances aggravantes prévues à l'article 46 de la Convention puissent être prises en considération par les juges lors de la détermination des peines.

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. Tout en reconnaissant les mérites du principal texte législatif portugais consacré à la violence domestique, à savoir la loi n° 112/2009, qui fait de la violence domestique une infraction publique, le GREVIO relève dans son rapport certaines insuffisances concernant la mise en œuvre de cette loi. L'une d'elles tient au caractère subsidiaire de la violence domestique par rapport à des infractions plus graves : lorsqu'une infraction plus grave, comme le viol, a été commise dans le cadre d'une relation intime, des poursuites sont généralement engagées pour cette infraction plus grave, ce qui masque la dimension de genre de la violence domestique. Les taux de condamnation pour violence domestique restent faibles et les données limitées qui sont disponibles sur d'autres formes de violence à l'égard des femmes confirment cette tendance. Ces dernières décennies, le Portugal a fait de nets progrès concernant la manière dont se déroulent les enquêtes et les poursuites dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Pourtant, le rapport constate que les procédures judiciaires continuent à exposer les victimes au risque de victimisation secondaire, à cause de stéréotypes persistants selon lesquels les victimes mentiraient au sujet de la violence domestique et/ou des abus sexuels sur leurs enfants et chercheraient à éloigner leurs enfants du parent violent. Autre préoccupation exprimée dans le rapport : généralement, l'objectif ne semble pas être d'obtenir une condamnation dans les affaires de violence à l'égard des femmes, notamment du fait du recours fréquent à la possibilité de suspendre la procédure. Il faudrait renforcer encore la protection et le soutien apportés aux victimes pendant la procédure judiciaire, conformément aux dispositions des articles 52 et 53 de la Convention, qui concernent respectivement les ordonnances d'urgence d'interdiction et les ordonnances de protection ou d'injonction.

Bien que le législateur ait commencé à prendre des mesures pour favoriser la coordination entre les juridictions pénales et les tribunaux aux affaires familiales, le rapport constate que, dans leurs décisions sur les droits de garde et de visite, les juges aux affaires familiales ne prennent suffisamment en compte ni les droits des victimes ni l'impact de la violence à l'égard des femmes sur les enfants témoins lorsqu'ils tentent de déterminer quel est l'intérêt supérieur de l'enfant. En conséquence, le GREVIO souligne la nécessité urgente de veiller à ce que tous les organismes officiels concernés, y compris les juges aux affaires familiales, suivent une approche coordonnée, qui accorde la priorité à la protection et à la sécurité des victimes de violence domestique et qui reconnaisse que les enfants qui sont témoins de violences infligées à un parent par l'autre parent peuvent en être aussi affectés que s'ils avaient subi les violences eux-mêmes. Pour atteindre cet objectif, le rapport suggère principalement que les tribunaux aux affaires familiales communiquent avec les services répressifs et les autorités de poursuite, et vérifient s'il y a des problèmes de violence qui justifieraient de restreindre les droits de garde et de visite.

Si le GREVIO se félicite de la ratification de la Convention d'Istanbul par le Portugal, il a cependant recensé un certain nombre de domaines prioritaires dans lesquels les autorités portugaises devraient prendre des mesures complémentaires pour se conformer pleinement aux dispositions de la Convention. Outre les considérations ci-dessus, il serait ainsi nécessaire :

- de prendre des mesures pour que l'infraction de violence domestique fasse l'objet de poursuites effectives, notamment, s'il y a lieu, par l'application cumulative des dispositions pénales relatives à plusieurs infractions concomitantes, et pour que la peine prononcée traduise bien le fait qu'il s'agit de violence domestique ;
- d'adopter une définition de la violence domestique qui englobe la violence économique, conformément à l'article 3, point b, de la Convention d'Istanbul, et de prendre des mesures pour que l'infraction de violence domestique fasse l'objet de poursuites effectives ;
- de revoir la définition de la victime en droit portugais pour qu'elle s'applique à toutes les personnes considérées comme des victimes au sens de l'article 3, point e, de la Convention d'Istanbul, et d'examiner les effets, sur l'accès des victimes à leurs droits, de la configuration actuelle du statut officiel de victime ;
- d'augmenter le nombre et les types de programmes de traitement disponibles pour les auteurs de violences, et d'élaborer des normes minimales communes s'appliquant à ces programmes ;
- de continuer à développer et à augmenter l'aide aux services de soutien spécialisés et aux refuges pour répondre aux besoins des victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, en étroite coopération avec les ONG de femmes ;
- de mettre en place une permanence téléphonique destinée aux femmes victimes de toutes les formes de violence ou d'en soutenir le fonctionnement ;
- de veiller à ce que le traitement, par les services répressifs et les tribunaux, des cas de violence à l'égard des femmes soit solidement ancré dans une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, et soit centré sur la sécurité et les droits humains des femmes et de leurs enfants, et d'éviter l'utilisation, dans le cadre des procédures judiciaires, d'éléments sans valeur probante relatifs aux antécédents et au comportement sexuels de la victime ;
- de modifier la législation portugaise de manière à la rendre conforme aux dispositions relatives aux poursuites *ex parte* et *ex officio* énoncées à l'article 55 de la Convention, notamment en ce qui concerne toutes les infractions de violence physique et de violence sexuelle.

En outre, le GREVIO a identifié plusieurs autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour assurer une pleine conformité avec les obligations de la Convention. Il s'agirait, entre autres, de renforcer les mécanismes de coopération avec les ONG afin que le processus de consultation soit inclusif et transparent ; d'améliorer la collecte de données, notamment dans les secteurs de la santé et de la justice pénale ; et de prendre des mesures concernant le droit, pour les migrants victimes de violences, à un permis de séjour autonome, et le droit, pour les demandeuses d'asile, d'obtenir une protection internationale pour des raisons de violence fondée sur le genre.

Introduction

Le Portugal a signé la Convention d'Istanbul le 11 mai 2011, jour de son ouverture à la signature, et l'a ratifiée le 5 février 2013. Il l'a ratifiée sans réserve. La Convention est entrée en vigueur à l'égard du Portugal le 1^{er} août 2014.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure, ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réaction adaptée de la justice pénale face à ces violations graves des droits humains. Elle fait œuvre de pionnière en appelant à s'attaquer aux causes profondes de la violence à l'égard des femmes (telles que les stéréotypes de genre, les traditions nuisibles aux femmes et les manifestations générales d'inégalité entre les femmes et les hommes).

La Convention institue un mécanisme de suivi pour évaluer le niveau de mise en œuvre par ses Parties. Ce mécanisme de suivi comporte deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), un organe d'experts indépendants, et le Comité des Parties, un organe politique composé de représentants officiels des Parties à la Convention.

Conformément à l'article 68 de la Convention, le GREVIO a lancé l'évaluation de référence à l'égard du Portugal par lettre et en transmettant son questionnaire le 9 mai 2017. L'ordre de transmission des rapports au GREVIO repose sur un ensemble de critères incluant notamment l'appartenance à des groupements régionaux et l'ordre de ratification. Les autorités portugaises ont ensuite transmis leur rapport étatique, le 8 septembre 2017. À la suite de l'examen préliminaire du rapport étatique portugais et des informations supplémentaires fournies par une coalition d'ONG, le GREVIO a tenu un dialogue avec des représentants du Portugal le 22 février 2018 à Strasbourg. La liste des représentants du gouvernement portugais ayant participé au dialogue figure à l'annexe II. Dans un deuxième temps, le GREVIO a effectué une visite d'évaluation au Portugal, du 19 au 23 mars 2018. La délégation était composée de :

- Simona Lanzoni, membre du GREVIO
- Vesna Ratkovic, membre du GREVIO
- Anthony Wills, expert indépendant
- Malek Wan Daud, avocat
- Christina Olsen, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a rencontré un large éventail de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, notamment des professionnels du droit et de la santé, des travailleurs sociaux ainsi que des représentants des médias et d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. La liste des autorités nationales, ONG et autres entités et personnes qu'elle a rencontrées se trouve dans l'annexe III du présent rapport. Le GREVIO est reconnaissant pour les informations précieuses que chacune d'elles lui a fournies.

Le dialogue avec l'État et la visite d'évaluation ont été préparés en étroite coopération avec Raquel Chantre, qui avait été nommée personne de contact pour l'évaluation menée par le GREVIO. Le GREVIO tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien fournis tout au long de la procédure d'évaluation, et pour l'approche constructive adoptée par les autorités portugaises.

Dans le cadre de la première évaluation de référence, le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités portugaises eu égard à tous les aspects de la Convention, et analysé les données des années 2015 et 2016. Par souci de concision, ce rapport donne la priorité à certaines dispositions par rapport à d'autres. S'il traite tous les chapitres de la Convention (à l'exception du chapitre VIII), il ne présente pas d'évaluations ni de conclusions détaillées pour chacune des dispositions de ces chapitres.

I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales

A. Principes généraux de la Convention

1. Le chapitre I de la Convention d'Istanbul établit les principes généraux qui s'appliquent à l'ensemble des articles de fond regroupés aux chapitres II à VII. Ces principes énoncent notamment qu'il est un droit humain fondamental de chacun, en particulier des femmes, de vivre à l'abri de la violence aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, 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, des multiples formes de discrimination. En outre, ils précisent que la mise en œuvre de la Convention et l'évaluation de son impact doivent comprendre une perspective de genre.

B. Champ d'application de la Convention (article 2)

2. La portée de la première évaluation de référence du GREVIO est définie à la lumière du champ d'application de la Convention d'Istanbul, tel qu'énoncé à l'article 2, paragraphe 1. Entrent donc en ligne de compte toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée. L'expression « violence à l'égard des femmes », qui est utilisée dans le cadre de l'évaluation, désigne donc toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui sont érigées en infractions pénales (ou éventuellement sanctionnées de quelque autre manière que ce soit) en vertu du chapitre V de la Convention. Il s'agit de la violence psychologique, du harcèlement, de la violence physique, de la violence sexuelle y compris le viol, des mariages forcés, des mutilations génitales féminines, de l'avortement et de la stérilisation forcés, et du harcèlement sexuel.

3. Le rapport que les autorités portugaises ont transmis au GREVIO illustre les initiatives prises face à toutes les formes de violences à l'égard des femmes. Chronologiquement, le premier domaine à avoir fait l'objet de politiques publiques intégrées était la violence domestique, avec l'adoption par le Conseil des ministres portugais en 1999 du premier plan national contre la violence domestique. La promulgation de la loi n° 112/2009 sur la violence domestique a institutionnalisé la coopération des organes statutaires dans ce domaine. La violence domestique a été érigée en infraction pénale en 2007. Après que le pays a ratifié la Convention d'Istanbul en 2013, de nouvelles mesures ont été prises pour élargir la portée de l'action publique au-delà de la violence domestique. D'autres formes de violence à l'égard des femmes manifestement fondée sur le genre – comme le harcèlement, les mutilations génitales féminines et le mariage forcé – ont été incorporées dans le Code pénal du Portugal (CPP) en vertu de la loi n° 83/2015. Lancé en 2014, le V^e plan national sur la violence à l'égard des femmes a été le premier plan visant à englober toutes les formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, notamment la violence domestique mais pas uniquement. Il comporte un programme d'action distinct sur les mutilations génitales féminines, le troisième à avoir été élaboré depuis 2010. Ce V^e plan national s'applique parallèlement au V^e plan national du Portugal sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la citoyenneté et la non-discrimination.

4. Après expiration de ces deux plans nationaux en 2017, les autorités ont inauguré une approche associant, dans le cadre d'une plus vaste stratégie à long terme, des mesures relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la violence fondée sur le genre. Le calendrier de la stratégie s'articule autour de celui de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable et se divise en trois périodes de quatre années qui feront chacune l'objet d'une évaluation. La nouvelle stratégie comporte trois plans opérationnels : sur l'égalité entre les femmes et les hommes, sur la violence à l'égard des femmes et sur les droits des personnes LGBTI. Au moment de l'évaluation du GREVIO, elle venait tout juste d'être finalisée et le GREVIO n'était pas en mesure de l'examiner. Le GREVIO a été informé que la nouvelle Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination (ENIND, 2018-2030) était conçue pour traiter les multiples facteurs

conduisant à la discrimination croisée et pour s'adapter aux différents besoins territoriaux du pays, tout en encourageant le développement de partenariats stratégiques avec les universités, le secteur privé et la société civile. Le GREVIO accueille favorablement l'approche intégrée de l'ENIND, qui peut revêtir une importance particulière pour lutter contre des formes de violence répandues chez certains groupes de femmes. Le GREVIO a appris néanmoins que des organisations de la société civile actives dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes craignent que, par sa vaste portée, la nouvelle stratégie ne permette pas de tenir compte véritablement du caractère unique de chacune des différentes formes de violence à l'égard des femmes. Considérant que des mesures globales destinées à lutter contre les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique n'ont été prises que récemment et sont encore en gestation, le GREVIO estime qu'un engagement durable et des investissements continus dans ce domaine restent indispensables.

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à s'assurer que leurs politiques comportent un plan/une stratégie à long terme qui prenne dûment en considération toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul et qui prévoit un financement cohérent et continu permettant des actions durables et globales dans tout le pays.

C. Définitions (article 3)

1. Définition de la violence domestique

6. La violence domestique est une infraction pénale au Portugal depuis 2007. En vertu de l'article 152 du CPP, « est passible d'une peine d'emprisonnement allant d'un à cinq ans quiconque impose, de façon répétitive ou non, des actes de violence physique ou psychologique, en ce compris punitions corporelles, privation de liberté et infractions à caractère sexuel, à son conjoint ou son ex-conjoint, à une personne du même sexe ou non avec laquelle l'auteur entretient ou a entretenu une relation similaire à celle qu'entretiennent des conjoints, même sans cohabitation, au parent d'un descendant commun au premier degré, ou à une personne en position de faiblesse du fait de son âge, d'une déficience, d'une maladie, d'une grossesse ou d'une dépendance économique, qui cohabite avec l'auteur ». Une peine plus sévère s'applique lorsque la violence domestique est commise « à l'encontre d'une personne en position de faiblesse du fait de son âge, d'une déficience, d'une maladie, d'une grossesse ou d'une dépendance économique » (un à cinq ans d'emprisonnement) ou « à l'encontre d'un mineur, en présence d'un mineur, au domicile commun ou au domicile de la victime » (deux à cinq ans d'emprisonnement) ». La peine sera d'autant plus sévère que les violences auront causé des dommages corporels graves à la victime voire sa mort, l'auteur des violences encourant respectivement une peine de prison de deux à huit ans ou de trois à dix ans.

7. Cette réforme a eu le mérite d'exposer au grand jour la question de la violence domestique et de qualifier l'infraction de crime d'ordre public. Aussi le parquet peut-il engager des poursuites pénales en cas de violence domestique, que la victime souhaite ou non porter plainte, et toute personne est susceptible de signaler le crime. La volonté de rendre visible la violence domestique et de l'ériger en infraction pénale grave se heurte toutefois en partie au fait que celle-ci est considérée comme une infraction accessoire et qu'elle ne s'applique pas si l'auteur encourt une peine plus lourde en vertu d'autres dispositions juridiques. Des juristes ont fait savoir au GREVIO qu'en raison de cette clause, lorsqu'une infraction plus grave, comme un viol, a été commise dans le cadre de relations intimes, l'affaire pénale et la peine risquent de se focaliser sur le viol, et l'infraction de violence domestique ne fait pas l'objet d'autres poursuites. Les pratiques judiciaires seraient incohérentes et il se pourrait que dans certains cas les tribunaux maintiennent les poursuites relatives à l'infraction de violence domestique, mais si la peine infligée pour celle-ci est couverte par la peine prononcée pour l'infraction plus grave, par exemple le viol, la condamnation pour violence domestique n'est pas enregistrée. Il se pose la question de savoir si la démarche des tribunaux est insuffisamment axée sur une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique à l'égard des femmes. L'attention du GREVIO a été appelée sur un autre point : pour échapper aux délais contraignants applicables aux affaires de violence domestique, il se peut que

les représentants des services répressifs et les magistrats décident de ne pas qualifier les faits de violence domestique. Il s'ensuit que la victime ne reçoit pas tout le soutien auquel elle a droit et que les données sont erronées, les affaires de violence domestique enregistrées ne représentant qu'une fraction de la réalité.

8. Le GREVIO constate par ailleurs que la définition de la violence domestique énoncée à l'article 152 du CPP ne rend pas compte de tout l'éventail des formes que peut prendre cette violence car elle n'évoque pas la violence économique. Bien que celle-ci ne figure pas parmi les actes de violence que les Parties sont tenues d'ériger en infraction pénale au sens du chapitre V de la Convention, elle est incluse dans la définition de la violence domestique donnée à l'article 3b de la Convention. La violence économique va souvent de pair avec la violence psychologique. Elle se manifeste notamment par le fait de surveiller et de contrôler la façon dont une femme dépense son argent et de décider de lui accorder ou non des sommes d'argent, mais aussi par une menace constante de priver la victime de ressources économiques. L'importance de la violence économique aux fins de l'analyse du préjudice causé à la victime a été largement évoquée dans de précédentes évaluations du GREVIO². Les services répressifs portugais ont saisi la portée de la violence économique, qu'ils peuvent identifier en tant que telle lorsqu'ils compilent des rapports de violence domestique.

9. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre toutes les mesures nécessaires pour :

- a. **adopter une définition de la violence domestique qui tienne compte de la violence économique, conformément à l'article 3b de la Convention d'Istanbul ;**
- b. **garantir que l'infraction de violence domestique fasse l'objet de poursuites effectives, notamment, s'il y a lieu, par l'application cumulative des dispositions pénales relatives à plusieurs infractions concomitantes, et à ce que la peine prononcée traduise bien le fait qu'il s'agit de violence domestique.**

2. Définition de la victime

10. Selon l'article 2 de la loi n° 112/2009, une victime de violence domestique est une personne « qui a subi un préjudice, à savoir une atteinte à son bien-être physique ou psychologique, un préjudice moral ou émotionnel ou une perte matérielle en conséquence directe d'une action ou d'une omission, dans les limites du champ d'application de l'infraction de violence domestique telle que l'entend l'article 152 du Code pénal ». La définition de la victime qui a été adoptée dans le Code de procédure pénale portugais (CPPP) pour des infractions autres que la violence domestique suit la même logique. Les juristes soulignent que ces définitions sont restrictives car elles reposent sur la notion de causalité directe entre le comportement délictuel et le préjudice subi par la victime. Ils estiment qu'elles n'incluent pas dans leur champ d'application les personnes qui seraient considérées comme des victimes au sens de l'article 3e de la Convention d'Istanbul, à savoir les personnes physiques soumises à des comportements susceptibles d'entraîner un préjudice, que celui-ci soit réel ou non, et les victimes indirectes comme les enfants témoins des violences.

11. Au Portugal, des lois ont été promulguées pour officialiser le statut de victime sur la base des définitions susmentionnées. Le statut spécifique de victime de violence domestique est réglementé par la loi n° 112/2009, celui de victime d'infractions autres que la violence domestique par la loi n° 130/2015, qui a transposé en droit interne la directive 2012/29/UE sur les droits des victimes. Le statut de victime donne accès à toute une série de droits, comme le droit de la victime de violence domestique de collaborer aux procédures judiciaires³ et d'obtenir une décision de

² Voir l'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, publiée en septembre 2017.

³ La brochure de l'APAV sur les droits de la victime d'un crime décrit le statut de collaborateur ou de collaboratrice de la façon suivante : « la victime d'un crime doit obligatoirement avoir le statut de collaboratrice car une fois l'enquête terminée, le parquet, plutôt que de décider de poursuivre ou non le suspect, lui transmettra les preuves recueillies afin de lui permettre de décider d'engager des poursuites

justice dans les huit mois à compter de leur lancement. Le statut de victime confère également le droit de recevoir des informations sur les services de protection et de soutien existants ainsi que sur les conditions et procédures applicables aux divers recours juridiques. Il existe d'autres mesures de protection pour les victimes de crimes, notamment de violence domestique, qui peuvent bénéficier du statut spécial de victime vulnérable. Il s'agit entre autres du droit de faire une déposition par vidéoconférence, de communiquer une déclaration aux fins d'un futur jugement, et de bénéficier de services de traduction dans le cadre des procédures judiciaires. Le statut spécial de victime vulnérable s'applique aux victimes de crimes violents au sens du CPPP, à savoir viol, abus sexuel, pornographie infantine, traite des êtres humains et mutilations génitales féminines.

12. D'après l'expérience qu'ils ont de la mise en œuvre des normes relatives au statut de victime, les acteurs de terrain estiment que le formalisme inhérent à ce statut peut parfois faire obstacle à l'obtention d'informations et à la protection. En vertu de l'article 14 de la loi n° 112/2009, pour obtenir le statut de victime de violence domestique il faut en principe avoir préalablement déposé plainte ou un signalement doit avoir été fait par un agent des services répressifs. Les victimes qui ne souhaitent pas porter plainte ni se tourner vers les forces de l'ordre ne peuvent donc pas en bénéficier. Le GREVIO constate que dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées, la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG) peut octroyer le statut de victime. Le GREVIO a appris que depuis l'introduction de cette exception dans la loi n° 112/2009 par un amendement de 2011, aucune victime ni aucune ONG n'a demandé à obtenir ce statut en invoquant ces circonstances exceptionnelles. Il ressort des données communiquées par les autorités qu'en 2016 8 % des victimes de violence domestique ont renoncé à ce statut. Le GREVIO estime qu'il faudrait analyser les raisons pour lesquelles les victimes renoncent au statut et la question de savoir si elles auraient choisi d'en bénéficier si elles avaient pu le solliciter auprès de la CIG plutôt qu'en passant par les services répressifs.

13. De plus, l'article 14 susmentionné de la loi n° 112/2009 précise que pour obtenir le statut de victime il faut qu'il n'existe « aucun indice sérieux selon lequel [la plainte] serait infondée ». Bien que le GREVIO n'ait pas obtenu de données indiquant que des victimes se seraient vu refuser le statut pour ce motif, il estime qu'une telle exigence, qui n'est assortie d'aucun critère clair servant à justifier le refus du statut, ne sert à rien et peut être interprétée comme laissant entendre que les victimes pourraient mentir au sujet des violences subies. Par ailleurs, si les ONG de femmes habituées à représenter des victimes reconnaissent que les services répressifs chargés d'octroyer le statut agissent généralement vite, elles indiquent également que la pratique varie d'un bout à l'autre du pays et qu'il est arrivé que des retards dans la procédure d'octroi du statut de victime exposent des femmes à une victimisation répétée.

14. Les autorités ont informé le GREVIO qu'à l'exception des droits relatifs à la procédure pénale, toutes les victimes de violence domestique, qu'elles aient obtenu le statut de victime ou non, ont accès à des services de soutien généraux et spécialisés au même titre que les femmes qui bénéficient du statut officiel de victime. Le GREVIO craint toutefois que les victimes qui renoncent au statut n'aient pas un accès égal aux informations concernant les services de soutien disponibles, et qu'elles aient donc plus de mal à bénéficier de ces derniers⁴.

contre le suspect ou non, c'est-à-dire de traduire ou non le défendeur devant les tribunaux. Pour d'autres types d'infractions, le statut de collaborateur ou collaboratrice est facultatif mais peut être très utile et efficace, tout particulièrement car il permet d'avoir son mot à dire sur la suspension provisoire d'une affaire et sur le fait d'accepter ou de refuser de clore une affaire, de déposer des demandes et d'interjeter appel ». Avec le statut de collaboratrice, la victime doit verser des honoraires au tribunal et un avocat est désigné pour la conseiller mais elle peut bénéficier de l'aide juridique.

⁴ Le droit à l'information est analysé de manière plus approfondie dans la partie du présent rapport qui concerne l'article 19 de la Convention.

15. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises :

- a. à revoir la définition de la victime dans leur législation afin de se conformer au champ d'application de la définition de la victime donnée à l'article 3e de la Convention d'Istanbul ;
- b. à examiner les conséquences que peuvent avoir, sur l'accès des victimes à leurs droits, les modalités actuelles d'octroi du statut de victime et à garantir l'accès de toutes les victimes au soutien et à la protection, que celles-ci aient ou non obtenu le statut officiel de victime.

D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

16. Les autorités portugaises ont clairement indiqué comprendre qu'il est légitime de prendre des mesures spécifiques pour répondre aux besoins de groupes de victimes particulièrement vulnérables et/ou de victimes exposées ou risquant d'être exposées à une discrimination croisée. Les difficultés accrues auxquelles sont confrontés les groupes de femmes ci-dessus évoqués en matière d'accès à des services de soutien et de protection sont examinées plus avant dans le présent rapport, dans la partie consacrée aux mesures prises pour mettre en œuvre le chapitre IV de la Convention d'Istanbul.

17. Du fait de sa mission, la CIG est associée à l'élaboration de politiques et mesures concernant de multiples inégalités et ciblant des groupes spécifiques de victimes qui subissent ou risquent de subir une discrimination. Un certain nombre de mesures de ce type ont été énoncées dans le V^e plan national sur la violence à l'égard des femmes, à savoir, notamment : sensibilisation en matière de violence à l'égard des personnes âgées, des migrants, des membres de la communauté rom et entre partenaires intimes chez les personnes LGBTI ; mise en place à l'échelon local de structures de soutien pour les victimes âgées et handicapées ; amélioration de l'accès à l'information concernant les services de soutien à l'intention des migrants victimes de violence domestique et fondée sur le genre ; formations à l'intention des professionnels travaillant avec ces victimes ; et adoption d'un outil permettant de collecter des données sur le nombre de victimes de violence domestique parmi les migrants. Les autorités reconnaissent toutefois qu'il s'agit là d'un domaine dans lequel des progrès restent à faire et ont placé, en conséquence, la question de la discrimination croisée au cœur de la nouvelle Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination.

18. Face à la discrimination croisée, le GREVIO suggère que des mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes soient intégrées dans les stratégies et politiques plus larges ciblant certains groupes et communautés, par exemple la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms ou le Plan stratégique en matière de migration, et qu'elles s'inscrivent dans une action globale et coordonnée associant tous les acteurs concernés. Le GREVIO fait en outre observer que pour renforcer l'efficacité des mesures qui sont prévues dans le cadre des politiques de prévention et de lutte contre la violence fondée sur le genre et qui sont censées protéger les femmes appartenant à des groupes spécifiques, il faut ancrer ces mesures dans une perspective de genre et distinguer les besoins des *femmes* victimes de ceux d'autres victimes, parmi lesquelles les personnes âgées, les migrants, les membres de la communauté rom et les personnes LGBTI. Pour s'assurer que les mesures répondent à la situation réelle de ces femmes, il faudrait que leur élaboration, leur exécution et leur suivi reposent sur des observations factuelles et soient étayés par des données.

19. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. mener des études et collecter des données sur la violence fondée sur le genre que subissent les femmes appartenant à des groupes victimes de discrimination ou risquant de l'être, par exemple les femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, les femmes issues de minorités ethniques, notamment les femmes roms, les femmes handicapées, les femmes appartenant à la communauté LGBTI, les femmes vivant en zones rurales et les femmes exerçant la prostitution ;

- b. **prendre en compte la situation de ces groupes dans l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des mesures globales et coordonnées visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes ;**
- c. **intégrer la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes dans les mesures et programmes adaptés aux besoins spécifiques de ces groupes.**

E. Politiques sensibles au genre (article 6)

20. Au Portugal, les politiques concernant la violence à l'égard des femmes ont été étayées par des initiatives menées pendant des dizaines d'années pour enrayer la discrimination envers les femmes et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Les autorités considèrent que la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes fait partie intégrante de leur mission consistant à promouvoir les droits humains des femmes aussi bien que des hommes. Leur principale stratégie à cet effet consiste à intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes et asseoir l'engagement politique nécessaire à tous les niveaux de l'administration publique. Pour ce faire, les autorités nationales et les collectivités locales sont encouragées à adopter des plans relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes et à désigner des conseillers ministériels et municipaux en la matière. Le dernier plan d'action adopté au Portugal, qui fusionne en un document d'orientation unique les politiques et mesures visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes d'une part, et contre la discrimination envers les femmes d'autre part, montre clairement que les autorités reconnaissent la violence à l'égard des femmes comme une discrimination fondée sur le genre.

21. Les observations figurant dans plusieurs des parties de ce rapport montrent qu'en dépit de ces efforts, les organes statutaires ne suivent pas tous face à la violence à l'égard des femmes une approche solidement fondée sur le genre. Outre la nécessité d'intégrer plus avant ce type d'approche au sein des organes concernés, la question se pose de savoir si cette situation s'explique en partie par l'absence de perspective de genre suffisamment forte dans les politiques qui encadrent leurs actions. Le GREVIO note à ce propos que le principal texte de loi utilisé pour mettre un frein à la violence à l'égard des femmes – la loi n° 112/2009 sur la violence domestique – n'est pas solidement ancré dans cette perspective, en dépit de plusieurs amendements adoptés après que le Portugal a ratifié la Convention d'Istanbul. La définition de l'infraction de violence domestique énoncée à l'article 152 du CPP manque aussi d'une telle perspective. Par ailleurs, bien que le V^e plan national sur la violence à l'égard des femmes parte du principe – énoncé dans son préambule – que la violence à l'égard des femmes est « une manifestation des rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes ayant conduit à la domination et à la discrimination des femmes par les hommes, privant ainsi les femmes de leur pleine émancipation »⁵, celui-ci perd une bonne partie de sa substance dans le corps du texte, qui ne rend guère compte de la fréquence de la violence domestique touchant les femmes et les filles. Le GREVIO note avec satisfaction les informations communiquées par les autorités lors de l'évaluation selon lesquelles le nouveau Plan d'action portugais de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021) – qui s'inscrit dans la récente Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination – incorpore une perspective de genre. Le GREVIO tient toutefois à souligner à cet égard les préoccupations exprimées par les ONG travaillant dans le domaine de la violence à l'égard des femmes concernant le risque que le nouveau plan entraîne une reconnaissance insuffisante de la dimension du genre dans les différentes formes de violence à l'égard des femmes en raison de son intégration dans les questions plus vastes de la non-discrimination.

22. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à continuer de faire le nécessaire pour que les lois, politiques et mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes tiennent compte de la perspective de genre, et à incorporer celle-ci dans l'évaluation de l'impact de ces dispositions.

⁵ Voir le préambule de la Convention d'Istanbul.

II. Politiques intégrées et collecte des données

23. Le chapitre II de la Convention d'Istanbul énonce la condition fondamentale d'une réponse globale à la violence à l'égard des femmes : la nécessité de mettre en œuvre des politiques nationales effectives, approfondies et coordonnées, soutenues par les structures institutionnelles, financières et organisationnelles nécessaires.

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

24. La première stratégie intégrée à avoir été adoptée au Portugal en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de violence fondée sur le genre date de 1997, année de lancement du Plan global sur l'égalité des chances par le Conseil des ministres du pays. Cette initiative a été déterminante pour briser le silence qui entourait la violence domestique et engager un débat à ce propos. Elle a jeté les bases du premier Plan d'action national sur la violence domestique, dont l'objet était de traiter dans leur globalité les « 4 P », à savoir prévention, politiques intégrées, protection et poursuites. La première enquête nationale sur la violence à l'égard des femmes a eu lieu en 1995, puis la deuxième en 2007. Les enquêtes et nombreuses autres études menées par les universités montrent que les autorités souhaitaient élaborer des politiques approfondies, fondées sur des données probantes. Les recherches universitaires ont jeté les bases sur lesquelles le concept de violence domestique a été examiné et étendu au-delà des relations conjugales pour englober les fréquentations amoureuses et autres relations intimes, indépendamment de toute cohabitation. Comme indiqué plus haut dans le présent rapport, la violence domestique a été érigée en crime en 2007 et deux ans plus tard la loi n° 112/2009, première loi organique du Portugal sur la violence domestique, a créé le Réseau national de soutien face à la violence domestique, définissant ainsi le cadre de la réponse interinstitutionnelle des autorités à la violence domestique.

25. En 2015, le CPP a été de nouveau modifié et les crimes de mutilation génitale féminine, harcèlement et mariage forcé y ont été introduits. Jusque-là, les mesures de lutte contre les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique avaient reçu, à des degrés divers, une certaine attention mais elles n'avaient pas été étayées par une condamnation sans équivoque en droit pénal.

26. Les mutilations génitales féminines sont l'une des seules manifestations de la violence à l'égard des femmes à avoir fait l'objet de politiques cohérentes et coordonnées. C'est aux campagnes des groupes de la société civile que l'on doit d'avoir placé cette forme de violence en tête de l'agenda politique. Trois programmes d'action nationaux consécutifs sur les mutilations génitales féminines ont été mis en œuvre de 2007 à 2017, avec l'appui d'un Groupe de travail interinstitutionnel constitué de membres du gouvernement et de représentants d'organisations nationales et internationales de la société civile. Le GREVIO salue la volonté politique qui a permis de mener pareille action énergique contre cette forme particulière de violence ainsi qu'une approche clairement participative. En comparaison, d'autres formes de violence, comme la violence sexuelle, les mariages forcés et le harcèlement, n'ont guère été traitées et/ou n'ont été que récemment prises en considération afin de combler les lacunes de l'action des pouvoirs publics⁶.

27. Dès 2018, les autorités ont décidé de fusionner en un seul document d'orientation les mesures de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes d'une part, et de lutter contre la violence fondée sur le genre d'autre part. La nouvelle stratégie nationale ENIND s'articule sur trois piliers : 1) l'égalité entre les femmes et les hommes ; 2) la violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique ; et 3) les droits des personnes LGBTI. Évoquées dans le second pilier, les mutilations génitales féminines ne feront plus l'objet d'un programme d'action autonome. Les ONG de femmes spécialisées en la matière craignent que cette rupture avec la

⁶ S'agissant de la violence sexuelle, voir les observations formulées plus loin dans le présent rapport au sujet de l'article 25 de la Convention.

pratique antérieure ne mette en péril les progrès réalisés dans le cadre des trois premiers programmes d'action, et que les spécificités de cette forme particulière de violence à l'égard des femmes ne passent inaperçues dans le large éventail de formes que recouvre cette violence. S'il reconnaît que la nouvelle stratégie comprend des objectifs spécifiques pour différentes formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique, y compris les mutilations génitales féminines, le GREVIO déplore qu'il ait été mis fin à un exemple de pratique prometteuse qui aurait pu servir de modèle pour des actions ciblées de même nature.

28. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à élaborer et appliquer des programmes coordonnés à long terme qui accordent l'importance voulue à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, qui proposent des mesures efficaces et spécifiques ciblant les formes de violence que sont les mutilations génitales féminines et le mariage forcé, et qui bénéficient d'un financement cohérent et constant permettant d'entreprendre des actions durables et globales.

29. Ce changement de pratique a une autre conséquence qui inquiète les ONG de femmes spécialisées, à savoir le démantèlement du groupe de travail interinstitutionnel sur les mutilations génitales féminines et l'impact que cela aura sur la capacité des ONG spécialisées à mettre leurs connaissances au service du suivi des politiques. La configuration exacte du mécanisme participatif prévu dans le cadre du dernier plan d'action national n'était pas encore connue lors de l'évaluation du GREVIO. La société civile estime toutefois que les différentes ONG spécialisées dans les diverses formes de violence à l'égard des femmes auront moins la possibilité de participer aux travaux et de se faire entendre.

30. Outre les organes spécifiquement créés dans le cadre des plans d'action nationaux, le principal canal de coopération institutionnelle avec la société civile est le groupe ONG du comité consultatif de la CIG. Ce comité, qui fait office d'organe consultatif pour la CIG sur les questions d'éducation civique, d'égalité entre les femmes et les hommes et de violence fondée sur le genre, est présidé par le secrétaire d'État pour la citoyenneté et l'égalité. Le sentiment général parmi les ONG est que le processus de consultation sert à les informer des décisions prises sur les politiques plutôt qu'à les y associer constructivement au préalable, et qu'il n'est guère inclusif. C'est ainsi que les ONG affirment par exemple que la décision récente de fusionner les divers plans d'action nationaux au sein d'un plan d'action global ne découle pas d'un débat inclusif mené avec des ONG de femmes spécialisées.

31. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à renforcer les mécanismes de coopération avec les ONG afin que le processus de consultation soit inclusif et transparent et que les organisations de la société civile qui sont engagées dans la promotion des droits des femmes ainsi que dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes aient les moyens de véritablement contribuer à l'élaboration des politiques.

32. Au Portugal, la contribution interministérielle à la promotion des politiques en matière de violence à l'égard des femmes est assurée de deux manières : grâce aux efforts coordonnés de la CIG et au Comité national portugais des droits humains (CNPDH). Dans son rôle de coordonnateur des plans d'action nationaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la violence fondée sur le genre, la CIG organise et supervise les réunions du groupe de travail rassemblant les institutions publiques concernées. Dans le cadre du V^e plan national sur la violence à l'égard des femmes, ce groupe était constitué, outre un représentant de la présidence du Conseil des ministres, de représentants des ministères suivants : Affaires internes, Justice, Économie, Santé, Éducation ainsi que Solidarité, Emploi et Sécurité sociale. Le groupe se réunit quatre fois par an au niveau des experts techniques. La CIG joue en outre un rôle moteur en faveur de l'intégration des questions de genre dans l'ensemble des ministères, via le groupe gouvernemental de son comité consultatif, auprès duquel chaque ministère et cabinet ministériel a le droit de désigner respectivement un membre principal et un suppléant. Par ailleurs, un correspondant pour l'égalité entre les femmes et les hommes est nommé dans chaque ministère pour assurer la liaison entre la CIG et les structures ministérielles. La coordination interministérielle se fait également sous l'impulsion du CNPDH, qui est chargé de superviser la mise en œuvre des

plans d'action stratégiques du Portugal en matière de droits humains et de veiller à ce que les rapports destinés aux organismes internationaux chargés du respect des droits humains soient dûment transmis et dans les meilleurs délais. Le Plan d'action stratégique 2018 sur les droits humains fait expressément référence aux préparatifs du Portugal en prévision de la première évaluation (de référence) du GREVIO. Agissant par l'intermédiaire d'un comité interministériel de coordination présidé par le ministère des Affaires étrangères, le CNPDH informe les ministères concernés du rôle qu'ils ont à jouer pour s'assurer que le Portugal honore ses engagements en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits humains.

33. Le GREVIO relève avec satisfaction que comme elle est rattachée à la présidence du Conseil des ministres plutôt qu'à un ministère particulier, la CIG bénéficie d'un soutien politique fort pour promouvoir la coopération interinstitutionnelle. Par ailleurs, le fait que les plans d'action nationaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la violence fondée sur le genre soient approuvés par décision du Conseil des ministres leur confère un caractère quasi obligatoire et traduit une volonté politique forte de les voir mis en œuvre. Malgré les mesures prises en faveur d'une approche interministérielle, le GREVIO constate que certains ministères continuent de s'en tenir à leur propre sphère d'autorité, selon une pratique établie de longue date, plutôt que d'intégrer des approches innovantes sous-tendues par une réelle compréhension fondée sur le genre des causes et des conséquences de la violence à l'égard des femmes. Cela se solde en règle générale sur le terrain par l'absence de réponses coordonnées ou par des réponses qui ne sont que partiellement efficaces, et par le fait que la gestion des affaires de violence à l'égard des femmes par des institutions isolées n'est pas toujours conforme aux normes de la Convention. Le GREVIO note avec satisfaction que le dernier Plan d'action portugais de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021) vise à renforcer la coordination parmi et entre les agences ministérielles et la CIG, en prévoyant notamment un suivi plus rigoureux et régulier des mesures prises par chaque agence dans la mise en œuvre du Plan d'action.

34. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à améliorer la coordination entre les ministères et les organismes publics associés à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes, notamment par l'application effective de mesures prévues à cette fin dans le récent Plan d'action portugais de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021). Le renforcement du travail interinstitutionnel devrait être intégré dans les meilleurs délais aux mesures de prévention et de lutte contre la violence fondée sur le genre, et faire l'objet d'un suivi à l'aide d'indicateurs de performance clairement définis. En sa qualité d'entité chargée du suivi de la coopération interinstitutionnelle, la CIG devrait avoir les prérogatives voulues et les moyens financiers et humains adéquats pour pouvoir guider et soutenir la coordination interinstitutionnelle et demander des comptes à chacun des organismes concernés.

35. Le GREVIO a appris que depuis 2016, les autorités ont lancé une stratégie de décentralisation destinée à susciter l'adhésion des collectivités locales à leur cause. Les plans d'action nationaux sur la violence domestique et la violence fondée sur le genre cherchent à impliquer les collectivités locales en encourageant les municipalités à adopter des plans relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes qui prennent en considération la violence fondée sur le genre. La décision d'adopter à l'échelon local des plans relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas obligatoire et appartient aux administrations locales. Le GREVIO a appris qu'environ 90 des 308 municipalités du pays avaient adopté des plans de ce type, dont la pérennité sur le long terme dépend toutefois en grande partie de l'issue des scrutins locaux. À l'appui des collectivités locales, la CIG favorise la constitution de réseaux conjoints entre administrations centrales et locales moyennant la conclusion d'accords de coopération avec les communautés intercommunales. Les plans d'action nationaux ne s'appliquent pas aux régions autonomes, qui ont établi leurs propres plans d'action à leur échelon.

36. Les ONG estiment que cette situation laisse particulièrement à désirer et entraîne une inégalité d'accès des victimes aux dispositifs de soutien et de protection d'une zone géographique du pays à l'autre. Le fait que moins d'un tiers des municipalités du Portugal aient pris des mesures contre la violence à l'égard des femmes illustre bien l'ampleur de ce qu'il reste à faire pour assurer

l'application de règles uniformes dans tout le pays. En se fondant sur le nouveau Plan d'action de prévention et de lutte contre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes (2018-2021), les autorités ont annoncé qu'elles lanceraient une nouvelle génération d'accords modèles de coopération visant à encourager des partenariats renforcés avec les communes et à normaliser les interventions à l'échelon local.

37. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour harmoniser et surveiller la mise en œuvre des plans locaux de prévention et de lutte contre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes. Elles devraient à cet effet octroyer les ressources financières appropriées et promouvoir les bonnes pratiques.

B. Ressources financières (article 8)

38. Le Portugal a récemment promulgué une législation obligeant tous les ministères concernés à communiquer à la CIG la part de leur budget affectée à la prévention et à la lutte contre la violence domestique et la violence fondée sur le genre⁷. Les chiffres relatifs au premier exercice budgétaire auquel s'applique cette obligation ne sont pas tous disponibles⁸. Le GREVIO a toutefois été informé que les fonds alloués dans le budget public 2018 aux actions de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes totalisaient 25 millions d'euros.

39. Les principales sources de fonds publics pour lesquelles des chiffres ont été fournis au GREVIO sont les suivantes :

- l'Institut portugais de Sécurité sociale (IPSS) ;
- les produits des services de jeu sous licence ;
- des fonds internationaux provenant du Fonds social européen (FSE) ;
- le mécanisme financier de l'Espace économique européen (EEE) ;
- le programme de subventions de faible montant en faveur des ONG.

40. L'IPSS, qui relève du ministère de la Sécurité sociale, finance dans tout le pays un réseau de services de soutien principalement gérés par des organisations de la société civile. Il s'agit de 31 refuges et de 17 centres de soutien fournissant des services spécialisés aux victimes et à leurs enfants dans l'ensemble du Portugal continental. En 2016, l'IPSS a affecté des fonds aux refuges et aux centres de soutien aux victimes d'un montant total respectivement de 4 568 008 euros et 741 696 euros.

41. Depuis 2012, la CIG touche un pourcentage des produits nationaux des services de jeu sous licence, dont elle se sert pour financer le Réseau national de soutien aux victimes de violence domestique. En 2016, la somme de 8 270 309 euros provenant de cette source a permis de financer deux refuges dans la ville de Lisbonne ainsi que l'hébergement d'urgence, le transport, la téléassistance et autres services de soutien aux victimes de violence domestique.

42. Ces dix dernières années, des sommes considérables provenant de Fonds structurels et d'investissement européens ont été consacrées à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre la violence fondée sur le genre. Dans le cadre de l'accord de partenariat en vigueur entre le Portugal et la Commission européenne intitulé « Portugal 2020 », plus de 50 millions d'euros seront dégagés à l'appui d'ONG, d'associations d'employeurs, de syndicats, de collectivités locales, d'entreprises et autres entités de droit privé et de droit public, principalement à des fins de sensibilisation et de formation.

⁷ Loi n° 129/2015 portant modification de la loi n° 112/2009.

⁸ Selon le rapport étatique, sept ministères ont communiqué leurs dépenses budgétaires pour 2016 au titre de la violence fondée sur le genre, soit un total de 13 885 274 euros.

43. Les petites ONG qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une aide financière internationale pourront passer par le programme de subventions de faible montant. Au titre de ce programme, la CIG consacre chaque année une enveloppe d'environ 50 000 euros au financement de projets relatifs à la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO a par ailleurs appris que dans le cadre des programmes de lutte contre les mutilations génitales féminines, les autorités avaient mis en place une récompense semestrielle consistant à offrir aux ONG et associations locales des incitations financières pour qu'elles mènent des actions préventives auprès des populations à risque. À ce jour, un montant total de 90 000 euros a été versé au titre de ce programme. Les municipalités contribuent elles aussi au financement, mais les montants concernés n'ont pas été communiqués au GREVIO.

44. Au Portugal, différents types d'organisations sont associés au travail de prévention et au soutien des victimes. Il s'agit notamment d'associations, de fondations, d'organisations caritatives (ou d'institutions de solidarité sociale) et d'ONG qui ont été créées au fil du temps et sont régies par différents trains de lois. Les différences de statut juridique ont une incidence sur les possibilités de financement et sur les régimes fiscaux, ce que des acteurs de terrain ont cité comme une cause d'inégalité de traitement. Les institutions de solidarité sociale financées par l'IPSS ont accès à un régime de financement public sous réserve de la conclusion d'accords de coopération ad hoc (programme pour la conclusion ou l'extension d'accords de coopération visant l'élaboration de réponses sociales ou PROCOP). Dans le cadre de ce programme, les fonds publics sont prévisibles et contribuent à la viabilité économique des bénéficiaires. Bien que le financement par le biais du PROCOP soit en principe disponible pour toutes les ONG, celles-ci ne sont pas toutes en position de remplir les conditions du programme. D'autres organisations, y compris des ONG de femmes, dépendent dans une large mesure de fonds européens et de subventions de projets pour obtenir des fonds publics. Ces solutions de financement sont soumises à des critères d'éligibilité, un calendrier et des procédures de mise en œuvre qui génèrent des coûts de transaction et vont à l'encontre de la viabilité. Les petites ONG n'ont guère la capacité de rivaliser pour obtenir ce type de fonds. Les ONG de femmes expriment avec force la nécessité d'harmoniser les options de financement pour que tous les prestataires de services de soutien spécialisés obtiennent des crédits suffisants, pour une durée garantie.

45. Le GREVIO note par ailleurs que bien que la plupart des services spécialisés pour les femmes victimes de violence ne reçoivent pas de financement public, y compris pour les dépenses de personnel, ce financement est généralement considéré comme étant insuffisant pour répondre à la demande. Comme il apparaîtra plus loin dans le présent rapport⁹, les effectifs et les compétences du personnel des refuges ne sont pas adaptés aux besoins des victimes. Il faudrait mobiliser davantage de ressources pour fournir aux victimes et à leurs enfants un soutien à long terme allant bien au-delà d'une intervention de courte durée en situation de crise. Les prestations de services spécialisés sont généralement concentrées dans les principales villes et les chefs-lieux de circonscription, ce qui pose la question de leur accessibilité à toutes les victimes dans l'ensemble du pays. Parallèlement à toute l'importance accordée au financement des services aux victimes de violence domestique, il n'existe que très peu de services de soutien s'adressant aux groupes de femmes plus vulnérables, comme les femmes migrantes, les femmes âgées et les femmes handicapées, et répondant aux besoins des femmes victimes de formes de violence spécifiques telles que la violence sexuelle et les mutilations génitales féminines.

46. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. revoir les possibilités de financement existantes et/ou en créer de nouvelles afin que tous les prestataires de services de soutien spécialisés, notamment les ONG de femmes, aient un accès juste et équitable à un financement adéquat et durable, entre autres en établissant des procédures transparentes telles que des appels d'offres publics avec publication des résultats ;**

⁹ Voir la partie du présent rapport consacrée aux services de soutien généraux et spécialisés, qui relèvent du chapitre IV de la Convention.

- b. revoir les niveaux de dépenses pour combler les lacunes actuelles en matière de prestation de services de soutien spécialisés aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment aux groupes de victimes plus vulnérables, comme les filles, les femmes âgées, les femmes handicapées, les femmes issues de minorités ethniques, y compris les femmes roms, les migrantes, les réfugiées et les demandeuses d'asile ;
- c. garantir l'accès égalitaire de toutes les victimes aux services sur l'ensemble du territoire national en veillant à ce que des ressources humaines et financières adéquates soient attribuées à tous les niveaux de responsabilité publique ;
- d. poursuivre et intensifier les activités de suivi des dépenses publiques à l'échelon central et municipal et mesurer les progrès accomplis.

C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)

47. La démarche des autorités en matière de prestation de services de soutien aux victimes est solidement axée sur le principe de subsidiarité. Aussi la plupart, sinon la totalité, des services de soutien spécialisés destinés aux victimes sont-ils délégués aux entités non gouvernementales. Les services de soutien aux victimes de violence domestique sont organisés au sein du Réseau national de soutien aux victimes de violence domestique (« le réseau national ») créé dans le cadre de la loi n° 112/2009. Le réseau national comprend la CIG, l'IPSS, les refuges, les structures d'accueil d'urgence et les centres de soutien psychologique, psychosocial et/ou juridique. Diverses entités non gouvernementales font partie du réseau, à savoir, notamment, des ONG de femmes spécialisées, des organisations confessionnelles comme la *Santa Casa da Misericórdia* et d'autres organisations à but non lucratif. Des raisons historiques expliqueraient le déséquilibre qui règne dans la répartition des services et du financement public correspondant, le terrain étant majoritairement occupé par des organisations de solidarité sociale établies de longue date. Les ONG de femmes créées plus récemment affirment avoir beaucoup de mal à trouver leur place et être défavorisées par les mécanismes de soutien financier existants. Cela a des incidences sur la qualité des services fournis : les pratiques établies de longue date tardent à s'adapter tandis que les approches innovantes et fondées sur le genre que suit le mouvement indépendant spécialisé pour les femmes ne sont pas toujours facilement acceptées ailleurs.

48. Les autorités reconnaissent la nécessité d'un changement. En 2016, de nouvelles normes minimales applicables à la prestation de services de soutien spécialisés aux victimes ont vu le jour. Elles ont été élaborées par la CIG en coopération avec l'APAV et un certain nombre d'organisations de la société civile spécialisées dans le domaine de la violence à l'égard des femmes. De l'avis du GREVIO, la méthode inclusive qui a été suivie et la mobilisation d'ONG axées sur les services dans le but d'élaborer ces normes est un exemple de bonne pratique. Dans le respect de l'autonomie des ONG axées sur les services, ces normes reposent sur les connaissances les plus récentes et les meilleures pratiques reconnues dans le monde entier. Elles ont été définies dans le respect des principes fondamentaux des droits humains – égalité et non-discrimination, autonomie et libre consentement, confidentialité et anonymat, sécurité, qualité, coopération interinstitutionnelle – et exigent la gratuité des services. Toutes les entités du réseau national bénéficiant de fonds publics sont tenues de respecter ces normes et doivent se soumettre régulièrement à des auto-évaluations et des évaluations externes, en plus des enquêtes de satisfaction concernant les services proposés aux victimes prévues par la loi n° 112/2009. Le GREVIO a été informé qu'un système de certification national serait élaboré exigeant de toutes ces structures qu'elles fassent l'objet d'une évaluation périodique basée sur les critères énoncés dans les normes minimales. Le non-respect de celles-ci entraînera l'exclusion de l'entité et l'interdiction de recevoir des fonds publics. Par ailleurs, un nouveau cadre réglementaire¹⁰ a été établi en 2018 pour les accords de coopération conclus dans le cadre du PROCOOP, soumettant la conclusion et/ou le renouvellement de ces accords aux dispositions réglementaires en vigueur. Le GREVIO salue ces initiatives qui joueront un rôle décisif dans la garantie d'un accès des victimes, partout dans le pays, à des services dont les niveaux de qualité auront été harmonisés.

¹⁰ Décret réglementaire n° 2/2018.

La capacité d'assurer l'application des nouvelles normes grâce à une supervision efficace, cohérente et constante sera un facteur clé de réussite.

49. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. **renforcer leur soutien aux associations de femmes indépendantes et la reconnaissance de celles-ci en prenant acte de la valeur et du savoir-faire qu'elles apportent de par le fait qu'elles suivent une approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et favorisent la confiance des victimes, dont elles promeuvent les droits humains ;**
- b. **accorder à la CIG les prérogatives et moyens nécessaires – notamment les ressources financières appropriées – pour qu'elle remplisse son rôle efficacement en tant qu'autorité chargée de superviser la mise en œuvre des nouvelles normes minimales pour les services de soutien spécialisés destinés aux victimes et les services d'accès à l'autonomie ;**
- c. **garantir que les normes sont tout autant respectées de manière concrète par toutes les structures qui proposent des services d'aide aux victimes, qu'il s'agisse d'organisations professionnelles ou d'ONG.**

D. Organe de coordination (article 10)

50. Au Portugal, le rôle d'organe chargé de coordonner, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les politiques et mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique est partagé entre la CIG et le CNPDH.

51. La CIG est placée sous l'autorité du Bureau de la présidence du Conseil des ministres et du Secrétaire d'État aux Affaires parlementaires et à l'Égalité. Elle est chargée depuis une vingtaine d'années de promouvoir la citoyenneté et l'égalité de genre. Lors de la première évaluation (de référence) dans le cadre de la Convention d'Istanbul, la CIG était chargée d'assurer la mise en œuvre et la coordination du V^e plan national du Portugal sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la citoyenneté et la non-discrimination, en ce compris le III^e Programme d'action pour la prévention et l'élimination des mutilations génitales féminines, le III^e Plan national de lutte contre la traite des êtres humains et le II^e Plan national pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies concernant les femmes, la paix et la sécurité. Depuis le lancement, en 2014, de la dernière édition du plan d'action portugais en matière de prévention et de lutte contre la violence domestique et la violence fondée sur le genre, la CIG a été assistée dans son rôle par un groupe de travail interinstitutionnel composé de représentants des ministères concernés, du Bureau du Procureur général, du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que de représentants de la société civile qui siègent au Conseil consultatif de la CIG. Au cours de la période couverte par la première évaluation (de référence) du Portugal dans le cadre de la Convention d'Istanbul (2015-2016), le budget alloué à la CIG pour coordonner la mise en œuvre des mesures visant à prévenir et combattre la violence domestique et la violence fondée sur le genre s'élevait à 1 570 430 euros. Ce budget couvre les dépenses de personnel du service sur la violence domestique et la violence fondée sur le genre.

52. Le CNPDH, qui a été créé en 2010, relève du ministère des Affaires étrangères. Il est présidé par le Secrétaire d'État pour les Affaires européennes et son secrétariat est assuré par le Service Organisations internationales politiques dudit ministère. Composé de représentants d'un grand nombre de services gouvernementaux, il est avant tout chargé d'assurer la coordination de l'action publique dans le domaine des droits humains afin de définir la position du Portugal dans les forums internationaux et d'exécuter les obligations du pays en vertu des traités internationaux sur les droits humains. Le CNPDH assure par ailleurs la diffusion de l'information sur les meilleures pratiques nationales et internationales dans le domaine des droits humains et joue le rôle de plateforme de dialogue avec la société civile. N'ayant pas de budget propre, il est financé par les budgets des membres du gouvernement (ministères) représentés en son sein.

53. Dans un souci de coordination avec l'échelon local, un représentant de l'Association nationale des municipalités portugaises fait partie du groupe de travail interinstitutionnel dirigé par la CIG. Rien n'indique que le groupe laisse le champ libre à la participation des représentants des régions autonomes des Açores et de Madère. Le GREVIO estime que pour améliorer l'action régionale et locale, il faudrait mettre au point des mécanismes permettant de renforcer l'interaction entre l'échelon national et l'échelon régional/local et les intégrer dans la structure et/ou les méthodes de travail des organes de coordination.

54. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à investir l'organe national de coordination de la mission clairement définie d'assurer la coordination entre ministères et entre les autorités nationales et les collectivités locales dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, et de renforcer la coopération avec les collectivités locales au sein des services administratifs de cet organe.

55. Parmi les diverses fonctions évoquées à l'article 10 de la Convention, la fonction d'évaluation signifie qu'une analyse indépendante et scientifique est effectuée pour déterminer, à partir de données solides, si les mesures prises atteignent les objectifs visés et/ou si elles ont d'éventuels effets inattendus. De récentes études ont insisté sur l'avantage qu'il y a à séparer les fonctions de suivi et d'évaluation pour les confier à des institutions distinctes. En cas de proximité institutionnelle entre les organismes chargés de mettre en œuvre les mesures et d'en assumer la responsabilité politique et ceux qui sont censés évaluer l'efficacité de ces mesures, voire lorsque ces organismes ne font qu'un, il existe un terreau fertile pour des conflits d'intérêts (réels ou imaginaires), ce qui peut fragiliser l'analyse. Au Portugal, il n'y a pas de séparation entre la fonction de suivi et la fonction d'évaluation car la CIG est non seulement chargée d'élaborer et de coordonner la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes mais aussi d'en évaluer l'efficacité. La CIG s'efforce de garantir un certain degré d'indépendance dans ses évaluations en confiant celles-ci ponctuellement à des universités. Le GREVIO a enregistré un degré élevé de mécontentement au sein de la société civile quant à la façon dont l'évaluation des politiques est effectuée et dont les résultats sont partagés avec les acteurs concernés. Selon des ONG, le nœud du problème réside dans l'absence d'indicateurs dûment axés sur les droits humains et centrés sur la victime. Ces problèmes dénoteraient l'absence d'approche systématisée, ce que viendraient aggraver des anomalies dans la collecte des données. Le GREVIO note avec satisfaction l'intention des autorités de renforcer le suivi et l'évaluation des politiques en vertu de la nouvelle stratégie ENIND, notamment en établissant des objectifs annuels stricts, des résultats clairs et des indicateurs d'impact.

56. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à renforcer l'évaluation indépendante des mesures qu'elles prennent pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et à veiller à ce que l'évaluation repose sur des données solides et soit réalisée dans le cadre d'un dialogue ouvert avec tous les acteurs concernés, en particulier les organisations indépendantes de femmes associées à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte des données

57. Prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, exige que les politiques reposent sur des données probantes. Il est indispensable à cet égard de collecter des données systématiques et comparables auprès de toutes les sources administratives concernées et de disposer d'informations sur la prévalence de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Le GREVIO souhaiterait appeler l'attention sur les opportunités que la ratification de la Convention d'Istanbul offre à cet égard, en particulier le rôle confié à l'organe de coordination, à savoir coordonner la collecte des données, analyser et en diffuser les résultats (article 10, paragraphe 1). Il existe plusieurs outils pour soutenir les gouvernements souhaitant améliorer la collecte des données dans le domaine de la violence à l'égard des

femmes ; ces outils offrent une solide base de connaissances à laquelle les autorités peuvent avoir recours¹¹.

58. Il ressort des informations obtenues durant l'évaluation que la plupart des acteurs concernés participent manifestement déjà à la collecte de données sur la violence domestique fondée sur le genre, ce qui permet aux affaires de violence domestique à l'égard des femmes de se faire jour. Les données relatives aux autres formes de violence sont toutefois rares ou inexistantes, en partie en raison de l'absence de ventilation selon le sexe de la victime. Pour appuyer les initiatives des autorités dans ce domaine, le GREVIO propose ci-après un certain nombre de mesures prioritaires qui pourront être prises par différents acteurs. Ces propositions pourraient en outre soutenir les efforts que le Bureau national de la statistique déploie actuellement pour améliorer la collecte de données ventilées par sexe, notamment dans le domaine de la violence, et ainsi renforcer la capacité du Portugal à élaborer des politiques efficaces basées sur des données probantes.

a. Services répressifs

59. La collecte de données sur les plaintes enregistrées par les deux services répressifs du Portugal, à savoir la Garde nationale républicaine (GNR) et la Police de la sécurité publique (PSP), relève du Secrétariat général du ministère de l'Intérieur (SGMI). Les données sont collectées sur la base des infractions énoncées dans le CPP et publiées par le Cabinet du Secrétaire général du Système de sécurité intérieure dans le Rapport annuel sur la sécurité intérieure (RASI). En l'absence de liens généralisés entre ces données et celles des tribunaux pénaux, il n'est pas possible de déterminer le taux de déperdition. Le GREVIO n'a pas obtenu de données de ce type ni le moindre élément tendant à montrer qu'il y aurait une ventilation en fonction de critères tels que l'âge, le sexe et la relation entre l'auteur des faits et la victime, ce qui permettrait d'évaluer la fréquence de la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre.

60. La collecte de données concernant la violence domestique a été normalisée depuis l'introduction en 2006 d'un formulaire standard pour l'enregistrement des infractions. Celui-ci compile des informations sur l'âge et le sexe de la victime et de l'auteur des faits et sur leur relation, notamment l'éventuelle existence d'une dépendance économique, sur la présence éventuelle d'enfants sur le lieu de l'infraction, et sur les questions de savoir si des armes à feu ont servi à commettre l'infraction, si l'auteur des faits a une conduite addictive, si la victime prend un traitement médical et si une évaluation des risques a été effectuée. La collecte de données relatives aux affaires de violence domestique a été davantage systématisée depuis l'amendement de 2015 à la loi n° 112/2009, qui a introduit l'obligation de recueillir des données provenant des services répressifs et de la justice afin de reconstruire l'entièreté de la procédure pénale, du dépôt de la plainte au prononcé du jugement. Ces données sont communiquées tous les six mois à la CIG et le SGMI s'en sert pour établir son rapport annuel sur la violence domestique, qui suit la publication du RASI. Le rapport indique le nombre d'affaires de violence domestique signalées aux services répressifs et contient des informations détaillées sur l'âge, le sexe et la relation entre la victime et l'auteur des faits (partenaires ou ex-partenaires, ascendants ou descendants directs ou collatéraux, ou encore fréquentation amoureuse actuelle ou antérieure). Des données supplémentaires sont recueillies pour parfaire les connaissances en ce qui concerne la période et la localisation géographique de l'infraction, les caractéristiques générales de la victime et de l'auteur des faits (situation au regard de l'emploi, situation matrimoniale, niveau d'instruction) et le type de violence concerné (psychologique ou physique). Une partie distincte du rapport sur la violence domestique comprend des données sur l'issue des procédures pénales. Le GREVIO salue les efforts déployés par les autorités dans le domaine, qui sont essentielles pour permettre une évaluation de la réponse qu'apporte le système aux cas de violence et pour éventuellement recenser les améliorations nécessaires aux pratiques et politiques institutionnelles.

¹¹ Voir, par exemple, les publications suivantes du Conseil de l'Europe : *Assurer la collecte de données et la recherche sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : Article 11 de la Convention d'Istanbul (2016)* – Série de documents sur la Convention d'Istanbul (2015) ; *Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states (2008)*

61. Les données figurant dans le rapport annuel 2016 sur la violence domestique montrent qu'il s'agit de la deuxième infraction la plus fréquemment signalée après le vol, soit au total 8 % de toutes les infractions, et de la première parmi les infractions contre les personnes, soit 33 % d'entre elles¹². Les données ont servi à mettre l'accent sur le fait que la violence domestique est avant tout fondée sur le genre : 84 % des victimes étaient des femmes et dans 86 % des cas, l'auteur des faits était un homme. Dans 78 % des cas, la victime et l'auteur des faits étaient soit actuellement partenaires soit ex-partenaires, et dans 9 % des cas, ils se fréquentaient ou s'étaient fréquentés par le passé. Les données ont également fait ressortir le caractère récurrent de la violence domestique, qui dans 23 % des cas avait été précédée d'épisodes de violence antérieurs, et son impact sur les enfants témoins, sachant que les enfants assistent à l'infraction dans 35 % des cas.

62. Le GREVIO salue l'action que mènent les autorités pour brosser un tableau réaliste de la violence domestique au Portugal, notamment de la dimension de genre qui la caractérise, dans le souci d'élaborer des mesures fondées sur des données probantes. Le GREVIO estime qu'outre la distinction actuelle entre violence physique et psychologique dans les affaires de violence domestique, il faudrait utiliser des indicateurs plus précis afin d'évaluer la fréquence des autres formes de violence entre partenaires intimes, en particulier le harcèlement, la violence sexuelle et le viol.

63. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. **élargir la collecte de données par les services répressifs afin de couvrir toutes les formes de violence à l'égard des femmes ;**
- b. **perfectionner les indicateurs utilisés pour la collecte de données sur la violence domestique pour inclure les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, en particulier le harcèlement, la violence sexuelle et le viol ;**
- c. **harmoniser la collecte de données entre les services répressifs et judiciaires en ce qui concerne les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique afin qu'il soit notamment possible d'obtenir le taux de déperdition.**

64. Les données recueillies par le SGMI permettent de mesurer le nombre de victimes ayant obtenu le statut de victime¹³. Celui-ci implique le droit de recevoir des informations sur les voies de recours disponibles et notamment l'indemnisation. La Commission pour la protection des victimes d'infractions peut collecter des données pour déterminer combien de demandes d'indemnisation aboutissent lors des procédures pénales et à quelle fréquence les juges accordent d'office une indemnisation. Elle peut aussi collecter des données sur le nombre de victimes qui obtiennent une indemnisation dans le cadre des autres mécanismes de réparation existants, à savoir le système d'indemnisation anticipée pour les victimes de crimes violents et les prestations en espèces pour les victimes de violence domestique¹⁴. Le GREVIO croit comprendre cependant que la collecte de ce type de données n'est pas systématique et qu'il est alors difficile d'évaluer dans quelle mesure les victimes ont accès à ces recours.

65. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à collecter des données sur le nombre de femmes victimes de violence fondée sur le genre qui bénéficient de l'un des mécanismes d'indemnisation disponibles.

¹² Les chiffres communiqués au GREVIO pour la période 2014-16 sont plutôt constants, avec un total d'environ 23 000 cas signalés chaque année.

¹³ Les observations relatives à la définition de la victime et au statut de victime figurent plus haut dans ce rapport, dans la partie consacrée à l'article 3 de la Convention.

¹⁴ Le rôle de la Commission pour la protection des Victimes d'infractions et les différents mécanismes d'indemnisation en place sont décrits plus loin dans le présent rapport, dans la partie consacrée à l'article 30 de la Convention.

b. Justice pénale

66. L'entité chargée de collecter des données administratives au sein du secteur de la justice est la Direction générale de la police judiciaire (DGPJ). Des statistiques sont recueillies sur le nombre d'inculpations et de condamnations pénales en fonction des infractions énoncées dans le CPP. Les données sont ventilées en fonction du sexe, de l'âge et de la nationalité de l'auteur mais pas de la victime. Le seul type d'infraction pour lequel les données sont ventilées en fonction du sexe de la victime et de la relation entre celle-ci et l'auteur des faits est l'homicide entre partenaires intimes.

67. Le GREVIO n'a obtenu que très peu de données relatives au secteur de la justice pénale, autres que celles relatives à l'infraction de violence domestique, lors de son évaluation. Il y a eu six condamnations pour harcèlement en 2016 et aucune pour les autres infractions introduites dans le CPP avec les amendements de 2015, à savoir le mariage forcé et les mutilations génitales féminines. Toujours en 2016, les tribunaux de première instance ont enregistré 49 condamnations pour viol, 17 pour contrainte sexuelle et 18 affaires d'abus sexuels sur une personne dans l'incapacité d'opposer une résistance. Les données sur les homicides (notamment les tentatives de meurtres) entre partenaires intimes montrent qu'il y a eu 32 condamnations en 2016, avec 29 victimes de sexe féminin et plus de 90 % de contrevenants masculins. Ces données sont publiées sur le site web du système d'information statistique de la justice.

68. La DGPJ recueille également des données sur les cas de violence domestique signalés aux services répressifs ainsi que des données sur l'infraction de violence domestique (nombre de suspects et de victimes identifiés, nombre de procédures pénales engagées auprès des tribunaux de première instance et nombre de personnes condamnées par ces tribunaux) qu'elle transmet au Cabinet du Secrétaire général du Système de sécurité interne en vue de la publication du Rapport annuel sur la sécurité intérieure (voir section précédente).

69. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à ventiler les données administratives concernant les inculpations et condamnations pénales en fonction de l'âge et du sexe de la victime ainsi que de sa relation avec l'auteur des faits.

c. Santé

70. Depuis 2013, les centres de soins et les hôpitaux portugais ont mis en place des équipes de prévention de la violence des adultes, qui sont chargées de repérer les victimes de violence interpersonnelle et de leur venir en aide, notamment les victimes de violence domestique, de violence sexuelle, de harcèlement, de violence dans les fréquentations amoureuses et de mutilations génitales féminines. Elles ont entre autres pour mission de collecter des données sur le nombre de victimes ayant reçu une aide. Les premières mesures ont été prises pour que le personnel médical ait les compétences et outils nécessaires pour traiter les données à l'échelon national et local, mais il subsiste des difficultés quant à la compilation des informations recueillies, tout particulièrement à propos de la violence sexuelle et du viol, notamment le viol conjugal. Au moment de l'évaluation du GREVIO, assez peu de données étaient disponibles à ce sujet.

71. Depuis 2012, des mesures spécifiques et des protocoles d'orientation ont été adoptés, notamment afin de permettre aux professionnels de la santé d'enregistrer les cas de mutilations génitales féminines. À cet effet, un champ spécifique a été ajouté au formulaire servant à introduire les données sur les patients dans le registre national numérisé du système de santé (la plateforme des données sur la santé). Les données collectées sur les cas de mutilations génitales féminines concernent : l'âge de la victime lors de l'enregistrement, la date et le lieu de l'enregistrement, le type de mutilation, l'âge qu'avait la victime au moment des mutilations et le pays dans lequel elles ont eu lieu, le service médical qui a décelé les mutilations et les éventuelles complications médicales résultant de celles-ci. Seuls les professionnels de la santé qui travaillent dans des établissements publics sont tenus d'enregistrer ces données. Les chiffres communiqués par les autorités (153 nouveaux cas enregistrés en 2015-2016) sont loin de correspondre aux estimations des ONG, qui évaluent le nombre total de victimes vivant au Portugal à quelque 6 000.

72. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. **systematiser la collecte de données par le secteur de la santé, à l'échelon national et local, en sensibilisant les professionnels de santé à l'intérêt qu'il y a à collecter des données sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique ;**
- b. **renforcer les compétences et capacités des professionnels du secteur médical aux fins de la collecte de données, notamment en les formant à la détection et au signalement des cas de violence à l'égard des femmes ;**
- c. **développer des sous-ensembles de données au sein des catégories de données existantes sur la violence interpersonnelle et intrafamiliale afin que toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul puissent être mises en évidence, en particulier la violence sexuelle et le viol conjugal.**

73. L'Institut national de médecine légale et de criminologie, qui relève du ministère de la Justice, rassemble des données sur les infractions intrafamiliales et les crimes sexuels, sur demande des autorités d'investigation. Les données sont ventilées par âge, sexe et relation entre la victime et l'auteur des faits ainsi qu'en fonction du lieu où les faits de violence se sont produits. Il ressort des données détaillées qui ont été fournies au GREVIO, ventilées par régions et villes du pays, qu'au cours de la période 2014-18, les médecins légistes ont examiné en tout 30 774 femmes victimes de violence intrafamiliale (contre 11 301 hommes) et 2 869 femmes victimes d'infractions à caractère sexuel (contre 459 hommes). Au moment de l'évaluation du GREVIO, les registres médico-légaux constituaient la source de données la plus représentative sur la fréquence de la violence sexuelle au Portugal.

d. Services de l'immigration et des frontières (SEF)

74. Il n'existe pas de données officielles sur les motifs pour lesquels l'asile est demandé et accordé au Portugal. Aussi le GREVIO n'a-t-il pas pu vérifier dans quelle mesure la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre est reconnue comme une forme de persécution au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire/subsidaire, conformément à l'article 60, paragraphe 1, de la Convention. Les autorités ont néanmoins informé le GREVIO que selon leurs estimations, 30 % des demandeuses d'asile demandent et obtiennent celui-ci pour des motifs liés à la violence fondée sur le genre alors que 90 % d'entre elles y auraient droit.

75. Le GREVIO encourage les Services de l'immigration et des frontières à mettre en place un système de collecte de données qui permette de répertorier les demandes d'asile invoquant une persécution liée au genre ainsi que les suites données à ces demandes.

2. Recherche

76. Pendant la période sur laquelle portait la première évaluation (de référence) du GREVIO (2015-16), un certain nombre de projets de recherche sur la violence à l'égard des femmes ont été effectués ou soutenus par les autorités. La CIG a facilité cinq projets spécifiquement axés sur la violence domestique, et plus particulièrement sur la réponse institutionnelle dans les affaires de violence domestique. Ces projets ont jeté les bases sur lesquelles reposent les protocoles destinés aux professionnels concernés, à savoir les normes minimales applicables au Réseau national de soutien aux victimes de violence domestique et un manuel pour les magistrats. La CIG a également conduit une étude approfondie sur les mutilations génitales féminines. La Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi (CITE) était à la tête d'un projet interinstitutionnel, financé par des subventions de l'EEE, concernant le harcèlement sexuel et moral sur le lieu de travail. La subvention de l'EEE a également permis de financer un projet de recherche sur la violence sexuelle à partir duquel a été bâtie la première structure de soutien portugaise s'adressant spécifiquement aux victimes de violence sexuelle¹⁵. Par ailleurs, les autorités ont collaboré avec

¹⁵ Voir les observations formulées dans le présent rapport au sujet de l'article 25 de la Convention.

des universitaires et la société civile à un certain nombre de projets de recherche concernant la violence domestique et la violence dans les fréquentations amoureuses. Elles collaborent régulièrement au rapport annuel sur le féminicide que publie l'ONG Observatoire des femmes tuées.

77. Le GREVIO note avec satisfaction que les projets de recherche susmentionnés ont révélé certains aspects spécifiques du plus haut intérêt au sujet de la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO fait toutefois observer qu'il reste encore à examiner diverses formes de violence, comme le harcèlement, la violence sexuelle – notamment le viol – dans les relations intimes ainsi que le mariage et la stérilisation forcés. Les recherches sur le harcèlement sexuel pourraient être étendues au harcèlement sexuel en dehors du lieu de travail. Le GREVIO relève en outre l'absence de travaux de recherche au sujet des effets que la violence fondée sur le genre a sur les enfants, notamment les enfants témoins de la violence domestique, et sur des groupes spécifiques de victimes, comme les femmes âgées et les femmes handicapées. Il faudrait mener de nouveaux travaux de recherche pour évaluer les mesures de façon suivie, tout particulièrement les nouvelles mesures prises, par exemple les programmes destinés aux auteurs et les services de soutien spécialisés s'adressant aux victimes d'infractions à caractère sexuel. Le GREVIO ne doute pas que le nouveau Plan d'action national de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021) permettra d'accomplir des progrès dans ce domaine, notamment pour ce qui est de sensibiliser davantage aux pratiques traditionnelles préjudiciables telles que les mutilations génitales féminines et les mariages forcés.

78. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. examiner, dans le cadre de travaux de recherche, toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui ne l'ont pas encore été : le viol conjugal, la stérilisation forcée, le mariage forcé ou d'autres pratiques traditionnelles préjudiciables aux femmes ;**
- b. soutenir les travaux de recherche sur la violence qui affecte des groupes spécifiques de victimes, comme les femmes âgées, les femmes handicapées, les lesbiennes, les femmes transgenres, les migrantes et les femmes issues de minorités ethniques, notamment des communautés roms ;**
- c. soutenir les travaux de recherche relatifs aux effets de la violence sur les enfants témoins de la violence domestique ;**
- d. continuer d'investir dans l'évaluation des mesures et pratiques en vigueur afin de déterminer leur degré de mise en œuvre et le taux de satisfaction des victimes à l'égard des services fournis, en étroite coopération avec les services de soutien spécialisés.**

3. Enquêtes

79. Deux enquêtes nationales sur la fréquence de la violence fondée sur le genre ont été menées en 1995 et 2007. Elles ont montré que le taux de fréquence parmi les femmes a chuté de 48 % en 1995 à 38 % en 2007. Le taux d'incidence de la violence domestique est resté stable (autour de 50 % de l'ensemble des cas de violence à l'égard des femmes). La deuxième enquête a révélé que malgré un degré de sensibilisation plus élevé, la majorité des femmes victimes continuent de souffrir en silence et à ne pas signaler la violence qu'elles subissent. L'enquête, qui ciblait également les victimes de sexe masculin, a fait ressortir le caractère spécifiquement fondé sur le genre de la violence à l'égard des femmes : celles-ci sont trois fois plus exposées à la violence que les hommes et cette violence leur est le plus souvent infligée par l'homme avec qui elles entretiennent une relation intime ; les hommes subissent plutôt quant à eux des violences, physiques ou psychologiques, dans des lieux publics ou au travail, principalement infligées par d'autres hommes. Les hommes sont bien moins enclins à signaler les violences qu'ils subissent.

80. Une nouvelle enquête nationale sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre est prévue au titre du Plan d'action national de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-21) lancé récemment. Les autorités ont fait savoir au GREVIO qu'elles avaient décidé de participer à la phase pilote de l'enquête concernant la violence

fondée sur le genre que prévoit de mener Eurostat à l'échelle de l'UE pour 2020. Le GREVIO félicite les autorités pour cette nouvelle preuve de leur volonté de constamment perfectionner leurs connaissances de la réalité que recouvre la violence à l'égard des femmes au Portugal et d'élaborer des mesures solides, reposant sur des données probantes. Il ne doute pas que le Portugal, en tant que Partie à la Convention d'Istanbul, est déterminé à garantir que la méthode employée pour l'enquête prévue respectera les exigences de la Convention d'Istanbul et suivra une approche fondée sur le genre.

III. Prévention

81. Ce chapitre comprend un certain nombre d'obligations générales et plus spécifiques dans le domaine de la prévention. Les mesures préventives jouent un rôle particulièrement stratégique dans l'optique à long terme de mettre fin à la violence à l'égard des femmes car elles ont pour but d'opérer des changements profonds d'attitude et de sentiments à l'égard des femmes, de leur rôle et de leur condition dans la société ainsi que de leur sexualité. Il s'agit notamment des mesures préventives précoces comme le changement des modèles de comportement culturels et sociaux des femmes et des hommes, l'éradication des préjugés et des stéréotypes sexistes, et des mesures visant à impliquer toute la société, y compris les hommes et les jeunes garçons, dans le but de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes et de prévenir la violence à l'égard des femmes. Il s'agit également de mesures préventives plus spécifiques telles que la sensibilisation et l'organisation de campagnes, la formation adéquate de tous les professionnels, l'éducation dans les établissements scolaires et dans d'autres cadres et, dernier point mais non le moindre, les programmes s'adressant aux auteurs et visant à empêcher une nouvelle victimisation.

A. Sensibilisation (article 13)

82. Depuis 2005, la CIG participe à l'organisation d'activités de sensibilisation sur la violence à l'égard des femmes. Le rapport étatique du Portugal évoque des campagnes lancées en 2015 et 2016, dont un certain nombre en partenariat avec des acteurs non gouvernementaux. La prévention de la violence fondée sur le genre grâce à des mesures de sensibilisation était l'un des cinq points stratégiques du V^e plan national sur la violence à l'égard des femmes. Outre des activités liées à des campagnes mondiales comme les « 16 journées d'action contre la violence sexiste à l'égard des femmes » et la « Journée internationale de tolérance zéro à l'égard des mutilations génitales féminines », des conférences et cérémonies récompensant les meilleures pratiques ont eu lieu non seulement au sujet de la violence domestique mais aussi d'autres formes de violence à l'égard des femmes, notamment le harcèlement sexuel, le mariage forcé, le harcèlement, la violence dans les fréquentations amoureuses et la violence commise par l'intermédiaire des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Par ailleurs, des actions ciblées ont été lancées à l'intention de groupes spécifiques de victimes, à savoir les enfants et adolescents, les femmes âgées, les migrantes, les femmes tsiganes et celles qui appartiennent à la communauté LGBTI. Les groupes cibles vont du grand public aux enfants scolarisés en passant par les acteurs de l'éducation, les agents des services répressifs, les membres des forces armées, les personnes morales de droit privé et le monde des arts et de la culture.

83. Le GREVIO salue les divers efforts déployés pour rendre les différentes formes de violence à l'égard des femmes visibles et pour sensibiliser aussi bien le grand public que des groupes cibles. Parmi toutes ces mesures, le GREVIO félicite particulièrement le Portugal pour les initiatives de sensibilisation relatives à la pratique préjudiciable que sont les mutilations génitales féminines. Sachant qu'au Portugal la plupart des filles et femmes victimes de mutilations génitales féminines ont subi celles-ci lors de vacances dans leurs pays d'origine, les autorités ont organisé à maintes reprises dans plusieurs aéroports du pays la diffusion de brochures et affiches mettant en garde contre les conséquences préjudiciables de cette pratique. Ces actions préventives ont été menées quotidiennement pendant les vacances scolaires dans le hall des départs des vols à destination de plusieurs pays d'Afrique dans lesquels la pratique des mutilations génitales féminines perdure. Parallèlement, des mesures préventives ont été prises dans les aéroports de Guinée-Bissau étant donné que la majorité des victimes recensées au Portugal appartiennent à la communauté des migrants originaires de ce pays. Le GREVIO estime que cette initiative est un exemple de bonne pratique dont d'autres acteurs pourraient souhaiter s'inspirer.

84. Toutes les actions susmentionnées ont contribué à une plus grande prise de conscience de la fréquence de la violence à l'égard des femmes au Portugal. En effet, lors de l'enquête menée en 2014 à l'échelle de l'UE sur la violence à l'égard des femmes, le Portugal est apparu comme l'un des pays de l'UE dans lesquels le niveau de sensibilisation moyen envers les mesures en

vigueur pour prévenir la violence domestique à l'égard des femmes avait le plus augmenté¹⁶. L'enquête a aussi révélé que 70 % des femmes interrogées avaient récemment vu ou entendu des campagnes de sensibilisation. Le GREVIO constate toutefois qu'en l'absence d'enquêtes plus récentes sur la perception de la violence à l'égard des femmes, les autorités n'ont aucun outil permettant de mesurer l'impact des campagnes et activités susmentionnées. Selon les rares études disponibles¹⁷, les stéréotypes et attitudes sur lesquels repose la violence à l'égard des femmes persistent. Il faut donc continuer de s'attaquer aux idées sexistes et aux comportements préjudiciables qu'elles perpétuent, en s'appuyant notamment sur les recommandations que d'autres organismes internationaux de surveillance des droits humains ont formulées en la matière¹⁸.

85. Par ailleurs, dans le prolongement des activités actuellement menées pour lutter contre la violence dans les fréquentations amoureuses, le GREVIO estime essentiel d'élargir la portée des campagnes de sensibilisation et d'évoquer expressément la violence sexuelle et le viol, notamment le viol entre partenaires intimes. Ce serait déterminant pour encourager le signalement de cette forme de violence, qui continue d'être passée sous silence dans la très vaste majorité des cas. Il faudrait en outre que les activités de sensibilisation évoquent le tort que les scènes de violence dont ils sont témoins causent aux enfants. Comme indiqué plus loin dans le présent rapport, le GREVIO estime qu'il s'agit là d'un domaine dans lequel une meilleure sensibilisation, notamment parmi les professionnels concernés, éviterait aux enfants une revictimisation. Enfin, le GREVIO estime qu'il faudrait intensifier les activités de sensibilisation à l'échelon local pour atteindre un plus large public, grâce à une plus grande implication des municipalités, notamment pour ce qui est des groupes vulnérables que constituent les femmes migrantes, les femmes handicapées, les femmes âgées et les femmes roms.

86. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à poursuivre et étoffer – aussi bien à l'échelon national que local et avec la participation de tous les acteurs concernés, en particulier les établissements scolaires – leurs campagnes de sensibilisation en faveur d'un message général de lutte contre la violence. Il faudrait mettre au point des campagnes ciblées afin de :

- a. s'attaquer aux attitudes patriarcales et aux stéréotypes contribuant à l'acceptation de la violence ;**
- b. sensibiliser le public aux torts que les scènes de violence domestique dont ils sont témoins causent aux enfants ;**
- c. traiter toutes les formes de violence à l'égard des femmes, en particulier celles qui continuent d'être rarement signalées, par exemple la violence sexuelle, notamment le viol, les mutilations génitales féminines et le mariage forcé ;**
- d. toucher les groupes de femmes et de filles vulnérables et répondre à leurs besoins spécifiques.**

B. Éducation (article 14)

87. Au Portugal, les compétences relatives aux différents types d'apprentissage formel sont réparties entre le ministère de l'Éducation et les collectivités locales. Bien que les principales responsabilités liées aux enseignements primaire et secondaire incombent au ministère central de l'Éducation, l'enseignement préscolaire et le premier cycle de l'enseignement de base (de la 1^{re} à

¹⁶ Selon l'enquête menée par la FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) en 2014, le niveau moyen de sensibilisation au Portugal a augmenté de plus de 40 points de pourcentage en 10 ans, passant de 20 % en 1999 à 65 % en 2010.

¹⁷ Selon une étude de 2017 de l'ONG UMAR, basée sur des entretiens avec quelque 5 000 jeunes, une personne interrogée sur cinq jugeait acceptable la violence physique, psychologique ou sexuelle dans les relations intimes.

¹⁸ Dans ses observations finales sur les huitièmes et neuvièmes rapports périodiques du Portugal, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé au pays d'intensifier l'action qu'il mène pour venir à bout des stéréotypes sur les rôles et responsabilités des femmes et des hommes au sein de la famille et de la société, et ce en adoptant une stratégie d'ensemble sur la question.

la 4^e année) relèvent des municipalités. L'application de l'article 14 au Portugal dépend des mesures que prennent ces autorités pour intégrer le genre dans le système éducatif, objectif qu'elles poursuivent avant tout en plaçant l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur du programme national d'éducation civique et en rendant l'éducation sexuelle obligatoire.

88. Depuis 2008, la CIG a mis en place une série complète de guides sur le genre et la citoyenneté pour tous les niveaux d'enseignement, de la préscolarité au secondaire. Ces guides s'articulent autour de trois objectifs : 1) promouvoir l'intégration des questions liées au genre dans le programme national et les projets scolaires ; 2) intégrer la dimension de genre et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les pratiques pédagogiques et la culture scolaire, et 3) placer l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur du programme national obligatoire d'éducation civique. Les guides proposent des activités pratiques visant à intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes dans tout un éventail de thèmes transversaux comme la santé sexuelle et reproductive, la sécurité (y compris sur internet), le sexisme et les stéréotypes, et la non-violence dans les fréquentations amoureuses. Ils formulent en outre un certain nombre de propositions pour mettre fin aux stéréotypes de genre et prévenir la discrimination sexuelle dans l'organisation des écoles et la pédagogie des enseignants. Ils ont été distribués dans les bibliothèques de plus de 800 établissements d'enseignement élémentaire et secondaire ainsi que dans celles de 16 institutions d'enseignement supérieur. Aux fins de leur mise en application, des formations continues approfondies ont été dispensées dans plus de 150 groupes scolaires¹⁹ et dans la moitié des municipalités de la partie continentale du territoire ainsi que dans certaines municipalités des deux régions autonomes des Açores et de Madère.

89. Le GREVIO félicite les autorités portugaises pour avoir mis à la disposition des enseignants une documentation si approfondie. Les initiatives prises par le Portugal dans ce domaine ont été reconnues parmi les États membres du Conseil de l'Europe comme un exemple de bonne pratique visant à promouvoir un enseignement sans stéréotype de genre²⁰. Le GREVIO note que si l'on a bien tenté de vérifier dans quelle mesure les guides sont mis en application dans un certain nombre de groupes scolaires pilotes, il est néanmoins difficile d'évaluer leur impact global. Il estime plus particulièrement qu'il faudrait créer un système d'indicateurs permettant d'évaluer dans quelle mesure les élèves du pays ont acquis les aptitudes, compétences et connaissances nécessaires s'agissant de l'égalité entre les femmes et les hommes et des autres thèmes évoqués à l'article 14 de la Convention, à savoir les rôles non stéréotypés des genres, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, et le droit à l'intégrité personnelle. Pour pouvoir broser pareil tableau général, il est d'autant plus indispensable de rassembler des données sur la diffusion effective des guides par le biais de mesures locales en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'enseignement à l'échelon municipal. Un autre indicateur permettant d'évaluer les résultats des guides pourrait consister à examiner dans quelle mesure les universités et les instituts polytechniques chargés de la formation initiale des enseignants s'en sont servis.

90. Depuis 2009, la loi n° 69 a fait de l'éducation sexuelle une matière obligatoire dans l'enseignement de base et au secondaire. L'éducation sexuelle offre la possibilité de familiariser les élèves avec le thème du consentement dans les relations sexuelles et le droit à l'intégrité personnelle. Il semblerait toutefois que l'enseignement se focalise sur la prévention des grossesses non désirées et des maladies infectieuses plutôt que sur les relations sociales entre les femmes et les hommes et l'impact des attitudes patriarcales et des stéréotypes. Par ailleurs, le GREVIO prend note de divers rapports indiquant que le programme d'éducation sexuelle est principalement dispensé dans le cadre du cours de sciences naturelles, en troisième année, et

¹⁹ Le GREVIO a été informé par les autorités que le Portugal compte environ 800 groupes scolaires (c'est-à-dire des regroupements d'écoles à l'échelon local) au total sur l'ensemble du territoire.

²⁰ Voir : « *Compilation of good practices to promote an education free from gender stereotypes and identifying ways to implement the measures which are included in the Committee of Ministers' Recommendation on gender mainstreaming in education* », Commission pour l'égalité de genre, Conseil de l'Europe, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/1680590fe0>.

dans le cadre du cours de biologie, au secondaire, ce qui pourrait exclure les élèves qui n'ont pas choisi ces matières²¹.

91. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. **poursuivre leurs efforts pour intégrer les questions de genre dans le système éducatif en veillant à la diffusion des guides sur le genre et la citoyenneté dans tous les groupes scolaires du pays, notamment à l'échelon municipal ;**
- b. **revoir le contenu des programmes d'éducation sexuelle pour s'assurer que l'approche adoptée vise la prévention de la violence à l'égard des femmes et est axée en particulier sur le droit à l'intégrité personnelle, la question du rapport de force inégal dans les relations entre les femmes et les hommes et un comportement sexuel responsable ;**
- c. **mettre en place un système d'indicateurs permettant d'évaluer les aptitudes et compétences des élèves au regard des thèmes mentionnés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre ;**
- d. **élargir la formation initiale obligatoire des enseignants et leur formation continue sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes, notamment les mutilations génitales féminines et les mariages forcés, et sur les effets de la violence sur les enfants témoins, et ce afin de permettre aux enseignants de détecter les filles et les garçons à risque et de les orienter vers les mécanismes appropriés de soutien et de protection.**

C. Formation des professionnels (article 15)

92. Les normes énoncées à l'article 15 de la Convention prévoient la formation initiale et continue systématique des professionnels pertinents ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence à l'égard des femmes. La formation requise doit obligatoirement porter sur la prévention et la détection de cette violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes, ainsi que la prévention de la victimisation secondaire. Dans les tableaux joints au questionnaire qu'il a établi, le GREVIO énumère les groupes professionnels devant selon lui suivre ce type de formation.

93. L'amélioration des compétences personnelles et techniques des professionnels par la formation était l'un des cinq principaux points stratégiques du V^e plan national sur la violence à l'égard des femmes. Un large éventail de catégories professionnelles étaient concernées dans les secteurs suivants : santé, maintien de l'ordre, justice, Sécurité sociale, éducation, emploi, services aux migrants et médias. La formation portait sur le soutien aux victimes, notamment à des groupes spécifiques de victimes (enfants, personnes âgées, personnes handicapées et personnes LGBTI) et aux auteurs. Le rapport étatique fournit des données exactes sur le nombre de séances de formation organisées dans le cadre du plan national et sur le nombre de personnes en ayant bénéficié au cours de la période sur laquelle porte l'évaluation du GREVIO (2015-2016). L'organe de coordination joue un rôle actif dans la promotion de la formation et la création d'outils de soutien à la formation sur la partie continentale du Portugal et dans les régions autonomes. Il a créé une série de critères de référence pour la formation visant à professionnaliser les services de soutien aux victimes de violence domestique, conformément aux exigences de la loi n° 112/2009. Les services de soutien spécialisés et les ONG de femmes sont associés aux formations, qu'ils contribuent à actualiser à la lumière de leur expérience du terrain. En 2017, une centaine d'initiatives de formation menées par des ONG dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la violence fondée sur le genre et de la traite des êtres humains ont été retenues pour l'octroi d'un financement de 3,5 millions d'euros au titre des Fonds structurels et d'investissement européens.

²¹ Voir le paragraphe 32 des observations finales sur les huitième et neuvième rapports périodiques du Portugal, par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

94. À ce propos, les informations obtenues par le GREVIO durant l'évaluation mettent l'accent sur plusieurs domaines où il serait possible d'apporter des améliorations.

95. La formation continue destinée aux professionnels de la santé est dispensée dans le cadre de l'Action sanitaire nationale sur le genre, la violence et la durée de vie (HAGVLS), sous la responsabilité du ministre de la Santé. Elle aborde la prévention et la détection de la violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les droits et besoins des victimes, la prévention de la victimisation secondaire et la coopération interinstitutionnelle. Elle s'adresse surtout aux équipes de prévention de la violence des adultes, qui travaillent dans les centres médicaux et les hôpitaux du pays. Les procédures et orientations normalisées qui ont été établies pour les professionnels de la santé concernent la violence fondée sur le genre, la violence sexuelle et les mutilations génitales féminines.

96. L'absence de données sur le nombre de femmes victimes de violence ayant bénéficié de l'aide des services de santé ne permet toutefois pas d'évaluer dans quelle mesure les professionnels de la santé sont entraînés à reconnaître et dûment traiter les cas de violence à l'égard des femmes. Puisque les seules données énoncées dans le rapport étatique concernent les cas de mutilations génitales féminines et sont considérées comme ne représentant qu'une fraction de la réalité²², le problème vient peut-être d'un manque d'information des professionnels du secteur médical. Selon les ONG spécialisées qui s'occupent des victimes de mutilations génitales féminines, le type I de mutilation est le plus fréquent au Portugal et peut passer inaperçu si l'on n'a pas reçu de formation adéquate. Aucun des éléments fournis au GREVIO n'indiquait que la violence à l'égard des femmes et notamment les mutilations génitales féminines étaient abordées dans les programmes de formation initiale et professionnelle, ni qu'il faille étudier ces thèmes pour pouvoir exercer la profession médicale.

97. La formation initiale et la formation continue que reçoivent les agents des services répressifs traite de la violence domestique (ses causes sous-jacentes, le signalement, l'évaluation et la gestion des risques, les modèles de contrôle), de la violence fondée sur le genre et de certains groupes de victimes (personnes âgées, personnes souffrant d'un handicap et personnes LGBTI). La formation est dispensée en priorité aux agents qui font partie des équipes spécialisées de la GNR et de la PSP chargées de s'occuper des victimes vulnérables, mais des programmes de formation « en cascade » sont proposés afin que tout membre du personnel de première ligne puisse en bénéficier. Compte tenu des observations formulées plus loin dans le présent rapport en lien avec le chapitre VI, le GREVIO estime que la formation des services répressifs devrait insister davantage sur la responsabilité qui leur incombe d'amener les auteurs à rendre des comptes. Entre 2012 et 2017, au total, 26 500 agents des services répressifs ont assisté aux sessions de formation axées sur la violence domestique à l'égard des femmes reconnue comme phénomène fondé sur le genre. Compte tenu des observations formulées plus loin dans le présent rapport en lien avec le chapitre VI, le GREVIO souligne l'importance que la formation porte essentiellement sur la responsabilité qui incombe aux services répressifs d'amener les auteurs à rendre des comptes.

98. Le Centre d'études judiciaires (CEJ) dispense aux magistrats une formation initiale obligatoire sur la violence domestique. Il est en outre chargé d'organiser des formations continues sur la violence domestique à l'intention des procureurs et des juges des tribunaux pénaux et de la famille, et a d'ailleurs mis au point des supports de formation à cet effet²³. À quelques rares exceptions près, les stages de formation ne portent pas sur les autres formes de violence à l'égard des femmes dont traite la Convention d'Istanbul.²⁴ En outre, rien n'est prévu pour inciter ni même

²² Selon le rapport étatique, le système de santé a enregistré 153 nouveaux cas de mutilations génitales féminines en 2015-16.

²³ Voir le livre électronique sur la violence domestique et les implications sociologiques, psychologiques et juridiques de ce phénomène, disponible sur le site web de la CEJ (« *Violência Doméstica - implicações sociológicas, psicológicas e jurídicas do fenómeno* »): http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Violencia-Domestica-CEJ_p02_rev2c-EBOOK_ver_final.pdf.

²⁴ D'après les informations fournies par le Portugal dans le rapport étatique, la formation dispensée en 2016 par la CEJ portait aussi sur les mutilations génitales féminines.

obliger les magistrats en poste à suivre les formations disponibles. La participation assidue des procureurs et des juges à ce type de formations serait essentielle pour avoir raison de leur attitude problématique envers les femmes victimes de violence, comme dûment étayé plus loin dans le présent rapport. En outre, il faudrait proposer des formations à d'autres professionnels exerçant auprès des tribunaux, comme les travailleurs sociaux et les experts psychologues, en particulier en lien avec les exigences de la Convention d'Istanbul en matière de droits de garde et de visite sur les enfants.

99. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. **incorporer une formation initiale obligatoire sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes dont traite la Convention d'Istanbul dans les programmes d'enseignement professionnel destinés aux professionnels de santé ;**
- b. **étouffer et rendre obligatoire la formation continue destinée aux professionnels de santé, notamment en ce qui concerne les modalités de suivi et de collecte des données sur les victimes de violence ;**
- c. **renforcer l'aptitude des professionnels de santé à repérer les victimes de mutilations génitales féminines et à leur dispenser un traitement adapté ;**
- d. **continuer de s'employer à faire en sorte que tous les agents des services répressifs risquant d'entrer en contact avec des victimes reçoivent une formation continue sur la violence à l'égard des femmes. Cette formation doit fortement insister sur la nécessité de comprendre la dynamique de la violence à l'égard des femmes et sur le rôle des services répressifs dans la recherche de preuves permettant de traduire les auteurs d'actes de violence en justice ;**
- e. **étouffer les possibilités de formation initiale et continue dont disposent les magistrats afin de traiter toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention, une fois les lignes directrices adéquates établies ;**
- f. **mettre en place une formation professionnelle obligatoire à l'intention des juristes en fonction ;**
- g. **dispenser des formations aux autres professionnels associés au processus décisionnel judiciaire, comme les travailleurs sociaux et les psychologues.**

Les formations mises au point en application des suggestions et propositions susmentionnées devraient aborder tous les thèmes évoqués à l'article 15 de la Convention d'Istanbul, suivre une approche basée sur la sécurité et le respect des droits humains de la victime et sur une perspective d'égalité de genre, et avoir pour objet de battre en brèche les préjugés et présupposés des professionnels eux-mêmes, qui empêchent d'apporter un soutien et une protection efficaces aux femmes victimes de violence.

100. La formation des travailleurs sociaux et des fonctionnaires du ministère de la Sécurité sociale est évoquée plus loin, dans la partie relative à l'article 18 de la Convention.

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

101. Le premier programme destiné aux auteurs de violence domestique à avoir été créé au Portugal est le PAVD (programme de réadaptation pour les auteurs de violence domestique), qui est administré par la Direction générale de la réinsertion et des services pénitentiaires (DGRSP). Il est appliqué par décision de justice à des personnes inculpées ou condamnées au titre de l'infraction de violence domestique. Le programme, qui dure minimum 18 mois, comprend une évaluation des risques destinée à assurer la sécurité de la victime à chaque étape du PAVD. Des sessions individuelles et collectives ont lieu, l'objectif étant d'amener le contrevenant à assumer la responsabilité de son comportement violent. Un projet pilote visant à élargir le PAVD au milieu carcéral est en cours.

102. S'il est louable que la sécurité de la victime soit au cœur du programme, d'autres aspects sont en revanche sources de préoccupation. Conformément aux règles applicables, la participation au PAVD peut être ordonnée par les tribunaux soit à titre 1) d'ordonnance de protection (mesure

coercitive urgente)²⁵, 2) de condition préalable à la suspension provisoire des poursuites pénales²⁶ ou à la suspension d'une peine d'emprisonnement²⁷, ou 3) de peine accessoire. Selon le rapport étatique, le programme est le plus souvent appliqué en lien avec la suspension provisoire de la procédure pénale (35 % des cas) ou la suspension de l'exécution d'une peine de prison (53 % des cas). Le GREVIO estime qu'il faut s'attacher à éviter de créer une situation dans laquelle le rapport entre le programme destiné aux contrevenants et les poursuites pénales risquerait d'être contraire à l'exigence selon laquelle ce type de programme ne doit se substituer ni aux poursuites ni à la condamnation ou exécution de la peine²⁸. Le GREVIO renvoie à cet égard aux considérations approfondies dans la suite du présent rapport au sujet des procédures suspendues²⁹.

103. Autre norme minimale concernant les programmes destinés aux auteurs de violence : ils doivent s'appliquer en étroite coopération avec les services de soutien aux femmes. C'est indispensable afin que les services de soutien qui s'occupent des femmes victimes dont l'actuel ou l'ex-partenaire ou conjoint suit un tel programme soient régulièrement informés des progrès accomplis et du degré de coopération de la personne, et de tout autre élément pouvant être important pour assurer la sécurité des femmes. Le GREVIO a appris qu'il existait des protocoles spécifiques à l'appui de la coopération interinstitutionnelle entre la DGRSP et l'APAV ainsi que d'autres institutions publiques concernées. Il estime toutefois que bien moins d'éléments attestent d'une telle coopération systématique avec les organismes de soutien aux femmes, en particulier les ONG de femmes.

104. Les premières mesures ont été prises pour mettre en place des programmes auxquels les auteurs de violence peuvent participer de leur plein gré. Cette initiative est menée par le service chargé des violences familiales au Centre hospitalier universitaire de Coimbra. Les autorités ont indiqué au GREVIO avoir l'intention de relier ces programmes aux services de soutien aux victimes que proposent les équipes de prévention de la violence des adultes dans le cadre de l'Action sanitaire nationale sur le genre, la violence et la durée de vie. Le GREVIO estime que lorsqu'elles établissent de nouveaux programmes ou qu'elles étoffent ceux qui existent, les autorités doivent s'assurer que ces derniers suivent un schéma d'intervention cohérent, ancré dans les principes défendus par la Convention d'Istanbul et correspondant aux meilleures pratiques reconnues, et évaluer de manière approfondie leur efficacité pour ce qui est de prévenir de nouvelles violences et d'éviter la revictimisation. Il considère que la CIG pourrait jouer un rôle actif à cet égard et en particulier veiller à ce que les programmes tiennent compte d'une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et adoptent une approche reposant sur le respect de la sécurité et des droits humains de la victime³⁰. Ce rôle viendrait compléter la participation de la CIG aux mesures de promotion visant à étendre l'éventail actuel des programmes destinés aux auteurs de violence, comme indiqué dans le domaine stratégique n° 3 du V^e plan national sur la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO relève avec satisfaction les efforts que déploient les autorités dans le cadre de ce plan pour établir des programmes d'intervention s'adressant aux jeunes contrevenants, dans le souci de prévenir efficacement de la violence des adultes.

²⁵ Article 31b de la loi n° 112/2009.

²⁶ Article 281 du CPPP.

²⁷ Article 52 du CPP.

²⁸ Voir page 57 de « *Combating Violence against Women: Minimum standards for support services* », Conseil de l'Europe, 2008, disponible à l'adresse : [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf).

²⁹ Chapitre VI, paragraphe B3.

³⁰ Pour plus d'orientations sur les principes essentiels sur lesquels reposent les programmes destinés aux auteurs de violence domestique, le GREVIO appelle l'attention sur la série de documents relatifs à la Convention d'Istanbul, l'un d'entre eux traitant de ce qui fonctionne dans l'élaboration des programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle : *Programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle : article 16 de la Convention d'Istanbul*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2014, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/168046e34f>.

105. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. **s'assurer que les interactions entre les programmes destinés aux auteurs de violence domestique et les procédures pénales ne vont pas à l'encontre du principe d'accès des victimes à des procédures juridiques justes et équitables ;**
- b. **renforcer les liens fonctionnels entre ces programmes et les services de soutien aux femmes victimes, en particulier les ONG de femmes, de sorte que les victimes soient dûment informées et protégées ;**
- c. **accroître le nombre et le type de programmes disponibles et favoriser la participation des contrevenants, aussi bien sur injonction que de leur plein gré ;**
- d. **élaborer des normes minimales communes applicables aux programmes destinés aux auteurs de violence, conformément aux principes de la Convention d'Istanbul et aux bonnes pratiques reconnues, et faire reposer toute évaluation de l'efficacité de ces programmes sur ces normes.**

106. Les auteurs d'infractions à caractère sexuel qui ont été condamnés bénéficient de programmes de soutien spécifiques, administrés en milieu carcéral par la DGRSP. Selon les données du rapport étatique du Portugal, en 2016 la DGRSP a travaillé au total avec 69 détenus. Des initiatives sont en cours pour fusionner ces programmes et les étendre à l'échelon local. Le GREVIO souligne combien il importe à cet effet de s'assurer que ces derniers sont conformes aux meilleures pratiques recensées et ancrés dans une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes.

E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

107. L'obligation énoncée à l'article 17 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles encouragent activement les médias et le secteur privé dans son ensemble à participer à la prévention de la violence à l'égard des femmes, au moyen de l'autorégulation et des codes de déontologie, à la fois en tant qu'employeurs et en tant que producteurs de contenus, de produits et de services médiatiques. Le GREVIO rappelle les orientations données dans la série de documents sur la Convention d'Istanbul pour permettre aux États parties d'exploiter le potentiel qu'offre le secteur privé de modifier l'attitude du grand public et d'éliminer les stéréotypes de genre³¹.

108. Les autorités portugaises ont pris un certain nombre de mesures pour encourager les médias à combattre les stéréotypes et à promouvoir la parité femmes-hommes. Assurer l'égalité en termes de visibilité, de responsabilité et de participation des femmes et des hommes dans les médias est l'un des objectifs stratégiques du V^e plan national sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la citoyenneté et la non-discrimination 2014-2017. Le nouveau Plan d'action portugais de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021) a notamment pour objectif spécifique de garantir une communication exempte de stéréotypes sexistes, en particulier par l'établissement de mécanismes de signalement de contenu sexiste dans les médias. Plusieurs initiatives de la CIG dans ce domaine sont reconnues comme des exemples de bonnes pratiques parmi les États membres du Conseil de l'Europe³².

109. La sensibilisation accrue des professionnels des médias au sujet de la dynamique fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes a entraîné certains progrès dans la couverture médiatique de la violence domestique et des meurtres de femmes fondés sur le genre. Il semble toutefois que cela tienne davantage à la conviction personnelle de chaque journaliste plutôt qu'à un appui solide des institutions médiatiques elles-mêmes et de leurs comités de rédaction. Les

³¹ *Encourager la participation du secteur privé et des médias à la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique : Article 17 de la Convention d'Istanbul (2016)*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2016, disponible à l'adresse :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805970be>.

³² Voir : Les médias et l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national – Compilation des bonnes pratiques dans les États membres, Conseil de l'Europe, 2014: <https://rm.coe.int/1680590556>.

normes d'autorégulation qui s'appliquent aux journalistes traitent de l'égalité entre les femmes et les hommes en général mais pas de la violence à l'égard des femmes et des torts que les scènes de violence dont ils sont témoins causent aux enfants. Comme la participation à la formation sur la violence à l'égard des femmes qu'offre le Centre de formation professionnelle des journalistes (CENJOR) est libre, le nombre de participants est réduit. Si l'autorité chargée de la régulation et de la supervision de l'ensemble des activités des médias au Portugal – l'Organisme de régulation pour la communication sociale (ERC) – jouait un rôle plus actif dans ce domaine, la cause de la prévention de la violence à l'égard des femmes pourrait bénéficier d'un meilleur soutien parmi les radiodiffuseurs et les éditeurs. Le GREVIO note avec satisfaction l'indication que la CIG s'emploie à élaborer en étroite coopération avec l'ERC des supports de prévention des stéréotypes sexistes dans les communications sociales.

110. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts pour faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans le paysage médiatique et à inciter les médias à établir et suivre l'application des normes d'autorégulation relatives à la violence à l'égard des femmes et à ses conséquences préjudiciables pour les enfants, en tenant dûment compte des normes internationales existantes³³.

111. L'article 17 de la Convention appelle en outre à prendre des mesures destinées à encourager la participation du secteur privé dans son rôle d'employeur. Le GREVIO salue le rôle fort que joue l'Autorité portugaise de contrôle des conditions de travail (ACT) dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre sur le lieu de travail, notamment grâce à ses inspecteurs du travail. Selon les données fournies dans le rapport étatique, en 2015 l'ACT a effectué 39 306 visites d'inspection et offert ses services à 234 643 travailleurs. L'ACT mène en outre des campagnes de sensibilisation dynamiques par le biais de ses antennes régionales, en proposant des conseils individualisés, une ligne téléphonique nationale d'information et des campagnes relayées par les médias nationaux sur des thèmes tels que le harcèlement sexuel au travail et l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes. L'attention accordée aux groupes de travailleurs vulnérables, notamment les mineurs et les travailleurs immigrants est particulièrement louable.

112. Parallèlement à l'ACT, la Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi (CITE) diffuse des informations sur les recours dont disposent les victimes de discrimination fondée sur le genre sur le lieu de travail. La CITE fournit un soutien juridique aux victimes et donne un avis juridique au sujet des plaintes qu'elle reçoit. D'après les informations figurant dans le rapport étatique, plus de 90 % des avis rendus par la CITE concernent une plainte déposée par une femme. La CITE était à la tête d'une vaste initiative multipartite qui a permis de mettre au point des supports et outils d'information en faveur de l'autorégulation pour prévenir et combattre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail³⁴. La CITE et l'ACT ont uni leurs forces pour lancer l'Action nationale 2016-2017 pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au travail³⁵. Par ailleurs, le ministère de l'Économie participe activement à la promotion de la responsabilité des entreprises dans la prévention et la lutte contre la violence domestique et la violence fondée sur le genre. Toutes ces mesures viennent appuyer les initiatives que prennent les employeurs pour créer des mécanismes de lutte contre le harcèlement sexuel³⁶.

³³ Cf. les instruments ci-après du Conseil de l'Europe : Recommandation n° R (84)17 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les médias ; Recommandation 1555 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'image des femmes dans les médias ; Recommandation 1799 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'image des femmes dans la publicité ; Résolution 1751 (2010) et Recommandation 1931 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les stéréotypes sexistes dans les médias. Il est également fait référence aux « Indicateurs d'égalité des genres dans les médias » (IGRM) définis par l'UNESCO.

³⁴ Il s'agit des résultats du projet financé par l'EEE concernant le harcèlement sexuel et moral au travail au Portugal. Voir : <https://eeagrants.cig.gov.pt/en/resultados/sexual-and-moral-harassment-in-the-workplace/>.

³⁵ <http://cite.gov.pt/pt/acite/campanhas006.html>

³⁶ Conformément à la résolution 19/2012 du Conseil des ministres du Portugal, l'adoption des plans d'égalité est obligatoire pour les entreprises publiques du pays et recommandée pour les entreprises privées.

113. Le GREVIO considère que de par leur nombre, leur ampleur et leur qualité, les activités des autorités dans ce domaine – et en particulier les activités poursuivies par l'ACT et la CITE qui relèvent de leurs mandats respectifs – sont autant d'exemples de bonnes pratiques dans la mise en œuvre de l'article 17 de la Convention et qu'elles envoient un message fort de tolérance zéro envers la violence fondée sur le genre dans l'environnement de travail.

IV. Protection et soutien

114. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul a pour but d'établir une structure de soutien à multiples facettes, professionnelle et axée sur les victimes, pour toute femme ayant fait l'expérience de l'une des formes de violence visées par la Convention. À cet effet, les parties doivent fournir des services de soutien généraux et spécialisés et s'assurer que les victimes ont facilement accès au service concerné ou soient orientées vers celui-ci.

A. Obligations générales (article 18)

115. Face à la complexité de la violence à l'égard des femmes, il faut établir un système d'intervention mettant à contribution tous les domaines d'action publique, les niveaux administratifs et les acteurs pertinents. Il est indispensable que tous les secteurs et agences concernés, aux échelons local et national, interviennent pour assurer une réponse efficace et cohérente à toutes les formes de violence. Il est particulièrement important de coordonner efficacement l'intervention aux échelons locaux afin d'adapter les réponses aux besoins de la population et de fournir aux victimes des services intégrés.

116. En application de l'article 53/A de la loi n° 112/2009, les organes statutaires – à savoir les services sociaux, les services de protection de l'enfance, les services répressifs et les responsables de la santé publique – sont tenus de coopérer entre eux et avec les services de soutien spécialisés membres du réseau national. Le Réseau national de soutien aux victimes de violence domestique offre un cadre qui permet de structurer une réponse interinstitutionnelle coordonnée³⁷. Le GREVIO constate toutefois que ce réseau n'a pas encore rempli sa mission visant à permettre une coopération réelle et effective entre toutes les parties prenantes. Il relève par exemple que l'Équipe d'analyse rétrospective des homicides dus à la violence domestique considère dans son dernier rapport que l'absence de communication et de coordination interinstitutionnelles est l'un des principaux problèmes qui se posent³⁸. Il existe quelques bons exemples de coordination partielle mais qui, à quelques exceptions près, semblent être dus aux initiatives de chacun des organismes concernés. Une exception notable est celle de l'équipe interdisciplinaire de Espaço Júlia, un centre de traitement et d'accompagnement des victimes de violence domestique qui a été établi dans le cadre d'un protocole entre la police métropolitaine de la sécurité publique de Lisbonne, la municipalité de Santo António et l'hôpital central de Lisbonne. Un centre similaire a été créé dans la ville de Porto. Le fait de reproduire cette bonne pratique dans un plus grand nombre de communes portugaises permettrait d'améliorer les interventions coordonnées à l'échelon local.

117. Le GREVIO apprécie l'indication selon laquelle le nouveau Plan d'action de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021) intègre plusieurs mesures visant à améliorer la capacité du Réseau national de soutien aux victimes de violence domestique à servir de cadre pour une réponse interinstitutionnelle à la violence à l'égard des femmes. Ces mesures prévoient notamment l'élaboration de diagrammes améliorés servant à guider l'action coordonnée des institutions, des formulaires d'intervention harmonisés, y compris pour l'évaluation des risques, et un système commun de gestion des informations pour favoriser le partage des informations et faire correspondre concrètement les services de soutien et de protection avec les besoins des victimes.

118. Dans la mise en œuvre de ces mesures, il faut tenir compte de la nécessité d'élargir la coordination locale à toutes les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique, par exemple les mariages forcés. Bien que l'on ne dispose pas de données officielles

³⁷ Le rôle et la composition du Réseau national de soutien aux victimes de violence domestique sont décrits en détail dans la suite du présent rapport concernant les services de soutien spécialisés (article 22) et les refuges (article 23).

³⁸ Voir le troisième rapport de l'Équipe d'analyse rétrospective des homicides dus à la violence domestique (Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica), publié le 11 mai 2018.

sur cette forme de violence à l'égard des femmes au Portugal, il ressort de plusieurs rapports³⁹ qu'elle y existe bien et qu'en outre un certain nombre de victimes reviennent vivre dans le pays après avoir été forcées de se marier à l'étranger. Les ONG spécialisées qui sont présentes sur le terrain déplorent qu'il n'y ait aucun mécanisme de signalement et/ou observatoire chargé de collecter les données sur la fréquence de cette forme précise de violence. Elles estiment qu'il existe plusieurs points d'entrée où les cas de mariages forcés pourraient être détectés et les victimes orientées vers l'aide spécialisée adéquate. L'un d'entre eux est le registre civil des mariages. En vertu de la loi portugaise, l'âge minimum légal du mariage est de 18 ans et les mineurs âgés de 16 ans peuvent se marier avec une autorisation parentale, mais l'enregistrement du mariage d'un mineur peut être refusé s'il y a suspicion de mariage forcé, auquel cas le mariage peut être signalé à la Commission de protection de l'enfance. Les écoles offrent un autre cadre où il est possible de détecter et/ou prévenir les mariages forcés, tout particulièrement en cas d'abandon scolaire précoce. D'après les ONG, il faudrait toutefois établir des procédures d'intervention normalisées et coordonnées pour orienter et soutenir les professionnels susceptibles de devoir intervenir, à l'exemple de ce qui a été mis en place pour d'autres formes de violence à l'égard des femmes comme les mutilations génitales féminines⁴⁰.

119. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à mettre en place des solutions permettant d'apporter une réponse interinstitutionnelle coordonnée à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et d'en soutenir la mise en œuvre, et ce en élaborant les guides nécessaires et en formant le personnel concerné. Ces solutions devraient reposer sur la participation dynamique des collectivités locales et de tous les acteurs concernés, notamment les ONG défendant les droits des femmes et luttant contre la violence à l'égard des femmes.

120. En application de l'un des principes généraux sous-tendant la prestation de services de protection et de soutien aux victimes, ces services doivent reposer sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, et se concentrer sur les droits humains et la sécurité de la victime. Au Portugal, bien que les services de soutien aux victimes de violence domestique soient majoritairement gérés par des organisations de la société civile, il s'agit principalement d'organisations qui suivent une approche neutre du point de vue du genre et axée sur l'assistance, et qui interviennent aussi dans d'autres domaines sociaux comme la prise en charge des personnes âgées et des enfants. Ce serait dû au fait que ce sont habituellement, et depuis longtemps, des institutions caritatives et confessionnelles qui œuvrent dans le domaine de la solidarité sociale. Pour aligner les méthodes de travail des organisations de la société civile sur l'approche axée sur la victime et les droits humains que prône la Convention, les autorités ont subordonné l'octroi des licences des services aux victimes au respect des normes minimales obligatoires en matière de protection des victimes de violence domestique et de violence fondée sur le genre (voir la partie du présent rapport consacrée à l'article 9).

121. Au cours de l'évaluation du GREVIO, les ONG ont émis de sérieux doutes quant à la capacité des services publics sociaux à se conformer aux normes attendues de la société civile. L'un des griefs récurrents concernait le fait que les travailleurs sociaux ne prennent pas assez en compte les rapports de force sous-jacents ni la discrimination fondée sur le genre qui est inhérente à la violence domestique ou encore l'impact que les scènes de violence auxquelles ils assistent ont sur les enfants, ce qui se solderait fréquemment par une victimisation secondaire des victimes

³⁹ Voir : page 25, Les mariages forcés dans les États membres du Conseil de l'Europe : législation comparée et actions politiques, Conseil de l'Europe, 2005 ; voir aussi : paragraphe 118 du rapport concernant la mise en œuvre par le Portugal de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (deuxième cycle d'évaluation), Conseil de l'Europe, 2017.

⁴⁰ Voir : guide national de pratique clinique concernant les mutilations génitales féminines, publié par la direction général de la Santé (DGS), division de la santé sexuelle et reproductive, de la jeunesse et de l'enfance, 2012 ; manuel des procédures de protection de l'enfance et de la jeunesse à l'échelon local, publié en 2014 par la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes, document contenant des informations détaillées sur les mutilations génitales féminines ; guide procédural sur les mutilations génitales féminines à l'intention des services de la police judiciaire, publié par l'école de la police judiciaire en 2012.

et de leurs enfants. Pour que les travailleurs sociaux comprennent mieux le caractère fondé sur le genre de la violence à l'égard des femmes, il faudrait qu'ils bénéficient de formations initiales et/ou continues appropriées sur les réactions adéquates, centrées sur les besoins et les droits des victimes ainsi que sur la prévention de la victimisation secondaire.

122. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à s'assurer que les services de protection et de soutien que fournissent les structures aussi bien publiques que privées s'appuient sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et suivent une approche qui donne la priorité à la sécurité et au respect des droits humains des victimes, y compris les enfants témoins.

123. Le GREVIO exhorte les autorités à dispenser aux travailleurs sociaux et aux agents amenés à traiter des questions de violence à l'égard des femmes au sein des secteurs gouvernementaux responsables – le ministère de la Solidarité, de l'Emploi et de la Sécurité sociale – des formations initiales et continues systématiques et obligatoires qui portent sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, leur détection et leurs causes profondes, la prévention de la victimisation secondaire et les effets de la violence sur les enfants victimes et témoins ; ces formations devraient être basées sur des protocoles et principes directeurs clairs, issus des normes de la Convention d'Istanbul.

B. Information (article 19)

124. Le droit d'accès en temps voulu à des informations adéquates sur les services de soutien disponibles et les mesures juridiques en vigueur est reconnu dans la loi 112/2009 et strictement réglementé dans le cadre du statut officiel de victime (voir plus haut dans le présent rapport la partie consacrée à l'article 3 – Définitions). Le parquet et les agents des services répressifs sont tenus de fournir des informations aux victimes dès leur premier contact avec celles-ci. Par ailleurs, le Réseau national de services de soutien aux victimes de violence domestique joue un rôle important en tant que source d'informations pour les victimes. Le GREVIO insiste sur l'importance de l'information dans l'accès aux services et mesures qui sont indispensables au rétablissement et à l'autonomisation des victimes. Il constate qu'aux termes de l'article 15 de la loi n° 112/2009, « le droit de choisir de ne pas recevoir les informations auxquelles elle peut prétendre est garanti à la victime ». Il ressort des données communiquées par les autorités qu'en 2016 3 % des victimes de violence domestique ont renoncé à leur droit à l'information. Si l'on ajoute à cela que 8 % des victimes renoncent à se prévaloir de ce statut, on obtient un taux élevé de personnes risquant de ne pas savoir de quels choix elles disposent. Le GREVIO craint que le droit des victimes à l'information ne s'efface devant le droit contraire « de ne pas être informé », celui-ci portant atteinte au principe selon lequel l'accès des victimes à un soutien et une protection devrait en tout état de cause être basé sur leur consentement éclairé.

125. En vertu de l'article 19, les Parties prennent les mesures nécessaires pour que toutes les victimes aient un accès garanti à l'information, indépendamment de l'engagement de poursuites pénales. Il ressort de l'enquête menée par la FRA en 2014 qu'en dépit des activités de sensibilisation que le Portugal a entreprises au sujet de la violence à l'égard des femmes, 42 % d'entre elles ne savent toujours pas quels services de soutien existent. Il faut donc lancer une action soutenue en la matière, en particulier à l'intention des groupes de victimes « difficiles à atteindre », par exemple les femmes migrantes, les femmes vivant en zones rurales et celles qui sont issues de minorités.

126. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. prendre les mesures nécessaires, notamment législatives, pour défendre le droit des victimes à l'information, celui-ci étant un moyen d'accès fondamental à un soutien et à une protection qui reposent sur leur consentement éclairé ;**
- b. continuer de s'attacher à ce que toutes les femmes victimes reçoivent des informations adéquates et en temps voulu, dans une langue qu'elles comprennent, indépendamment de l'engagement de poursuites pénales.**

C. Services de soutien généraux (article 20)

127. Plusieurs dispositions ont été prises au Portugal pour intégrer la question de la violence à l'égard des femmes dans les prestations des services de soutien généraux, parmi lesquelles un système de soutien à la location immobilière pour les victimes de violence domestique (loi n° 80/2014) et, au titre d'un accord entre la CIG et l'Institut du logement et de la réhabilitation urbaine, l'accès préférentiel à l'habitat social pour les femmes qui se trouvent dans des refuges. Autre exemple intéressant : le protocole de solidarité des municipalités avec les victimes de violence domestique, auquel 42 % des communes portugaises ont adhéré depuis son établissement en 2012. En vertu de ce protocole, les municipalités s'engagent à soutenir les femmes qui quittent les refuges, moyennant un accès prioritaire au logement social ou à d'autres dispositifs d'aides sociales. C'est une mesure cruciale pour aider les femmes à reconstruire leur vie en toute sécurité, celles-ci étant trop nombreuses à être forcées de retourner vivre auprès de leur partenaire ou conjoint violent faute de moyens financiers.

128. Le GREVIO souhaite par ailleurs souligner les efforts entrepris pour associer le secteur de la santé publique à l'identification des victimes de violence domestique et aux mesures prises en réponse à leurs besoins. En 2015, suite à une restructuration, le système de santé du Portugal a été doté d'équipes de prévention de la violence des adultes (EPVA), en sus des dispositifs de soutien aux enfants victimes de violence qui existaient déjà. Bien que tous les hôpitaux et centres de soin du pays disposent d'EPVA, le degré d'efficacité de ces équipes est variable et il faudrait examiner dans quelle mesure elles mettent en œuvre les directives et protocoles en vigueur sur la manière de traiter la violence à l'égard des femmes pour évaluer l'ensemble des progrès accomplis. Le secteur de la santé étant souvent le premier point de contact des victimes de violence domestique qui taisent leur condition, s'assurer que les bonnes questions sont posées et que la personne est bien orientée peut contribuer à rompre le cycle de la violence. Au Portugal, les professionnels de la santé sont tenus de respecter le secret professionnel mais leur code de déontologie prévoit des dérogations, en l'occurrence lorsque la victime est mineure. Le GREVIO rappelle qu'aux termes de l'article 28 de la Convention, les règles de confidentialité ne devraient pas constituer un obstacle à la possibilité, pour les professionnels, d'adresser un signalement s'ils ont de sérieuses raisons de croire qu'un acte grave de violence a été commis et que de nouveaux actes graves de violence sont à craindre.

129. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts de sorte que les victimes aient accès, dans tout le pays, à des services facilitant leur rétablissement et offrant en particulier un soutien en matière d'accès au logement, à l'orientation professionnelle et au marché du travail.

D. Services de soutien spécialisés (article 22) et refuges (article 23)

130. Les chiffres concernant le nombre de centres de soutien aux victimes et leur répartition sur le territoire figuraient dans le rapport étatique. Au moment de l'évaluation du GREVIO, il existait 130 centres de soutien, dont 22 sur les îles des Açores et de Madère. La plupart d'entre eux (103) étaient gérés par des ONG, les autres étant quant à eux administrés par des entités publiques, notamment des municipalités. Inscrits dans la loi n° 112/2009, les centres de soutien aux victimes font partie du Réseau national de soutien aux victimes de violence domestique. Ils rassemblent des professionnels de différents secteurs et forment des équipes pluridisciplinaires qui travaillent en réseau avec d'autres prestataires de services généraux et spécialisés.

131. À eux seuls ces chiffres permettent difficilement d'évaluer dans quelle mesure les centres de soutien existants répondent aux besoins et demandes des victimes. D'après les informations fournies par les autorités sur les efforts qu'elles déploient pour améliorer la répartition géographique des services de soutien sur le territoire national, notamment en équipant ceux-ci de véhicules pour le transport des victimes venant de zones moins peuplées dépourvues de centres de soutien, il semblerait qu'il faille davantage investir dans ce domaine. Par ailleurs, ces centres sont avant tout destinés à prendre en charge les cas de violence domestique et ils ne semblent

pas disposer de l'équipement et/ou du personnel nécessaire pour fournir un soutien spécialisé aux victimes d'autres formes de violence. Les ONG qui les gèrent ont fait savoir qu'elles ne pouvaient plus fournir de conseils juridiques depuis la promulgation d'une nouvelle loi édictant des règles strictes en matière d'assistance juridique. Les premières mesures ont été prises pour pouvoir offrir une aide spécialisée aux victimes de viol et de violence sexuelle (voir ci-après la partie consacrée à l'article 25) et il existe certaines formes de soutien ciblant spécifiquement les victimes de mutilations génitales féminines. Il semble en revanche n'exister aucun soutien organisé en faveur des victimes de harcèlement sexuel ou des femmes et filles victimes de mariages forcés. En 2016, seuls 17 centres de soutien aux victimes ont bénéficié d'un financement au titre d'un accord de coopération avec le ministère de la Sécurité sociale, les autres étant tributaires d'un financement au titre des produits des services de pari sous licence de l'État ou de subventions internationales, parfois sans aucune garantie de pérennité à long terme et/ou avec des niveaux de ressources insuffisants.

132. Malgré une offre de services plus complète en ce qui concerne la violence domestique, garantir l'accès de toutes les victimes qui en ont besoin à un soutien adéquat est un problème qu'il reste encore à résoudre. Il existe en tout 39 refuges, répartis sur 15 des 18 circonscriptions du pays et dans les deux régions autonomes, soit une couverture de 83 % du territoire national sur le continent et de 100 % sur les îles. Ces chiffres ne semblent pas conformes à la norme énoncée dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul (paragraphe 135), selon laquelle un accueil sûr dans un refuge spécialisé pour femmes doit être assuré dans des proportions correspondant à l'accueil d'une famille pour 10 000 habitants. Cette lacune est partiellement comblée par la mise à disposition de 126 places d'urgence permettant aux femmes de prendre le temps dont elles ont besoin pour décider de la suite (aller dans un refuge ou retourner chez elles). Tous les refuges et hébergements temporaires sont financés par l'État et gérés par des ONG ou des entités privées.

133. En application de la loi n° 112/2009, les refuges ont pour mission de fournir gratuitement des services de soutien aux femmes et aux enfants aux fins de leur rétablissement et de leur autonomisation ; il s'agit par exemple de soins de santé, d'éducation, de formation professionnelle, de logement, d'accès au marché du travail et d'une assistance psychosociale. Les ONG qui gèrent les refuges indiquent toutefois que les niveaux d'effectifs habituels ne sont pas toujours suffisants pour faire face aux variations du taux d'occupation et que les refuges ne disposent pas systématiquement du personnel spécialisé susceptible d'aider la population majoritaire, à savoir les enfants. Il se peut que les enfants hébergés dans un refuge rencontrent des difficultés pour accéder aux écoles qui exigent que les élèves aient une adresse permanente. L'absence d'équipements adéquats et/ou de services spécialisés limite l'accès aux refuges des femmes souffrant de problèmes de santé ou d'un handicap. Les femmes lesbiennes et les femmes sans papiers sont parmi les autres groupes susceptibles de rencontrer des obstacles dans l'accès aux refuges accueillant les victimes de violence domestique et à un soutien spécialisé. À cet égard, le GREVIO note avec satisfaction qu'un refuge accueillant des personnes LGBTI a récemment ouvert ses portes. Bien qu'en principe les victimes sans papiers puissent prétendre à des services spécialisés, certains refuges seraient peu disposés à les accueillir, ce qui peut être dû au fait que plusieurs d'entre eux sont financés sur la base d'un système de taux journaliers, que le gouvernement décaisse à condition que la victime soit immatriculée à la Sécurité sociale. En fait, les victimes sans papiers ne peuvent pas avoir accès à des services de soutien généraux tels que les services de santé, les prestations sociales, les indemnités de l'État et l'assistance juridique. Des fonds ne sont pas toujours disponibles pour répondre aux besoins des victimes à plus long terme et pour permettre leur autonomisation durable.

134. Enfin, la mauvaise coordination entre entités assumant conjointement le financement et le contrôle des services d'hébergement – à savoir la CIG et le ministère de la Sécurité sociale – et l'absence de structure globale reliant ces services, peuvent retarder les décisions de placement et affecter la qualité du soutien. C'est un problème que les autorités se sont donné pour tâche de résoudre en créant un système de partage d'informations favorable à la coordination interinstitutionnelle et à une évaluation approfondie et régulière des besoins des victimes. Les ONG qui gèrent des refuges ont en outre des craintes pour la confidentialité et la vie privée des victimes hébergées dans ces structures en raison des procédures applicables à leurs communications avec les institutions publiques et ce malgré la protection accordée par les règles

en vigueur pour la protection des données. Le GREVIO souligne à cet égard qu'il faut respecter à tout moment la confidentialité des données à caractère personnel de la victime, ce qui signifie que ces données ne peuvent être partagées avec des tiers qu'avec le consentement éclairé de la victime, excepté si sa vie est en danger⁴¹. Les autorités pourraient envisager d'examiner si, afin de défendre ces principes, les règles existantes en matière de protection des données devraient être consolidées par l'élaboration de protocoles de partage d'informations.

135. En matière de développement de la prestation de services spécialisés, l'un des objectifs prioritaires devrait être de faire en sorte que tous les services abandonnent l'approche axée sur l'assistance – où le contrôle patriarcal d'un partenaire violent est le plus souvent remplacé par un contrôle institutionnel – pour adopter une démarche axée sur l'autonomisation. Il est possible d'y parvenir en aidant les victimes à déchiffrer la violence et à (re)prendre leur vie en main, grâce à une analyse de genre qui aille à l'encontre de l'attitude consistant à stigmatiser les victimes et à excuser les auteurs de violence⁴². Le GREVIO renvoie à cet effet aux suggestions et propositions formulées au regard de l'article 9 de la Convention.

136. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à s'assurer qu'en règle générale les services de soutien spécialisés répondent aux besoins des victimes, quelle que soit la forme de violence que celles-ci aient subie ou leur situation particulière et les difficultés supplémentaires qu'elles connaissent, et qu'ils respectent l'obligation de confidentialité.

137. Tout en poursuivant l'objectif ultime de soutenir et d'autonomiser toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et leurs enfants, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à :

- a. **chercher à définir une stratégie plus complète pour la prestation de services en évaluant les besoins des victimes de toutes les formes de violence et de leurs enfants en termes de nombre et de type de services et d'emplacement géographique ;**
- b. **mettre en place des services de soutien spécialisés à l'intention des victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, dont le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, et à l'intention des enfants, notamment des enfants témoins ;**
- c. **étouffer les services de soutien spécialisés à l'intention des enfants, notamment dans les refuges où les enfants devraient pouvoir rester avec leurs mères ;**
- d. **mettre en place des services de soutien adéquats, notamment l'hébergement en refuge, à l'intention des femmes victimes de violence domestique souffrant de problèmes de santé mentale ou d'un handicap intellectuel ou physique nécessitant un soutien et des soins médicaux ;**
- e. **supprimer les exigences de financement et autres obstacles bureaucratiques qui empêchent les femmes sans papiers d'avoir accès aux services et aux refuges ou qui leur en compliquent l'accès ;**
- g. **octroyer des ressources financières durables et des ressources humaines dûment formées pour mettre en œuvre les mesures ci-dessus.**

138. Le GREVIO note avec satisfaction qu'un certain nombre de mesures prévues dans le cadre du nouveau Plan d'action de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021) tiennent compte des préoccupations susmentionnées et notamment de l'intention d'ouvrir de nouveaux centres d'hébergement d'urgence et de créer plus de centres spécialisés pour les femmes victimes, y compris les femmes présentant des troubles mentaux et les femmes handicapées.

⁴¹ Voir la page 39 du rapport intitulé « Combattre la violence à l'égard des femmes : standards minimums pour les services d'assistance », Conseil de l'Europe, 2008.

⁴² Voir : page 23 de « Combating violence against women: Minimum standards for support services », Conseil de l'Europe, 2008.

E. Permanences téléphoniques (article 24)

139. Il existe au Portugal plusieurs permanences téléphoniques auxquelles les femmes et filles victimes de violence peuvent s'adresser en cas d'urgence et/ou pour obtenir avis et conseils. Le Service d'information aux victimes de violence domestique est géré par la CIG et disponible gratuitement 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Il donne aux victimes, anonymement et en toute confidentialité, des informations sur leurs droits et des conseils sur les services de soutien qui sont à leur disposition. L'APAV propose en outre un numéro d'aide aux victimes, ouvert du lundi au vendredi, de 9 heures à 17 heures, qui permet aux victimes de tout acte criminel de recevoir des informations et une aide psychologique. Les victimes peuvent aussi appeler des numéros spécifiquement destinés à certains groupes de la population, pas nécessairement victimes d'une infraction : par exemple les numéros d'urgence pour les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les immigrés. Le médiateur portugais dispose également d'une permanence téléphonique gratuite.

140. Aucune des permanences téléphoniques susmentionnées ne s'adresse spécifiquement aux femmes en tant que victimes de la violence fondée sur le genre. Le service d'information des victimes de violence domestique que gère la CIG a une approche neutre du point de vue du genre. Bien qu'il reçoive aussi les appels de femmes victimes de violence autre que la violence domestique, il est présenté comme service destiné uniquement aux victimes de ce type de violence. Il est par ailleurs fermé en dehors des heures et des jours ouvrables et les appels sont redirigés par le numéro général d'urgence sociale, le 144, que gèrent les services sociaux.

141. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à mettre sur pied une permanence téléphonique réservée aux femmes victimes de différentes formes de violence ou à en soutenir le fonctionnement ; cette permanence devrait être assurée par du personnel qualifié, ayant reçu une formation sur toutes ces formes de violence.

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

142. En 2016, un premier centre d'aide d'urgence pour les femmes et les filles victimes de violence sexuelle a été inauguré dans l'agglomération de Lisbonne. Il s'agit de la première initiative portugaise de création d'un réseau structuré pour la mise en œuvre d'un modèle d'intervention intégré, cohérent et complet dans les cas de violence sexuelle. Le centre est administré par une ONG financée par l'État aux termes d'un protocole avec le ministère de la Justice et le Secrétariat d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité. Il fournit une aide psychosociale individuelle ou collective et oriente les victimes vers les services spécialisés adéquats. Le centre organise en outre des activités de sensibilisation et de prévention en matière de revictimisation et de victimisation secondaire. Les autorités ont indiqué au GREVIO avoir l'intention d'ouvrir deux nouveaux centres, dans les villes de Porto et de Braga.

143. Les ONG craignent que l'approche des autorités en la matière ne pâtisse d'un malentendu découlant d'une traduction erronée de la formulation de l'article 25 dans la version officielle portugaise de la Convention d'Istanbul⁴³. La traduction ne fait pas bien la distinction entre l'aide immédiate (examen médical, médico-légal et interventions d'urgence) fournie par les centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles, d'une part, et l'aide à long terme (conseils et thérapie) fournie par les centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol, d'autre part. Le GREVIO rappelle que si les autorités choisissent l'un des deux modèles, ou les deux, il est de la plus haute importance qu'elles mettent en place un soutien spécialisé complet axé sur les victimes, qui réponde à leurs besoins immédiats, à court et à long terme, et corresponde à une approche fondée sur les droits humains.

⁴³ Voir page 28 du rapport parallèle soumis au GREVIO et disponible sur la page du site web officiel du CdE consacrée à la Convention d'Istanbul.

144. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. créer un nombre suffisant de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol et/ou de violence sexuelle ; il rappelle à ce propos qu'il faut prévoir un centre pour 200 000 habitants et que, par leur implantation géographique, ces centres doivent être accessibles aux victimes en milieu rural aussi bien qu'en zone urbaine ;
- b. veiller à ce que ces centres proposent aussi bien un soutien à court terme, des examens médico-légaux et des soins médicaux, que des conseils et un soutien à long terme.

G. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

145. En vertu de cet article, il faut s'assurer que lorsque des enfants ont été témoins de violence domestique, viol, harcèlement sexuel ou autres formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, les services fournis aux victimes directes prennent également en considération les besoins et droits de tout enfant témoin. Cela s'applique surtout aux cas de violence domestique, mais il importe de garder à l'esprit que les enfants peuvent également être témoins d'autres formes de violence.

146. Des recherches ont montré que les enfants qui assistent à l'agression de l'un des parents par l'autre au domicile familial développent souvent des problèmes d'ordre affectif, des troubles cognitifs et tendent à tolérer la violence, ce qui nécessite une prise en charge à long terme⁴⁴.

147. Le GREVIO constate qu'au Portugal, les politiques et mesures relatives aux enfants témoins se concentrent le plus souvent sur leurs droits procéduraux liés à leur participation aux poursuites pénales. Il a appris à cet égard qu'en application de mesures récemment adoptées dans le cadre de la Stratégie nationale sur les droits des enfants (2017-20), des pièces spécifiquement conçues pour accueillir les enfants témoins ont été créées sous la houlette du ministère de la Justice. Le GREVIO a relevé moins d'éléments attestant de l'existence de mesures destinées à fournir aux enfants témoins le soutien et la protection auxquels ils peuvent prétendre en tant que victimes (indirectes) de la violence. Il est notoire que les organes statutaires concernés privilégient plutôt ce qui est présumé être l'intérêt supérieur de l'enfant, à savoir maintenir le contact avec les deux parents à tout prix⁴⁵, quand bien même l'enfant a été témoin de violence. La sous-estimation des effets de la violence sur les enfants témoins va généralement de pair avec la méconnaissance de ses effets sur les femmes. Elles renvoient aussi bien l'une que l'autre à la méconnaissance du caractère fondé sur le genre de la violence domestique à l'égard des femmes et entraînent des décisions négligeant les droits et intérêts des enfants, par exemple la décision selon laquelle une mère rendue psychologiquement vulnérable par la violence n'est pas apte à exercer l'autorité parentale ou celle selon laquelle un père violent devrait conserver un droit de visite sur un enfant placé en refuge.

148. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à revoir leurs politiques de façon à ce que les organes statutaires concernés – en particulier la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes et les services sociaux – prennent dûment en considération les droits et besoins des enfants témoins, en s'appuyant sur une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique à l'égard des femmes, et à ce qu'ils prennent des mesures en matière de soutien aux enfants témoins, telles que la réalisation d'une évaluation des risques, le dépôt de requêtes en vue de l'obtention d'une ordonnance de protection et l'orientation vers des services de conseil spécialisés. Il faudrait coordonner ces mesures avec celles qui sont prises dans le cadre de la détermination des droits de garde et de visite concernant les enfants (voir la partie du présent rapport consacrée à l'article 31 de la Convention d'Istanbul).

⁴⁴ *Problems associated with children's witnessing of domestic violence*, Jeffrey L. Edleson, VAW Net, disponible à l'adresse :

http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf.

⁴⁵ Voir page 33 du rapport parallèle soumis au GREVIO et disponible sur le site web officiel de la Convention d'Istanbul.

V. Droit matériel

149. Le chapitre V de la Convention d'Istanbul comporte toute une série de dispositions concernant le droit matériel, en matière civile et en matière pénale. Ces dispositions ont pour but de contribuer à créer, dans toutes les Parties à la Convention, le cadre législatif nécessaire pour prévenir la violence à l'égard des femmes, protéger celles-ci contre une nouvelle victimisation et assurer l'efficacité des interventions et des poursuites engagées par les services répressifs. Par souci des priorités, la présente partie ne porte que sur certaines dispositions du chapitre V de la Convention.

A. Droit civil

1. Procès civils et voies de droit (article 29)

150. Au Portugal, les mesures de protection contre l'auteur de l'infraction sont généralement prises dans le cadre de la procédure pénale. Des recours civils contre l'auteur de l'infraction existent en droit portugais et permettraient de faire en sorte que l'auteur quitte le domicile de la victime ; cependant, les autorités ont informé le GREVIO que ces dispositions ne sont guère appliquées.

151. Les recours en question sont ceux qui sont liés à la « protection de la personne » ; ils sont régis par l'article 70 du Code civil du Portugal, associé aux articles 878 et suivants du Code de procédure civile. En vertu de ces dispositions, une victime peut demander à une juridiction civile l'adoption de toute mesure destinée « à éviter que soit portée atteinte à l'intégrité physique ou morale de l'être humain, de manière illégale et directe, ou à atténuer ou faire cesser les effets d'une infraction déjà commise ».

152. Compte tenu des limites des mécanismes de protection prévus par le droit pénal (voir la suite du présent rapport), il faudrait envisager la possibilité d'utiliser les recours civils pour améliorer la protection des victimes. Cela supposerait de déterminer pourquoi ces recours sont peu utilisés et de voir s'il ne conviendrait pas de les modifier pour les adapter aux besoins des victimes. Le GREVIO note à cet égard que le délai de 20 jours dans lequel est fixée la date de la première audience à laquelle le tribunal examine la demande de mesure de protection est contraire à l'exigence de protection immédiate des victimes.

153. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à envisager de revoir et/ou de modifier les recours civils disponibles contre les auteurs, en tant que moyen d'améliorer la protection immédiate des victimes.

2. Indemnisation (article 30)

154. En règle générale⁴⁶, l'indemnisation doit être demandée dans le cadre de la procédure pénale. À la fin de la phase d'enquête, la victime peut informer la police ou le ministère public qu'elle souhaite demander une indemnisation. Sinon, elle peut déposer une demande dans un délai de 20 jours à compter du moment où l'inculpation lui a été notifiée⁴⁷. L'indemnisation couvre à la fois le préjudice matériel et le préjudice moral. Même en l'absence de demande, le ou la juge peut, de sa propre initiative et compte tenu de la situation de la victime, condamner l'auteur de l'infraction à payer une certaine somme en réparation du préjudice causé, à moins que la victime ne s'y oppose.

155. Parmi les mesures de protection des victimes d'infractions violentes figure le versement anticipé d'une indemnité par l'État, chaque fois que l'auteur de l'infraction est insolvable et que

⁴⁶ Article 71 du Code de procédure civile du Portugal.

⁴⁷ Article 75, paragraphe 2, du Code de procédure civile.

l'infraction a eu pour effet de réduire considérablement le niveau de vie de la victime⁴⁸. Ont droit à une indemnisation les victimes d'atteintes graves à l'intégrité physique (causant un handicap permanent ou une incapacité totale de travailler d'au moins 30 jours) et, en cas de décès de la victime, les personnes qui étaient à la charge de la victime. Le législateur a reconnu la gravité inhérente aux infractions à caractère sexuel ; en conséquence, une victime d'une telle infraction a droit à une indemnisation même si l'infraction ne lui a causé ni un handicap permanent ni une incapacité totale de travailler d'au moins 30 jours. La demande d'indemnisation doit être déposée dans un délai d'un an après la perpétration de l'infraction ou, dans le cas d'une procédure pénale, dans un délai d'un an à compter de la décision judiciaire définitive. Les demandes sont gratuites et doivent être adressées à la Commission pour la protection des victimes d'infractions, qui relève du ministère de la Justice.

156. Les victimes de violence domestique peuvent bénéficier d'allocations spéciales lorsqu'elles se trouvent confrontées à de graves difficultés financières causées par l'infraction de violence domestique. Les demandes sont traitées par la Commission pour la protection des victimes d'infractions et doivent être déposées dans les six mois qui suivent la perpétration de l'infraction. Ce dispositif d'aide financière de l'État permet aux victimes de violence domestique de recevoir jusqu'à six fois le salaire mensuel minimum national. Dans des cas exceptionnels, l'indemnisation peut s'étendre jusqu'à 12 mois et/ou être versée en une seule fois.

157. Les échanges du GREVIO avec des acteurs de terrain ont mis en évidence certaines limites des mécanismes d'indemnisation. Ainsi, dans les affaires concernant des infractions violentes, les procédures seraient très longues ; or, la Commission pour la protection des victimes d'infractions ne rend généralement pas sa décision avant la fin de la procédure pénale. En outre, les prestations en argent versées aux victimes de violence domestique ne permettent pas de réparer tous les préjudices causés par l'infraction et la décision relative à l'octroi de prestations est prise sur la base d'une interprétation restrictive des critères fixés par la législation. Faute de données sur le nombre de victimes ayant bénéficié d'une indemnisation, le GREVIO ne peut pas déterminer dans quelle mesure les autorités satisfont aux exigences de l'article 30.

158. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires pour garantir aux victimes l'accès à une indemnisation adéquate.

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

159. L'article 31, paragraphe 1, de la Convention vise à faire en sorte que, lorsque les autorités rendent des ordonnances judiciaires relatives aux droits de garde et de visite, elles tiennent compte des éventuels actes de violence commis contre le parent non violent ou contre l'enfant lui-même. Le paragraphe 2 de cet article vise à empêcher que les droits de garde et de visite présentent un risque pour les droits et la sécurité de la victime et/ou de ses enfants.

160. Au Portugal, la mise en œuvre de l'article 31, paragraphe 1, est entravée par le manque de coordination entre les juridictions pénales, qui statuent sur les affaires de violence domestique, et les tribunaux aux affaires familiales, qui rendent les décisions relatives à l'exercice de l'autorité parentale. Pour tenter de remédier à ce manque de coordination, le parlement portugais a adopté en 2017 une loi (loi n° 24/2017) qui impose aux procureurs des deux catégories de juridictions l'obligation de communiquer entre eux, de manière à ce que la question de l'autorité parentale puisse être réglée dans les meilleurs délais. La nouvelle loi reconnaît explicitement que l'exercice conjoint de l'autorité parentale peut être contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les cas suivants : (1) lorsque l'auteur de l'infraction se voit imposer une mesure coercitive ou une peine complémentaire qui interdit les contacts entre les deux parents et/ou (2) lorsque l'exercice conjoint de l'autorité parentale mettrait gravement en danger les droits et la sécurité des victimes de violence domestique.

⁴⁸ Articles 1 et 2 de la loi n° 104/2009.

161. Le GREVIO salue cette amélioration de la législation. Cependant, des praticiens du droit et des membres de la société civile ont indiqué au GREVIO que la nouvelle loi n'avait pas l'effet souhaité. Cela s'explique en partie par le fait qu'elle n'impose au juge ou à la juge aux affaires familiales aucune obligation de tenir compte des informations communiquées par le procureur ou la procureure dans l'affaire pénale, mais laisse le ou la juge libre d'en tenir compte ou non. En conséquence, certaines décisions relatives au droit de visite et à l'autorité parentale font totalement abstraction des problèmes de violence domestique. Des exemples précis ont été donnés au GREVIO, qui concernent les deux situations suivantes : premièrement, un tribunal aux affaires familiales ordonne à une mère d'emmener l'enfant rendre visite au père, qui est en prison pour avoir été violent envers la mère, ce qui soumet la mère à une revictimisation ; deuxièmement, un tribunal aux affaires familiales donne à un père violent des informations sur le refuge où la mère est hébergée, ce qui compromet la sécurité de la victime, mais aussi des autres femmes et des enfants qui se trouvent dans le refuge.

162. De plus, dans la mesure où les tribunaux aux affaires familiales ne mènent pas leurs propres enquêtes sur les allégations de violence domestique, la législation ne prévoit pas de solution lorsqu'il n'y a pas de procédure pénale ou lorsque la procédure est suspendue avant que la juridiction pénale ait déterminé si les violences alléguées ont effectivement été commises. Or, les données disponibles révèlent des taux extrêmement élevés de procédures suspendues dans les affaires de violence domestique ; il y a donc un nombre considérable d'affaires pour lesquelles la législation ne prévoit aucune solution. En l'absence de condamnation pour violence domestique, les acteurs institutionnels concernés, à savoir la Commission de protection de l'enfance, les services sociaux, les psychologues et les tribunaux aux affaires familiales, ne sont nullement tenus de prendre dûment en considération les effets de la violence sur la mère et sur ses enfants et peuvent traiter la violence domestique comme un aspect d'un conflit parental.

163. En vue de remédier à ces insuffisances, tous les organismes officiels devraient suivre une approche coordonnée, qui accorde la priorité à la protection et à la sécurité des victimes de violence domestique et qui reconnaisse que les enfants qui sont témoins de violences infligées à un parent par l'autre parent peuvent en être aussi affectés que s'ils avaient subi les violences eux-mêmes. Cette approche devrait aussi reconnaître que, pour que l'exercice de l'autorité parentale puisse être conjoint, les parents doivent être capables de communiquer et de négocier librement sur toutes les questions concernant les enfants. Or, à cause du rapport de force inégal créé par la violence domestique, la victime risque de ne pas être en mesure de communiquer ainsi avec le parent violent, et il ne faudrait donc pas lui imposer de le faire.

164. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre les mesures nécessaires (y compris des mesures visant à modifier la législation) pour que les tribunaux aux affaires familiales soient tenus de prendre en considération toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes lors de la détermination des droits de garde et de visite, et de déterminer si cette violence justifie de restreindre les droits de garde et de visite. À cette fin :

- a. **il faudrait rendre obligatoire de préciser, dans toute demande adressée à un tribunal aux affaires familiales, si des violences ont été commises dans le cadre de la relation et si elles ont été signalées aux services répressifs ;**
- b. **dans le cas où des violences ont été signalées, le tribunal aux affaires familiales devrait demander à consulter le plan d'évaluation des risques et de sécurité établi par les services répressifs et le prendre en compte pour statuer sur toute question concernant une partie qui a fait état de violences ;**
- c. **lorsqu'une enquête pénale est en cours et/ou que l'auteur présumé est en détention dans l'attente du procès, le tribunal aux affaires familiales devrait solliciter l'avis des services répressifs et du ministère public et motiver sa décision de suivre ou non leur avis ;**
- d. **si l'enquête pénale est close ou suspendue, le tribunal aux affaires familiales doit mener sa propre enquête pour déterminer si des violences ont été commises et déterminer les effets des violences sur l'enfant ;**

- e. **il faudrait intégrer dans la procédure certaines garanties, qui consistent, par exemple, à proposer aux parents des rendez-vous individuels et à aménager des zones d'attente séparées dans les tribunaux, pour prendre en compte le rapport de force inégal entre la victime et l'auteur des violences et pour prévenir le risque de revictimisation.**

Lorsque les autorités prennent ces mesures, elles devraient aussi veiller à dispenser une formation appropriée aux professionnels concernés et à élaborer des lignes directrices à leur intention, afin de les sensibiliser aux effets dommageables de la violence sur les enfants, y compris sur les enfants témoins, et de les familiariser avec les exigences de la Convention d'Istanbul liées à la détermination des droits de garde et de visite. Il convient de mesurer les progrès réalisés dans le domaine à partir de données illustrant comment les tribunaux aux affaires familiales tiennent compte des incidents de violence et comment ils motivent leurs décisions concernant les droits de garde et de visite.

165. Le GREVIO considère aussi que les autorités devraient envisager de mettre en place des programmes destinés aux auteurs de violences, vers lesquels les tribunaux aux affaires familiales pourraient orienter les auteurs. Le tribunal ne statuerait sur les droits de visite qu'après avoir évalué la participation de l'auteur au programme et sa capacité à adopter un comportement non violent dans le cadre de relations interpersonnelles.

166. Conformément à l'article 40, paragraphe es 1 à 3 des règles concernant la tutelle établies par la loi n° 141/2015, les tribunaux portugais peuvent ordonner que les contacts de l'agresseur avec l'enfant aient lieu sous la surveillance d'une équipe pluridisciplinaire composée de conseillers techniques (psychologues et travailleurs sociaux) ou soient même suspendus, le cas échéant. Les visites surveillées ont pour but de permettre aux parents de voir l'enfant dans un environnement sûr sans que cela ne soit jugé contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Bien que la conciliation soit formellement interdite dans les affaires de violence domestique, le GREVIO a été alerté par la société civile au sujet de la pratique consistant à utiliser les « visites encadrées » comme tentatives de réconciliation informelles entre la victime et l'auteur des violences, dont certaines ont eu pour conséquence que la mère de l'enfant a été exposée à des violences répétées. Les visites sont généralement organisées par des organisations de la société civile qui apportent un soutien à la fois aux victimes et aux auteurs, sous la supervision des services sociaux et de la Commission de protection de l'enfance. Les autorités ont informé le GREVIO qu'elles prendraient des mesures pour mettre fin à cette pratique, en sensibilisant les institutions concernées aux risques que la pratique présente pour la sécurité et les droits de la victime et de ses enfants. Le GREVIO a aussi été informé que de premières dispositions avaient été prises pour mettre en place des structures spécialement destinées aux visites encadrées ; ces visites sont organisées à la stricte condition que les mères victimes de violence domestique ne soient pas présentes.

167. Le GREVIO rappelle que, dans les cas de violence domestique, les questions concernant les enfants communs sont souvent les seuls liens qui demeurent entre la victime et l'auteur de l'infraction. Pour un grand nombre de victimes ainsi que leurs enfants, le respect de certaines ordonnances relatives aux relations personnelles peut présenter un grave risque de sécurité, car cela entraîne souvent un face-à-face avec l'auteur des violences. C'est pourquoi l'article 31, paragraphe 2, impose aux Parties de prendre les mesures nécessaires pour que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou du/des enfant(s) de la victime. Ces mesures doivent s'appuyer sur la reconnaissance du fait que la mère et l'enfant témoin sont tous deux victimes des violences et exposés au risque de revictimisation en cas de rencontre avec l'auteur des violences.

168. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures :

- a. **pour que tous les organismes officiels et les organisations de la société civile qui participent aux décisions concernant les visites encadrées et qui organisent ces visites privilégient la sécurité et le respect des droits de la mère et de l'enfant, y compris en s'abstenant de tenter de réconcilier la victime avec l'auteur des violences ;**

- b. pour que des locaux adaptés – et du personnel dûment formé – soient disponibles dans tout le pays aux fins de la mise en œuvre de visites encadrées qui répondent aux exigences de la Convention d'Istanbul.**

B. Droit pénal

169. L'infraction de violence domestique, qui est visée à l'article 152 du Code pénal portugais, est examinée au début du présent rapport (voir chapitre I). Selon la définition figurant à l'article 152, différentes manifestations de violence (physique, psychologique et sexuelle) tombent sous le coup du droit pénal. Les paragraphes qui suivent s'intéresseront donc aux diverses formes de violence que la Convention d'Istanbul impose d'ériger en infractions pénales, quelle que soit la relation entre la victime et l'auteur.

170. L'avortement et la stérilisation forcés sont visés respectivement à l'article 140 et à l'article 144 du Code pénal portugais (CPP). Les infractions de mutilations génitales féminines (article 144-A du CPP), de harcèlement (article 154-A du CPP) et de mariage forcé (article 154-B du CPP) ont été introduites dans le CPP en 2015.

171. L'infraction de mariage forcé s'applique au comportement consistant à obliger une autre personne à contracter « un mariage ou une union comparable à un mariage » et peut donc être invoquée même dans le cas d'un mariage informel sans valeur juridique. Cependant, la définition figurant à l'article 154-B du CPP n'englobe pas le comportement décrit au paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention, c'est-à-dire « le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'une Partie ou d'un État autre que celui où il réside avec l'intention de le forcer à contracter un mariage ».

172. Le GREVIO invite les autorités portugaises à instaurer des dispositions pénales qui visent le comportement intentionnel décrit à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

173. Au Portugal, la définition des infractions à caractère sexuel donnée dans le Code pénal ne se fonde pas uniquement sur l'absence de consentement de la victime. En effet, l'article 163 du Code pénal relatif à la contrainte sexuelle et l'article 164 concernant le viol exigent, comme élément constitutif de l'infraction, le recours à « la violence, la menace grave » ou le fait de rendre la victime « inconsciente ou incapable de résister ». À la suite de la réforme pénale de 2015, le législateur a reformulé le deuxième paragraphe de ces deux articles pour qu'ils visent aussi le fait d'exercer une contrainte sexuelle ou de commettre un viol « par tout autre moyen non prévu au paragraphe précédent », c'est-à-dire sans recourir à la violence ni à la menace et sans avoir rendu la victime incapable de résister. Le but de cette modification était de mettre la législation pénale du Portugal sur la violence sexuelle en conformité avec l'article 36 de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO note cependant que ces changements législatifs n'ont pas supprimé définitivement l'exigence du recours à la force, puisque, dans le paragraphe 2 des articles 163 et 164 du Code pénal, le verbe « contraindre » reste utilisé pour décrire le comportement visé. Le GREVIO considère que la nouvelle formulation n'est pas suffisante pour rompre définitivement avec la longue pratique des juridictions portugaises, qui ont l'habitude d'exiger des preuves de la résistance de la victime pour condamner l'auteur des violences sexuelles⁴⁹.

174. L'infraction de harcèlement sexuel est définie à l'article 170 du Code pénal comme le comportement consistant à importuner la victime « en accomplissant des actes exhibitionnistes, en formulant des propositions sexuelles ou en imposant [à la victime] un contact de nature sexuelle ». Le GREVIO trouve ce libellé particulièrement restrictif si on le compare au but de l'article 40 de la Convention, qui est de soumettre à des sanctions pénales ou à d'autres sanctions légales tout comportement verbal, non verbal ou physique, à caractère sexuel, non désiré par la victime,

⁴⁹ Voir « Portuguese judicial narratives about sex crimes », Isabel Ventura, 2016, article paru dans *Palgrave Communications*.

indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un comportement « exhibitionniste » ou d'une « proposition » sexuelle. Le comportement verbal incriminé englobe tous les mots ou sons (plaisanteries, questions ou autres remarques) qui sont exprimés ou communiqués, sous forme orale ou écrite, et qui sont imposés à la victime contre son gré. La conduite non verbale, en revanche, inclut toutes les expressions ou communications de la part de l'auteur de l'infraction n'impliquant pas des mots ou des sons : par exemple, des mimiques, des gestes de la main ou l'emploi de symboles. Le libellé actuel de l'article 170 du Code pénal n'est pas conforme à l'objectif de l'article 40 de la Convention, qui est de viser un type de comportement dont les éléments individuels, pris isolément, ne conduisent pas nécessairement à une sanction.

175. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à :

- a. modifier leur législation pénale sur les infractions à caractère sexuel, de manière à ce que ces infractions soient fondées sur l'absence de consentement libre de la victime ;**
- b. revoir la définition de l'infraction de harcèlement sexuel figurant à l'article 170 du Code pénal portugais, en vue de la rendre conforme aux exigences de l'article 40 de la Convention d'Istanbul.**

4. Justification inacceptable des infractions pénales, y compris les crimes commis au nom du prétendu « honneur » (article 42)

176. L'article 42 de la Convention d'Istanbul condamne clairement les justifications utilisées par le passé pour cautionner des actes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique. En conséquence, le droit pénal matériel et procédural des Parties à la Convention ne doit pas permettre d'exclure ou de réduire la responsabilité de l'auteur des actes de violence lorsque ces actes sont présentés comme ayant été commis pour prévenir ou punir la transgression suspectée, perçue ou réelle, par la victime, de normes ou coutumes culturelles, religieuses, sociales ou traditionnelles.

177. En vertu de l'article 71 du Code pénal portugais, lorsque les juges statuent sur une infraction, ils peuvent prendre en considération « les sentiments mis en évidence lors de la perpétration de l'infraction et la finalité ou les motivations qui l'ont déterminée ». L'article 72 du Code pénal prévoit aussi la possibilité d'atténuer une sanction pénale lorsque « le comportement de l'auteur était déterminé par un motif honorable, par une sollicitation ou une tentation fortes dont la victime elle-même était à l'origine, ou par une provocation injuste ou une offense imméritée ». Les autorités ont informé le GREVIO qu'elles ne considéraient pas ces dispositions comme posant un problème d'incompatibilité avec l'article 42 de la Convention, puisque ces dispositions visent à conférer une prérogative au juge et non pas à donner à l'auteur un droit qu'il pourrait faire valoir. Le GREVIO rappelle que l'attitude consistant à culpabiliser la victime, attitude que l'article 42 vise à éradiquer, renvoie précisément à des siècles de pratique judiciaire conditionnée par des stéréotypes ; sur la base de ces stéréotypes, les juges minimisaient la gravité des violences et réduisaient les peines car ils partaient du principe que, si la victime avait subi des violences, c'est qu'elle l'avait bien cherché. Des médias portugais font état d'affaires dans lesquelles des juridictions ont considéré que la motivation de l'auteur – la jalousie, par exemple – trouvait son origine dans le comportement de la victime et justifiait par conséquent de réduire la peine⁵⁰. Même

⁵⁰ Voir l'article de *CNN* publié sur internet le 26 octobre 2017, au sujet d'un homme qui avait violemment frappé son ex-femme mais qui a échappé à la prison car le tribunal a considéré que l'infidélité féminine « déshonorait » l'homme (titre de l'article en anglais : « Man who viciously beat his ex-wife is spared jail because judge says her infidelity 'dishonored' him » <https://edition.cnn.com/2017/10/26/europe/portugal-honor-beating-trnd/index.htm>). Voir aussi l'article de *Sábado*, publié en ligne le 19 avril 2018 (<https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/matar-por-ciume-nao-e-um-motivo-futil-diz-tribunal-de-guimaraes>), au sujet de l'arrêt rendu par la cour d'appel de Guimarães dans une affaire concernant un jeune homme de 19 ans qui avait poignardé son ex-petite amie. Le juge a estimé que la jalousie n'est pas un mobile futile et a changé la qualification de l'infraction : le jeune homme a été reconnu coupable de tentative de meurtre simple, et non pas de tentative de meurtre aggravé ; en conséquence, la cour d'appel, après avoir fait passer

si ces cas sont exceptionnels, le GREVIO est d'avis que le législateur portugais devrait indiquer clairement que « l'honneur » ne peut jamais justifier un crime, pas même dans le cas où un homme aurait été trompé par une femme.

178. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à supprimer de leur législation toute disposition qui pourrait servir de fondement à la décision d'une juridiction pénale de réduire la peine au motif que la victime aurait transgressé des normes ou coutumes culturelles, religieuses, sociales ou traditionnelles relatives à un comportement approprié.

5. Circonstances aggravantes (article 46)

179. La première des circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 de la Convention est que l'infraction a été commise « à l'encontre d'un ancien ou actuel conjoint ou partenaire, conformément au droit interne, par un membre de la famille, une personne cohabitant avec la victime, ou une personne ayant abusé de son autorité » (article 46, alinéa a). L'élément commun à l'ensemble de ces cas de figure est la position de confiance qui s'attache généralement à une telle relation, et le préjudice affectif particulier qui peut résulter de l'abus de confiance lorsqu'une infraction grave est commise dans le cadre d'une telle relation. Au Portugal, l'obligation de prévoir une peine plus lourde lorsque la victime et l'auteur des violences sont liés par l'une de ces relations est remplie dans la mesure où l'infraction distincte de violence domestique, visée à l'article 152 du Code pénal portugais, a été instaurée. Les dispositions de l'article 152 du CPP couvrent également les circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 c (infraction commise à l'encontre d'une personne vulnérable), à l'article 46 d (infraction commise à l'encontre ou en présence d'un enfant) et à l'article 46 h (infraction ayant entraîné de graves dommages physiques ou psychologiques pour la victime) de la Convention : les sanctions applicables à l'infraction de violence domestique peuvent être durcies en présence de l'une ou l'autre de ces circonstances. Les autres circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 ne sont pas citées cependant à l'article 152 du CPP comme justifiant un alourdissement de la peine et ne semblent pas applicables en vertu de toute autre disposition du CPP. Par exemple, il n'y a pas d'indication sur le fait que l'infraction ayant entraîné de graves dommages physiques ou psychologiques pour la victime (article 46 h) puisse être invoquée pour prolonger la peine d'emprisonnement.

180. S'agissant de la violence sexuelle, l'article 177 du CPP énonce une liste de circonstances aggravantes, incluant l'existence d'un lien familial entre la victime et l'auteur des violences et le fait de profiter de la situation de dépendance de la victime. Cette liste ne couvre pas en revanche toutes les circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 de la Convention. De plus, l'article 177 du CPP ne concerne que la violence sexuelle. Il ne semble pas y avoir de règle similaire pour d'autres formes de violence à l'égard des femmes, par exemple, le harcèlement et le mariage forcé.

181. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à modifier leur législation pénale de manière à ce que les circonstances décrites à l'article 46 de la Convention d'Istanbul puissent être prises en considération en tant que circonstances aggravantes pour toutes les formes de violence visées par la Convention.

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

182. La conciliation est une étape obligatoire de la procédure de divorce ; elle doit permettre d'étudier les possibilités de règlement amiable entre les parties. Le législateur portugais a reconnu officiellement que la conciliation n'est pas adaptée aux cas de violence domestique, à cause du rapport de force inégal entre la victime et l'auteur : il a supprimé l'obligation de conciliation dans tous les cas où il y a eu des violences entre les conjoints, que l'auteur des violences ait été

la peine d'emprisonnement de 6 à 5 ans, a assorti la peine d'un sursis et a ordonné la libération du jeune homme.

condamné ou non. Pour que cette interdiction de la conciliation puisse être effectivement mise en œuvre, il faudrait que les tribunaux recherchent activement les indices de violence domestique dans les dossiers de divorce, que des enfants soient aussi concernés ou non. En effet, une procédure qui fait peser sur la victime la charge de signaler les incidents de violence domestique ne tient pas compte de la réticence de la victime à parler, que ce soit par crainte de ne pas être crue, de perdre la garde de ses enfants ou de subir de nouvelles violences. Le GREVIO n'a pas connaissance de l'instauration d'une recherche active des indices de violence domestique dans le cadre de la procédure de divorce.

183. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à faire en sorte que l'interdiction de la conciliation dans le cadre de la procédure de divorce soit respectée et effectivement mise en œuvre en présence d'antécédents de violence domestique. À cette fin, il faudrait notamment élaborer des lignes directrices et organiser des formations sur les méthodes permettant de détecter les indices de violence domestique dans les affaires relevant du droit de la famille.

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

184. 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 cas de manière adéquate. Le chapitre VI de la Convention d'Istanbul énumère un ensemble de mesures destinées à faire en sorte que les différentes formes de violence visées par la Convention donnent lieu à des enquêtes judiciaires, à des poursuites et à des condamnations.

A. Obligations générales (article 49)

1. Obligation de faire en sorte que les enquêtes et les procédures judiciaires soient menées sans retard

185. Au Portugal, les deux services répressifs qui traitent les cas de violence à l'égard des femmes sont la Garde nationale républicaine (GNR) et la Police de la sécurité publique (PSP). La GNR, qui s'occupe dans une large mesure des zones non urbaines, a mis en place des équipes d'enquête spécialisées (équipes d'enquête et de soutien aux victimes vulnérables, ou NIAVE) au niveau des districts (24) et au niveau des municipalités (303), pour donner suite aux signalements de cas de violence à l'égard des femmes. À l'époque où le GREVIO réalisait son évaluation, les femmes représentaient 18 % des 443 agents qui composaient ces équipes.

186. La PSP, qui s'occupe des zones urbaines, applique un modèle d'intervention qui associe la prévention de la criminalité aux activités relevant de la police de proximité. Ce modèle accorde une attention particulière à la protection des groupes vulnérables et des victimes de violence domestique ; il s'appuie sur l'action des équipes de proximité et de soutien aux victimes (les EPAV). Par ailleurs, la GNR et la PSP incorporent des équipes créées dans le cadre du Programme pour des écoles sûres (les EPES), dont la mission consiste à renforcer les liens entre la police et les citoyens et à prévenir les situations risquant d'entraîner des infractions pénales, notamment par une sensibilisation aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes et de violence à l'égard des femmes. À l'époque où le GREVIO réalisait son évaluation, 407 agents participaient au dispositif de l'EPAV. De plus, 155 agents (dont 27 % de femmes) étaient membres d'équipes spécialisées dans les enquêtes sur les affaires de violence domestique. Le nombre de spécialistes de la PSP dotés de responsabilités spécifiques liées aux cas de violence domestique totalisait 562 personnes, dont 18 % de femmes.

187. Différentes mesures ont été prises pour que les cas de violence à l'égard des femmes fassent rapidement l'objet d'enquêtes et de poursuites. Parmi ces mesures figure l'adoption de la loi n° 72/2015, selon laquelle la priorité accordée aux enquêtes sur les infractions liées à la violence domestique et à la violence sexuelle devait être l'un des objectifs de la politique pénale du Portugal pour le biennium 2015-2017. Une autre mesure a été introduite par l'article 31 de la loi n° 112/2009, qui impose aux juridictions pénales de statuer sur les mesures coercitives urgentes (voir les paragraphes ci-dessous consacrés aux articles 52 et 53 de la Convention) dans un délai de 48 heures à compter du moment où les violences ont été signalées. Des représentants gouvernementaux rencontrés par le GREVIO ont expliqué que cette règle soumet les services répressifs à l'obligation de notifier sans tarder les cas de violence domestique aux services de poursuite, ce qui constitue le préalable d'une intervention rapide des tribunaux. Le GREVIO a été informé que, malgré ces mesures, la procédure pénale ne se déroulait pas toujours avec la célérité voulue dans les affaires de violence domestique ; en outre, faute de données sur le temps moyen nécessaire pour parvenir au terme des différentes phases de la procédure, il n'était pas possible de déterminer dans quelle mesure les dispositions susmentionnées ont été mises en œuvre avec succès.

188. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à prendre des mesures pour que les cas de violence à l'égard des femmes fassent rapidement l'objet d'enquêtes et de poursuites. Ces mesures devraient consister, par exemple, à évaluer l'intervalle de temps séparant deux phases successives de la procédure pénale, dans le but de déterminer où se situent les retards et les goulets d'étranglement éventuels.

2. Enquêtes et poursuites effectives

189. Au cours de son évaluation, le GREVIO a constaté que les organismes officiels, mais aussi les acteurs de la société civile, reconnaissent généralement que les changements intervenus dans les attitudes et les politiques publiques s'étaient traduits, ces dernières décennies, par de nets progrès concernant la manière dont se déroulent les enquêtes et les poursuites dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Toutefois, les interlocuteurs du GREVIO avaient le sentiment qu'il restait nécessaire d'améliorer la compréhension fondée sur le genre de la violence et que les victimes continuaient à craindre une nouvelle victimisation en s'adressant au système. Cette crainte caractériserait tout particulièrement les affaires de violence sexuelle, dans lesquelles, selon des articles de presse, la police judiciaire affirmerait que les victimes mentent⁵¹. L'attention du GREVIO a notamment été attirée sur le fait que, devant les tribunaux, il est souvent reproché aux victimes de mentir au sujet de la violence domestique et/ou des abus sexuels sur enfants et de chercher à éloigner les enfants de leur père violent. Le GREVIO a été informé du cas d'une victime qui s'était suicidée après avoir essayé en vain de convaincre les juges de la croire.

190. Le GREVIO rappelle que de nombreuses études montrent comment les victimes qui se plaignent de violences, notamment celles qui se plaignent de violences sexuelles dans le cadre d'une relation intime, se heurtent à l'incrédulité des autorités chargées des enquêtes et des autorités judiciaires⁵². L'idée que les allégations des victimes sont mensongères repose sur le préjugé selon lequel les femmes prétendent avoir subi des violences parce qu'elles regrettent d'avoir eu des rapports sexuels et/ou parce qu'elles cherchent à se venger d'un ex-partenaire. La tendance à ne pas croire les victimes s'explique aussi par des conceptions stéréotypées du comportement qu'une « vraie victime » est censée adopter lors de l'enquête et du procès⁵³. Au Portugal, la difficulté à prouver la violence sexuelle est aggravée par l'obligation d'apporter la preuve d'une résistance à la violence. Autre obstacle : des éléments relatifs aux antécédents et au comportement sexuels de la victime peuvent être utilisés pour mettre en doute sa respectabilité et sa crédibilité⁵⁴. Le GREVIO compte que le Portugal progressera dans ce domaine en revoyant les dispositions de son droit interne qui définissent actuellement la violence sexuelle comme nécessitant un recours à la force (voir les considérations ci-dessus relatives à l'article 36 de la Convention). D'autres suggestions et propositions formulées dans le présent rapport, en particulier celles qui visent à améliorer le soutien apporté aux victimes pendant la procédure judiciaire, contribueront aussi à donner aux victimes la force et les moyens nécessaires pour dire leur vérité sur la violence qu'elles ont subie et/ou que leurs enfants ont subie. Toutes ces mesures doivent cependant s'accompagner d'efforts soutenus visant à remettre en question les modes de pensée stéréotypés et à favoriser une compréhension de la violence à l'égard des femmes qui soit véritablement fondée sur le genre, chez tous les acteurs concernés, notamment les membres des forces de l'ordre et les magistrats, ainsi que les avocats.

⁵¹ Voir page 15 du rapport parallèle soumis au GREVIO par des ONG, disponible sur le site web de la Convention d'Istanbul.

⁵² Voir, par exemple, Lovett J et Kelly L (2009), « Different systems, similar outcomes? Tracking attrition in reported cases across Europe », Child and Women Abuse Studies Unit: London.

⁵³ Voir Bohner G, Eyssel F, Pina A, Siebler F et Viki T (2009) « Rape myth acceptance: Cognitive affective and behavioural effects of beliefs that blame the victim and exonerate the perpetrator » In: Horvath M. et Brown J. (dir.) *Rape: Challenging Contemporary Thinking*. Willan: Devon, UK, pages 17–45.

⁵⁴ Voir l'article d'Isabel Ventura paru en 2016 et intitulé « They never talk about a victim's feelings: according to criminal law, feelings are not facts » – Portuguese judicial narratives about sex crimes, *Palgrave Communications*.

191. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à continuer de prendre des mesures pour que le traitement, par les services répressifs et les tribunaux, des cas de violence à l'égard des femmes soit solidement ancré dans une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, et soit centré sur la sécurité et les droits humains des femmes et de leurs enfants, et d'éviter l'utilisation, dans le cadre des procédures judiciaires, d'éléments sans valeur probante relatifs aux antécédents et au comportement sexuels de la victime.

B. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Collecte des preuves

192. Le GREVIO salue les efforts déployés par les services répressifs pour améliorer la collecte des preuves sur le lieu de l'infraction (preuves photographiques des blessures ou d'autres signes de violence, déclarations des voisins, présence d'armes, etc.). Cependant, les représentants gouvernementaux et les praticiens du droit rencontrés par le GREVIO ont admis que les chances de succès des poursuites continuaient de dépendre beaucoup des déclarations de la victime et de sa volonté de coopérer. Concernant en particulier les cas de violence domestique, les interlocuteurs du GREVIO ont indiqué que la possibilité, pour la victime, de refuser de témoigner constituait l'un des principaux obstacles qui empêchaient d'obtenir – voire de demander – une condamnation⁵⁵. L'importance capitale des déclarations de la victime pour aboutir à une condamnation a aussi été mise en évidence par l'étude sur les décisions judiciaires dans les affaires de violence domestique, qui a été commandée par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) et réalisée en 2015 par l'université de Coimbra. L'étude montre comment la collaboration de la victime (ou son manque de collaboration) pendant l'enquête amène à faire de fausses suppositions concernant la crédibilité de la victime et influence l'empressement des services répressifs à rechercher d'autres preuves. Pour combattre cette tendance, l'étude recommande de renforcer la coopération entre les services de poursuite et les services d'enquête et d'élaborer de nouvelles stratégies et de nouvelles lignes directrices pour collecter et évaluer les preuves à tous les stades de la procédure.

2. Taux de condamnation

193. Les données communiquées par les autorités révèlent des taux de condamnation extrêmement faibles dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Sur une moyenne de 27 000 signalements de violence domestique, moins de 7 % des cas ont abouti à une condamnation. Plus précisément, il y a eu au total 27 305 signalements de violence domestique en 2014, 26 595 en 2015 et 27 005 en 2016. Environ 3 000 signalements ont donné lieu à l'ouverture d'un procès (2 868 en 2014, 3 305 en 2015 et 3 646 en 2016) et moins de 2 000 ont abouti à une condamnation par un tribunal de première instance (1 651 en 2014, 1 859 en 2015 et 1 984 en 2016). C'est un résultat très peu satisfaisant pour des affaires dans lesquelles l'auteur est toujours connu, une enquête est ouverte d'office (c'est-à-dire même en l'absence de dépôt de plainte) et l'infraction a été érigée en crime, ce qui impose un traitement prioritaire.

194. Les données limitées qui sont disponibles sur d'autres formes de violence à l'égard des femmes confirment une tendance générale caractérisée par de faibles taux de condamnation. Ainsi que cela a déjà été indiqué dans le présent rapport, après l'instauration, en 2015, des nouveaux crimes de harcèlement, de mariage forcé et de mutilations génitales féminines, il y a eu seulement six condamnations pour harcèlement en 2016 et il n'y a eu aucune condamnation pour mariage forcé ni pour mutilations génitales féminines. Dans la seule affaire de mutilations génitales

⁵⁵ L'article 134b du Code pénal reconnaît le droit de refuser de témoigner au sujet des faits qui se sont produits pendant le mariage ou la cohabitation à toute personne qui est, ou a été, mariée au défendeur, et à toute personne, de même sexe que le défendeur ou de sexe différent, qui vit, ou a vécu, maritalement avec lui.

féminines qui ait été déférée à la justice, les poursuites ont finalement été abandonnées⁵⁶. Le nombre de condamnations pour violence sexuelle est également très faible et il est loin de correspondre au nombre d'exams médico-légaux pratiqués sur des victimes.

195. Le GREVIO constate avec préoccupation que les autorités ne mettent généralement guère l'accent sur la nécessité d'obtenir des condamnations dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Si la réponse pénale n'est certes pas la seule à apporter dans ces affaires, il importe cependant de veiller à ce que les infractions soient sanctionnées pour que la population puisse avoir confiance dans le système et pour bien montrer que la violence à l'égard des femmes n'est pas acceptable. Sans processus qui oblige les auteurs à répondre de leurs actes, la violence risque fort de continuer à s'exercer, contre la même victime ou contre une autre. Les poursuites et les sanctions constituent donc une composante essentielle de la protection des femmes. En outre, de faibles taux de condamnation contribuent généralement à maintenir les taux de signalement à un faible niveau. Les services répressifs et les autorités judiciaires devraient chercher à faire augmenter le taux de signalement des infractions ; ils se rapprocheront de cet objectif à mesure que leur réponse sera plus efficace et suscitera davantage la confiance et à mesure que les procédures judiciaires aboutiront à des sanctions mieux proportionnées à la gravité de l'infraction. À cette fin, il est nécessaire d'étudier de près toutes les possibilités de faire en sorte que les auteurs aient à répondre de leurs actes et que les infractions donnent effectivement lieu à des sanctions.

3. Procédures suspendues

196. Outre les insuffisances liées aux enquêtes, décrites ci-dessus, un autre facteur contribue au faible niveau des taux de condamnation dans les affaires de violence à l'égard des femmes : le recours fréquent à la suspension provisoire de la procédure. Des données contenues dans le rapport annuel 2016 de la sécurité interne⁵⁷ indiquent que, sur les 4 163 enquêtes menées dans des affaires de violence domestique qui n'ont pas été classées sans suite (sur un total de 27 935 enquêtes), pas moins de 2 796 ont abouti à la suspension provisoire de la procédure.

197. Selon l'article 281 du Code de procédure pénale du Portugal, la suspension provisoire de la procédure pénale peut être demandée au cours de la phase d'enquête par le procureur ou la procureure, de sa propre initiative ou à la demande de la partie défenderesse ou de la victime, à condition que l'infraction faisant l'objet de l'enquête soit passible d'une sanction pénale n'excédant pas cinq ans d'emprisonnement ou d'une sanction autre qu'une peine d'emprisonnement. De plus, la procédure ne peut être suspendue qu'avec l'accord de la partie défenderesse et de la victime. La suspension provisoire est accordée pour une durée maximale de cinq ans ; pendant cette période, l'auteur doit se conformer aux mesures imposées par le tribunal, telles qu'une ordonnance d'interdiction, l'interdiction de prendre contact avec la victime ou l'obligation de participer à un programme conçu pour modifier les comportements des auteurs de violences. Le respect de ces conditions pendant toute la durée de la suspension entraîne la clôture définitive de la procédure.

198. Le GREVIO comprend que la possibilité de suspendre provisoirement la procédure dans les affaires de violence domestique pourrait avoir été le prix politique à payer pour permettre au législateur de faire de la violence domestique une infraction publique. En vertu des dispositions pertinentes⁵⁸, une suspension provisoire peut être ordonnée sur « demande libre et éclairée » de la victime. Lors de la visite d'évaluation du GREVIO, des praticiens du droit ont indiqué que, dans la pratique, les tribunaux demandaient généralement si la victime maintenait ses accusations ou si elle consentait à la suspension. L'impact sur la victime d'une telle pratique est que, certes, l'infraction de violence domestique doit obligatoirement faire l'objet d'une enquête, que la victime veuille porter plainte ou non, mais c'est en définitive de la victime que dépend le sort de l'enquête : en effet, en consentant à la suspension, la victime contribuera à la suspension de la procédure, qui

⁵⁶ Voir la partie 5, consacrée aux poursuites, du rapport parallèle soumis au GREVIO par le réseau européen de lutte contre les mutilations génitales féminines (End FGM European Network) et l'association portugaise du planning familial (Associação para o Planeamento da Família, APF).

⁵⁷ Voir page 62 du rapport (Relatório Anual de Segurança Interna – Ano 2016).

⁵⁸ Article 281, paragraphe 7 du CPP.

pourra conduire à l'abandon des poursuites. Le GREVIO estime qu'il est difficile de concilier cette pratique avec l'exigence de l'article 55 selon laquelle, pour certaines infractions, la poursuite des procédures pénales ne doit pas dépendre entièrement d'une dénonciation ou d'une plainte de la victime. Par ailleurs, compte tenu de la dynamique de la violence domestique et de sa dimension de genre, le GREVIO doute qu'il soit approprié de faire peser une telle charge sur la victime, à moins d'intégrer dans la procédure des dispositions garantissant le respect de la libre volonté de la victime. Dans ces circonstances, la pratique consistant à renoncer à l'enquête pénale risque de masquer l'ampleur réelle de la violence domestique, en envoyant un message ambigu, selon lequel la violence domestique ne serait pas une infraction justifiant une condamnation pénale, ce qui est contraire aux buts de la Convention d'Istanbul et à l'objectif que le législateur portugais avait l'intention de poursuivre. Le GREVIO renvoie à cet égard à l'étude susmentionnée sur les décisions judiciaires dans les affaires de violence domestique, qui a été commandée par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) en 2015 ; cette étude conclut notamment que la mise en œuvre, dans les affaires de violence domestique, de mesures procédurales alternatives, dont la suspension provisoire de la procédure ou l'application d'une procédure simplifiée (*processo sumário*), risque d'être préjudiciable aux droits humains des victimes. Le GREVIO souligne que, lors de l'application de ces dispositions, il est nécessaire de respecter les principes consistant à faire en sorte que les victimes obtiennent justice et à mettre fin à l'impunité des auteurs de violences.

199. Dans les affaires de violence domestique qui, elles, parviennent jusqu'au stade du procès et aboutissent à une condamnation, une forte proportion des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement bénéficient d'un sursis. Des chiffres officiels révèlent que, en 2015, plus de 90 % des peines d'emprisonnement prononcées dans des affaires de violence domestique étaient assorties d'un sursis⁵⁹.

200. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la collecte des preuves, notamment dans les affaires de violence domestique, de manière à ce que l'issue de la procédure dépende moins du témoignage de la victime. Compte tenu de l'obligation de l'État d'agir avec la diligence voulue, énoncée à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures, y compris des mesures consistant à modifier la législation :

- a. **pour que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la Convention aient à répondre de leurs actes et pour que toutes ces formes de violence soient traitées par la justice pénale ;**
- b. **pour que les peines prononcées dans les affaires de violence à l'égard des femmes, y compris de violence domestique, soient proportionnées à la gravité de l'infraction et remplissent leur fonction de dissuasion ;**
- c. **pour que l'application de toute procédure judiciaire alternative tienne compte de la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes, respecte pleinement les droits humains des victimes, garantisse la sécurité des victimes et soit conforme au principe de la responsabilité pénale.**

C. Appréciation et gestion des risques (article 51)

201. L'obligation d'évaluer les risques dans les affaires de violence domestique a été instaurée au Portugal en 2014, à la fois pour la Police de la sécurité publique (PSP) et pour la Garde nationale républicaine (GNR). L'évaluation des risques suit une approche standard, fondée sur l'utilisation de deux formulaires : l'un est utilisé lors du premier contact (RVD 1L) et l'autre est utilisé à des fins de réévaluation (RVD 2L). Sur deux ans (2015 et 2016), le nombre total

⁵⁹ Voir page 46 du rapport de suivi annuel sur la violence domestique : « Violência Doméstica - 2015. Relatório anual de monitorização », Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Ministério da Administração Interna. Lien vers le rapport : <https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Documents/Rel%20VD%202015.pdf>

d'évaluations a atteint environ 99 000, soit environ 55 500 évaluations « RVD 1L » et plus de 43 500 réévaluations « RVD 2L ». Parmi les dispositions prises après une évaluation des risques figurent généralement des plans de sécurité, le partage d'informations, la saisie d'armes, des demandes de mesures de protection et d'autres actions visant à améliorer la sécurité. D'après les données communiquées par les autorités, en 2007, la Police de la sécurité publique a appliqué les mesures suivantes sur la base d'une évaluation du risque : prise de contacts réguliers avec les victimes dans 39 024 cas, établissement de plans de sécurité individuels dans 31 491 cas, renforcement des patrouilles effectuées à proximité du domicile de victimes dans 12 797 cas et accompagnement de victimes, à leur demande, par un agent de police dans 4 645 cas. La Garde nationale républicaine met en œuvre des mesures similaires.

202. Le GREVIO salue l'instauration rapide et généralisée d'un processus d'évaluation des risques au sein des services répressifs du Portugal. Le processus est considéré comme un outil de travail indispensable pour les services concernés et il semble avoir augmenté le niveau de contact entre les services spécialisés et les services répressifs. Des ONG ont cependant déclaré douter que le processus soit appliqué de manière cohérente dans l'ensemble du pays. Il ne fait pas non plus partie d'un dispositif coordonné. La principale fonction du processus d'évaluation est d'informer les services de poursuite de la nécessité d'une forme de protection pour la victime. Il ne permet pas de faire collaborer divers acteurs pour les aider à gérer les risques auxquels la victime est exposée, notamment en cas de risques élevés. Parmi les acteurs qui pourraient utilement être associés à ce dispositif figurent, au minimum, les services de santé⁶⁰, les services chargés du logement et les services sociaux. Le GREVIO a été informé que de premières mesures avaient déjà été prises en ce sens : en 2017, la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) et le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur (SGMI) ont lancé une initiative destinée à systématiser les processus interinstitutionnels d'évaluation et de gestion des risques et à les étendre à tout le pays. L'amélioration de ces processus est aussi un élément central du dernier Plan d'action de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-21).

203. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à développer encore leurs procédures d'évaluation et de gestion des risques et d'en faire l'élément central d'une réponse interinstitutionnelle coordonnée dans tous les cas de violence à l'égard des femmes relevant de la Convention d'Istanbul.

204. Le GREVIO note avec une vive satisfaction que les améliorations apportées aux procédures d'évaluation des risques peuvent avoir contribué à faire baisser le nombre de femmes victimes d'homicide dans un contexte de violence entre des partenaires intimes. Les données collectées par l'ONG « UMAR » (União de Mulheres Alternativa e Resposta) à partir d'informations diffusées par les médias montrent que le nombre de cas est passé de 37 à 25 entre 2014 et 2015, qu'il était de 14 en 2016 et de 13 en 2017 (de janvier à novembre). Des éléments indiquent que nombre de femmes qui ont été tuées avaient signalé des violences⁶¹. Se pose donc la question de savoir si au moins quelques homicides fondés sur le genre auraient pu être évités si des mesures de protection appropriées, immédiates et efficaces avaient été appliquées pour protéger les femmes dont la vie était menacée.

205. Depuis 2016, des études sur les décès de femmes sont réalisées par l'équipe d'analyse rétrospective des homicides dus à la violence domestique (Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica). À l'époque de l'évaluation faite par le GREVIO, seules deux de ces études avaient été menées à terme. Le GREVIO salue la possibilité offerte par cette nouvelle méthode de travail de déceler d'éventuelles lacunes structurelles dans la réponse

⁶⁰ Il convient de noter que des processus standardisés distincts consacrés à l'évaluation et à la gestion des risques ont été conçus spécialement pour les professionnels de santé.

⁶¹ Une étude portant sur 43 femmes victimes d'homicide entre 2010 et 2015 à Lisbonne révèle que près de la moitié des victimes avaient déjà porté plainte pour violence domestique. Voir l'article du 3 juillet 2017 intitulé « Violência doméstica: metade das mulheres assassinadas já tinham apresentado queixa », publié sur le site d'information tvi24.pt : <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/femicidio/violencia-domestica-metade-das-mulheres-assassinadas-ja-tinham-apresentado-queixa>

institutionnelle à la violence, de déterminer dans quelle mesure ces homicides auraient pu être évités si diverses institutions avaient réagi différemment, et de recommander des moyens de prévenir de nouveaux drames dans l'avenir. En conséquence, cette analyse devrait déterminer notamment si une évaluation approfondie des risques avait été réalisée de manière répétée et si un plan de sécurité coordonné avait été établi, si des mesures appropriées avaient été appliquées pour protéger les victimes de nouvelles violences, dont des placements en détention dans les cas graves, si les victimes faisaient l'objet d'une ordonnance d'interdiction ou de protection ou en avaient fait la demande, si une ordonnance de ce type avait été enfreinte et quels résultats avaient donnés les enquêtes et les poursuites. Il serait en outre de la plus haute importance que cette analyse systématise les types de mesures adoptées en fonction des conclusions de l'équipe. Les résultats de cette initiative devraient être partagés avec toutes les parties prenantes intéressées, dont les ONG, et le grand public.

206. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à poursuivre les efforts en cours pour analyser toutes les affaires d'homicides fondés sur le genre commis sur des femmes, afin d'éviter de nouveaux drames, d'assurer la sécurité des femmes et d'amener les auteurs d'homicide, ainsi que les multiples institutions qui entrent en contact avec les parties, à répondre de leurs actes.

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

207. Il y a deux types d'ordonnances de protection qui peuvent être émises dans les cas de violence à l'égard des femmes. Les deux dépendent de l'ouverture d'une procédure pénale et sont rendues par un tribunal. Les ordonnances du premier type sont régies par la loi n° 61/1991 sur la protection des femmes contre diverses formes de violence, dont la violence sexuelle, le harcèlement, l'enlèvement et l'agression, lorsque ces violences sont motivées par une attitude discriminatoire envers les femmes. Des ordonnances d'interdiction sont obligatoirement imposées en application de cette loi pour remplacer la détention provisoire chaque fois que le tribunal n'ordonne pas le placement en détention. Des ordonnances d'interdiction peuvent aussi être émises en tant que mesures coercitives urgentes au titre de la loi n° 112/2009.

208. Vu les délais dans lesquels ces mesures sont prises, elles ne peuvent cependant être qualifiées d'ordonnances d'urgence d'interdiction destinées à protéger la victime dans des situations de danger immédiat. En effet, l'adoption d'une ordonnance d'interdiction en vertu de la loi n° 61/1991 requiert une demande adressée par le ministère public ou par les services répressifs au juge ou à la juge d'instruction, qui dispose alors d'un délai de cinq jours pour entendre l'auteur de la demande et l'auteur des violences et décider d'accorder l'ordonnance ou non. L'adoption d'une ordonnance d'interdiction en vertu de la loi n° 112/2009 est soumise à un délai de seulement 48 heures à compter de l'inculpation. Des professionnels rencontrés par le GREVIO soulignent toutefois que le libellé ambigu de la loi⁶² ne permet pas de déterminer avec certitude si la mesure coercitive urgente doit être adoptée dans les 48 heures ou si, dans ce délai, il faut simplement examiner les éléments du dossier. Les professionnels font remarquer que, étant donné que la mesure ne peut être adoptée qu'après l'audition de l'auteur des violences, il est souvent matériellement impossible de respecter le délai. De plus, le niveau de preuve élevé imposé par les magistrats limite le nombre d'ordonnances accordées lors des phases préalables au procès. Cela pourrait expliquer pourquoi les magistrats préfèrent apparemment émettre des ordonnances d'interdiction, non pas en tant que mesure préventive, mais en tant que peine complémentaire, au terme de la procédure pénale.

209. Le GREVIO rappelle les principes fondamentaux qui sous-tendent un système d'ordonnances d'urgence d'interdiction efficaces. Une ordonnance d'urgence d'interdiction doit au moins permettre d'éloigner immédiatement la personne violente du domicile familial ou d'un autre logement commun, et d'interdire tout contact avec les personnes qui restent dans le logement. En

⁶² Selon l'article 31 de la loi n° 112/2009, le ou la magistrat(e) dispose d'un délai de 48 heures pour « réfléchir à l'application de la mesure coercitive ».

principe, l'ordonnance d'urgence d'interdiction devrait s'étendre automatiquement aux enfants. Il devrait être possible d'imposer une ordonnance d'urgence d'interdiction *ex parte*, à condition que la personne à qui s'applique l'ordonnance d'interdiction soit autorisée à contester la décision. L'ordonnance d'urgence d'interdiction devrait prendre effet immédiatement, même si l'ordonnance doit être confirmée ultérieurement par un tribunal ou par une autre autorité légale. L'ordonnance d'urgence d'interdiction devrait rester valable peu de temps ; la loi devrait fixer la durée de validité minimale et prévoir la possibilité d'une reconduction si le danger subsiste. L'ordonnance d'urgence d'interdiction devrait s'accompagner, au minimum, de l'offre d'un soutien à la victime, par exemple sous la forme de services spécialisés d'aide aux victimes, d'un accompagnement et de conseils juridiques, d'un hébergement, d'une aide médicale et d'un soutien psychologique. Les sanctions pour violation d'une ordonnance d'urgence d'interdiction doivent être effectives et dissuasives. Il est préférable que la violation d'une ordonnance d'urgence d'interdiction constitue une infraction pénale.

210. Compte tenu des principes énoncés dans le présent rapport, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à revoir leur système d'ordonnances d'interdiction pour qu'il réponde aux exigences de l'article 52 de la Convention d'Istanbul et/ou à mettre en place de nouveaux mécanismes qui répondent à ces exigences.

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

211. Outre les ordonnances d'interdiction examinées ci-dessus, le système juridique portugais prévoit une large gamme d'ordonnances de protection. Ces mesures, qui relèvent du droit pénal, sont régies à la fois par le droit pénal général (le Code de procédure pénale et le Code pénal) et par la législation concernant spécifiquement l'infraction de violence domestique (loi n° 112/2009). Une ordonnance de protection peut être adoptée par un tribunal lors de la phase préalable au procès ou à tout moment de la procédure. Elle peut aussi être imposée comme peine complémentaire en cas de condamnation pour violence domestique, ou comme mesure alternative, en remplacement de la détention provisoire ou en cas de suspension provisoire de la procédure pénale, ou encore comme exigence complémentaire en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement avec sursis ou de libération conditionnelle. Les ordonnances de protection englobent les mesures suivantes : des interdictions de contact (qui incluent généralement l'interdiction de s'approcher du domicile de la victime et de son lieu de travail), l'interdiction de s'approcher de certaines personnes ou de certains lieux, des restrictions à la liberté de mouvement (limitée à un périmètre précis), des interdictions de voyager, l'obligation de participer à des programmes destinés aux auteurs de violence domestique, conçus pour les aider à se réinsérer et à modifier leur comportement, et l'interdiction de détenir une arme.

212. Bien que les ordonnances de protection s'appliquent en principe à toutes les formes de violence visées par la Convention, elles semblent se limiter essentiellement aux affaires de violence domestique. Le GREVIO rappelle donc que les victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes (violence psychologique, violence sexuelle, harcèlement, mutilations génitales féminines et mariage forcé) doivent pouvoir bénéficier d'une ordonnance d'injonction ou de protection. En ce qui concerne plus particulièrement les mutilations génitales féminines, les ONG spécialisées dans ce domaine insistent sur la nécessité de compléter les mesures pénales par des mesures préventives, notamment des ordonnances d'interdiction de voyager en cas de risque élevé, et le suivi des familles de jeunes filles à risque, pour empêcher tout acte de mutilation⁶³.

213. Ainsi que cela a déjà été indiqué dans le présent rapport (voir la partie « Procès civils et voies de droit »), les mesures permettant de bénéficier d'une ordonnance de protection prévues en droit civil sont insuffisantes, ce qui signifie que la victime ne peut recevoir de protection effective que dans le cadre d'une affaire pénale en cours. Ceci contrevient à l'article 53, paragraphe 2,

⁶³ Voir la page 7 du rapport parallèle soumis au GREVIO par le Planning familial portugais et le réseau européen *End FGM*, disponible sur le site internet de la Convention d'Istanbul.

quatrième tiret, de la Convention, qui dispose que les victimes doivent avoir accès à des mesures de protection indépendamment de leur décision d'engager ou non une autre procédure judiciaire. Des études montrent que nombreuses sont les victimes qui souhaitent solliciter une ordonnance d'injonction ou de protection, mais qui ne sont pas prêtes à porter plainte contre l'auteur des violences⁶⁴, ce qui déclencherait une enquête judiciaire et, éventuellement, une procédure pénale.

214. Étant donné que les ordonnances de protection dépendent de l'ouverture d'une procédure pénale, leur longévité dépend en grande partie de la procédure judiciaire qui s'ensuit. Ainsi, toute mesure interdisant et/ou imposant à l'agresseur un comportement donné prend fin après un certain laps de temps si aucune plainte n'est déposée, si aucune initiative n'est prise par le ou la juge d'instruction, ou si aucune décision n'est rendue par le ou la juge d'instruction ou par la juridiction de jugement. Ces dispositions - qui ne prévoient aucune possibilité, pour la victime, de demander une ordonnance de protection civile - font fi de la nécessité de donner la priorité à la sécurité de la victime par rapport à l'issue de la procédure pénale. En outre, vu le taux de déperdition extrêmement élevé caractérisant les procédures pénales au Portugal, il est permis de conclure que nombre de victimes ne bénéficient d'aucune protection en vertu des règles en vigueur.

215. Une autre disposition de l'article 53 de la Convention (paragraphe 2, troisième tiret) exige que, le cas échéant, les ordonnances de protection soient émises *ex parte* avec effet immédiat. Cela signifie qu'un ou une juge ou une autre autorité compétente a le pouvoir de rendre une ordonnance d'injonction ou de protection provisoire, à la demande d'une seule des parties. Il convient de noter que, selon les obligations générales prévues à l'article 49, paragraphe 2, de la Convention, les modalités d'émission de ces ordonnances ne doivent pas porter atteinte aux droits de la défense ni au caractère équitable et impartial du procès, conformément aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁵. Au Portugal, il est prévu que l'auteur soit toujours entendu, quel que soit le moment de la procédure où l'ordonnance de protection est imposée.

216. Il n'existe pas de données sur les ordonnances de protection proprement dites. Les seules données transmises aux fins de l'évaluation par le GREVIO concernent l'utilisation d'appareils électroniques pour vérifier que les ordonnances de protection émises dans les affaires de violence domestique sont respectées. La surveillance électronique peut être imposée par décision du tribunal si celui-ci estime qu'elle est indispensable pour assurer la sécurité de la victime. Elle est mise en œuvre sous la supervision des services pénitentiaires et de probation. Les données concernant les affaires de violence domestique révèlent que, ces dernières années, il y a eu une nette augmentation du recours à la surveillance électronique pour les ordonnances de protection : on a compté 603 cas en 2017, contre seulement 99 en 2011 ; ces ordonnances avaient été émises, la plupart du temps, en tant que mesure coercitive décidée au cours de la procédure, et moins souvent, en lien avec la suspension provisoire de la procédure ou avec l'imposition d'une peine de prison assortie d'un sursis. Le GREVIO salue cette tendance positive, mais note que ces données ne sont pas suffisantes pour évaluer précisément le recours aux ordonnances de protection au Portugal. Il n'y a pas de données qui permettraient de connaître le nombre de demandes d'ordonnance de protection déposées (et les formes de violence concernées) et le nombre de demandes acceptées et rejetées, de savoir si la mesure a permis de protéger la victime, etc. Il n'y a pas non plus de données concernant le nombre de recours à la détention provisoire, qui devrait rester la solution privilégiée dans les affaires à haut risque.

217. L'on ne dispose pas non plus de données sur les cas de non-respect des ordonnances de protection et sur les mesures prises en conséquence. Les quelques informations disponibles indiquent qu'en 2017, le taux de conformité aux décisions judiciaires imposant des mesures de protection était de 98,28 %, avec seulement neuf cas de non-respect, qui ont entraîné l'annulation de la mesure. Le GREVIO note cependant qu'un rapport de l'APAV (*Apoio à Vítima*) datant

⁶⁴ Voir le paragraphe 273 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

⁶⁵ Voir le paragraphe 272 du Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

de 2014⁶⁶ explique que ces indicateurs de réussite pourraient au contraire masquer la continuation des violences. Selon une étude de 2012 mentionnée dans ce rapport, dans le cadre d'une suspension provisoire de la procédure pénale, pour 80 % des affaires de violence physique, il n'y a pas eu de récidive. L'APAV note dans son rapport que « cela ne signifie pas que la violence ait cessé, car nous n'avons pas connaissance de la violence psychologique qui a pu perdurer ; souvent, il y a passage d'une forme de violence à l'autre par peur d'une condamnation pénale. » L'APAV ajoute qu'« il n'est pas possible de savoir si les comportements violents ont changé après une suspension "réussie" ».

218. En plus des ordonnances de protection, les victimes au Portugal peuvent obtenir une protection grâce à des programmes de téléassistance. On confie à la victime plusieurs appareils électroniques (appareils de communication et de géolocalisation mobiles) qui servent de système d'alerte en cas de danger. Un service téléphonique d'urgence est également chargé de contacter régulièrement la victime pour s'enquérir de son état et du bon fonctionnement des appareils. Ce service téléphonique peut aussi servir à joindre un réseau d'assistance sociale et psychosociale. Les services de répression ou la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) peuvent demander le recours à ce programme, avec le consentement de la victime. Le mécanisme est activé après décision du ministère public ou du tribunal. Le service est gratuit et peut durer jusqu'à six mois. Le GREVIO a appris que, depuis le début de ce programme en 2011 et jusqu'à la fin 2016, 2 241 victimes ont bénéficié de ce mécanisme de protection. Si l'on compare ce nombre à celui des ordonnances de protection dont la mise en œuvre a été soumise à une surveillance électronique sur la même période (à savoir 1 904), on constate que la préférence va aux mesures d'autoprotection des victimes plutôt qu'aux mesures imposant une forme de contrainte aux auteurs. Le GREVIO note à cet égard la déclaration des ONG : « le système est plus enclin à considérer les femmes comme responsables de leur propre sécurité qu'à soutenir l'application effective des mesures répressives et condamnatoires prises contre les auteurs »⁶⁷.

219. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures (y compris des mesures visant à modifier la législation) pour assurer la disponibilité et l'application effective d'ordonnances d'injonction et/ou de protection en lien avec toutes les formes de violence, y compris aux fins de la prévention des mutilations génitales féminines, des mariages forcés et du harcèlement. Il faudrait combler les lacunes actuelles du système des ordonnances de protection en tenant compte des principes suivants :

- a. **la charge d'empêcher l'auteur de commettre des violences devrait incomber à l'auteur et aux organismes officiels responsables du suivi et de l'application des ordonnances de protection ;**
- b. **les ordonnances de protection devraient être à la portée de toutes les victimes ; elles ne devraient pas être réservées aux seules victimes de violence domestique ou de violence entre partenaires intimes ;**
- c. **la portée et la durée des ordonnances de protection devraient être définies au cas par cas, en tenant compte des besoins réels de la victime et des souhaits qu'elle a exprimés ;**
- d. **les ordonnances de protection devraient pouvoir être émises *ex parte* – c'est-à-dire en l'absence de l'auteur des violences – à condition que le défendeur ait été convoqué et ait la possibilité de contester cette décision ;**
- e. **il devrait être possible d'inclure les enfants dans la même ordonnance de protection que leur mère, qu'ils soient des victimes directes ou indirectes, c'est-à-dire qu'ils aient subi personnellement les violences ou qu'ils en aient été témoins ;**
- f. **il devrait y avoir une obligation juridique d'informer la victime de l'imposition d'une ordonnance de protection ;**

⁶⁶ Voir la réponse à la question n° 36 dans le rapport national sur le Portugal, « Mapping the legislation and assessing the impact of Protection Orders in the European Member States (POEMS) », APAV, 2014.

⁶⁷ Voir la page 35 du rapport parallèle des ONG soumis au GREVIO, disponible sur le site internet de la Convention d'Istanbul.

- g. les autorités chargées du suivi ne devraient disposer d'aucun pouvoir discrétionnaire qui les autoriserait à ne pas signaler le non-respect d'une ordonnance de protection aux autorités supérieures responsables de l'application des ordonnances de protection en cas de violation ;
- h. la violation des ordonnances de protection devrait en principe entraîner des sanctions effectives et dissuasives ; les réactions informelles et indulgentes, comme les avertissements et les blâmes, devraient être réservées aux cas exceptionnels ;
- i. les acteurs institutionnels concernés (membres des forces de l'ordre, procureurs, juges, contrôleurs judiciaires), ainsi que les travailleurs sociaux et le personnel de soutien, devraient recevoir une formation adaptée et spécialisée sur les ordonnances de protection.

220. Les autorités portugaises devraient observer et analyser avec soin les progrès accomplis dans ce domaine en s'appuyant sur la collecte de données appropriées, qui permettent notamment de déterminer : les formes de violence donnant lieu à des mesures de protection ; si les mesures sont demandées par les victimes ou adoptées d'office ; la durée moyenne des mesures de protection ; le nombre de renouvellements des mesures de protection demandés par la même victime (ou pour elle, par les autorités) ; le nombre de violations d'ordonnances (en distinguant les différents types d'ordonnances) ; et si toutes les violations ont été dûment sanctionnées. Les analyses devraient être réalisées à intervalles réguliers et rendues publiques.

F. Procédures *ex parte* et *ex officio* (article 55, paragraphe 1)

221. L'article 55, paragraphe 1, de la Convention impose l'obligation de veiller à ce que les enquêtes relatives à un certain nombre de catégories d'infractions ne dépendent pas entièrement d'une dénonciation ou d'une plainte de la victime, et à ce que toute procédure engagée puisse se poursuivre même si la victime se rétracte ou retire sa plainte.

222. Bien que le droit portugais soit en conformité avec cette exigence pour la plupart des formes de violence concernées, deux catégories d'infractions font exception. Primo, l'infraction de blessure simple visée à l'article 143 du Code pénal : lors de sa ratification de la Convention, le Portugal n'a pas émis de réserve qui l'aurait exempté de l'obligation d'enquêter et de poursuivre *ex officio* tout acte de violence physique à l'égard des femmes, y compris les infractions mineures. Secundo, les atteintes à la liberté sexuelle, c'est-à-dire la contrainte sexuelle et le viol, visés aux articles 163 et 164 du Code pénal : pour que ces infractions fassent l'objet d'une procédure pénale, il faut qu'une plainte ait été déposée, sauf si l'infraction a été commise sur une personne mineure ou a entraîné le suicide ou la mort de la victime. Plus précisément, les atteintes à la liberté sexuelle sont considérées comme des infractions semi-publiques pour lesquelles le ministère public peut décider, à sa discrétion, d'ouvrir une enquête dans un délai maximum de six mois après que l'infraction lui a été notifiée, s'il estime que c'est dans l'intérêt de la victime⁶⁸.

223. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à modifier leur législation de manière à la rendre conforme aux dispositions relatives aux poursuites *ex parte* et *ex officio* énoncées à l'article 55, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, en particulier en ce qui concerne les infractions de violence physique et de violence sexuelle.

G. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55, paragraphe 2)

224. Dans le but de conforter les victimes et de les encourager à participer à la procédure pénale, l'article 55, paragraphe 2, de la Convention exige des Parties qu'elles veillent à ce que les organisations de victimes, les conseillers spécialisés dans la violence domestique et d'autres types de services de soutien et/ou de défense puissent aider et accompagner les victimes au cours de

⁶⁸ Voir l'article 178, paragraphe 2, du Code pénal.

l'enquête et de la procédure judiciaire. Au Portugal, les services de soutien font partie intégrante du réseau national de soutien aux victimes de violence domestique. Le principal organisme à proposer un soutien aux victimes (de violence domestique et d'autres formes de violence) est l'APAV (*Apoio à Vítima*), une association caritative privée, reconnue par la loi, dont l'objectif officiel est l'information, la protection et le soutien des citoyens victimes de toute forme d'infraction. Cette organisation à but non lucratif est composée de professionnels qualifiés, assistés de bénévoles, qui proposent un soutien psychologique et une aide sociale et juridique aux victimes. L'APAV, dont le siège se situe à Lisbonne, possède un réseau de 18 antennes locales réparties principalement le long de la côte portugaise. Les services de soutien sont confidentiels et gratuits.

225. Lors des réunions entre le GREVIO et les acteurs concernés, le manque de soutien aux victimes a souvent été invoqué pour expliquer pourquoi le signalement de violences ne débouche pas sur l'engagement de poursuites contre les auteurs. En effet, les dispositifs de soutien ne sont pas répartis uniformément sur le territoire et semblent principalement orientés vers le soutien aux victimes de violence domestique. Là où ces services existent, ils souffrent d'un manque de coordination avec les organismes publics et entre ces organismes. De plus, le soutien semble porter sur l'accompagnement des victimes essentiellement dans le cadre de la procédure pénale. Ainsi, quand la victime ne souhaite pas signaler la violence ou bien l'a signalée mais n'a pas pu obtenir justice, dans la grande majorité des cas, elle se retrouve seule pour faire face aux autres procédures judiciaires. Cela la rend vulnérable et la met souvent dans l'incapacité de défendre ses droits et intérêts, par exemple lorsqu'elle doit négocier un accord sur les responsabilités parentales avec le père violent. Compte tenu des considérations faites plus haut, au sujet de l'application de l'article 26 de la Convention par le Portugal, le GREVIO constate également un manque de soutien adapté aux enfants témoins lors des procédures judiciaires, ce qui amoindrit la contribution qu'ils peuvent apporter aux poursuites pour violence domestique.

226. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à renforcer les mesures destinées à améliorer l'accès à un soutien lors des procédures judiciaires pour toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et pour les enfants témoins, y compris en favorisant la participation des organisations de femmes spécialisées. Le soutien devrait être rendu disponible non seulement pour les procédures pénales, mais aussi lors de procédures civiles connexes, comme celles qui portent sur une indemnisation, un divorce ou la garde des enfants dans les affaires de violence domestique.

H. Mesures de protection (article 56)

227. La législation portugaise prévoit une série de mesures visant à protéger les victimes particulièrement vulnérables contre la victimisation répétée, la victimisation secondaire, l'intimidation ou les représailles pendant la procédure pénale. Les victimes particulièrement vulnérables sont, entre autres, les personnes victimes de violence fondée sur le genre, de violence domestique et par un partenaire intime, de violence sexuelle et d'infractions motivées par la haine, ainsi que les enfants. Recueillir le témoignage de ces victimes demande une attention toute particulière : l'entretien doit être mené par un personnel formé, dans des conditions appropriées, et permettre aux victimes de s'exprimer sans que l'auteur soit présent. Dans des commissariats de police et des tribunaux, une pièce spéciale est prévue pour les victimes, ce qui doit leur permettre de se sentir en sécurité. Le GREVIO a été informé qu'en 2016, 437 des 690 postes de police du pays (63 %) comportaient une pièce dédiée. Malgré ces efforts, le recueil des témoignages des victimes souffre de lacunes, qui figurent parmi les préoccupations soulevées dans l'étude sur les décisions judiciaires dans les affaires de violence domestique, commandée par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) et menée par l'université de Coimbra en 2015. Dans le but de combler ces lacunes, les juges devraient davantage profiter de la phase d'enquête pour interroger les victimes, afin de leur éviter d'avoir à répéter leur témoignage au moment du procès.

228. Le GREVIO invite les autorités portugaises à renforcer le recours aux mesures visant à protéger les droits et les intérêts des victimes pendant les enquêtes et les procédures judiciaires.

VII. Migration et asile

229. Dans le domaine des migrations et de l'asile, la Convention d'Istanbul exige avant tout que les lois relatives au statut de résident et les procédures d'asile ne négligent pas la situation des femmes qui vivent dans une relation violente, qui sont victimes d'exploitation et de violence sexuelles ou qui subissent d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Les lois relatives au statut de résident doivent prévoir la possibilité de délivrer des permis de résidence autonomes aux femmes qui sont dans des situations particulières (article 59). En ce qui concerne les procédures d'asile, elles doivent être sensibles au genre et permettre aux femmes de décrire tout ce qu'elles ont vécu ; pareillement, les motifs de persécution doivent être interprétés de manière sensible au genre. Cela suppose que les procédures d'accueil et les services de soutien aux demandeurs d'asile soient eux aussi sensibles aux besoins des femmes victimes de violences ou exposées à un risque de violence (article 60).

A. Statut de résident (article 59)

230. Le cadre juridique régissant l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire portugais et leur sortie ou leur expulsion du territoire, ainsi que leur statut de résident de longue durée, est établi par la loi n° 23/2007. Le GREVIO constate avec satisfaction que cette loi prévoit, à l'article 107, paragraphe 4, l'octroi d'un permis de séjour autonome pour motifs exceptionnels dans les cas de séparation, divorce ou veuvage, ou dans le cas où le partenaire de la victime est mis en examen par le ministère public pour violence domestique, quelle que soit l'ancienneté de la relation. Le libellé actuel de cet article est le résultat d'un amendement d'août 2017⁶⁹ visant à faciliter l'accès des victimes à un permis de séjour autonome en modifiant le libellé antérieur, qui exigeait une condamnation pour violence domestique.

231. Cependant, aucun cas de victime ayant bénéficié de cette possibilité n'a été recensé. Les ONG spécialisées dans les services de soutien aux victimes migrantes attribuent cette absence à un manque de connaissance des mécanismes disponibles, y compris au sein des organismes publics chargés de leur application. Les victimes ignorent, pour la plupart, les solutions qui s'offrent à elles et/ou sont réticentes à s'adresser aux services répressifs. Ceci vaut tout particulièrement pour les migrantes sans papiers, dont certaines ont été empêchées d'obtenir un permis de séjour par leur partenaire violent. Ces victimes vivent dans la peur d'être dénoncées à la police des frontières sans que les violences qu'elles ont subies soient prises en compte. Les victimes sans papiers peuvent, en principe, demander un permis de séjour autonome pour raisons humanitaires en vertu de l'article 123 de la loi n° 23/2007. Cependant, les difficultés rencontrées par les victimes pour signaler les violences entravent considérablement la mise en œuvre effective de cette disposition, qui va dans leur intérêt.

232. Différentes stratégies orientées vers les questions de migration et de violence fondée sur le genre visent à diffuser activement des informations générales sur la violence domestique et la violence fondée sur le genre dans les communautés de migrants. Dans les centres locaux et nationaux d'aide à l'intégration des migrants, les autorités ont adopté un nouvel outil de collecte d'informations sur le nombre de cas de violence domestique recensés dans les communautés de migrants. Les chiffres obtenus grâce à cet outil ont été transmis au GREVIO : seuls 16 cas de violence domestique ont été relevés depuis la mise en place de l'outil en 2014. Ceci dénote la nécessité de poursuivre les actions de sensibilisation et les efforts déployés pour encourager les victimes à sortir du silence et pour les soutenir.

⁶⁹ L'amendement a été adopté en vertu de la loi n° 102/2017.

233. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures visant à :

- a. **faire en sorte que les victimes soient informées de leur droit à un permis de séjour autonome prévu par la loi n° 23/2007 et puissent exercer ce droit ;**
- b. **former et sensibiliser les organismes publics concernés, en particulier la police des frontières et les services d'immigration, sur le sujet des dispositions légales donnant droit à un permis de séjour aux victimes migrantes, y compris aux femmes migrantes sans papiers.**

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)

234. Le cadre juridique en vigueur est largement conforme aux exigences de l'article 60 de la Convention d'Istanbul. Dans la loi n° 27/2008 figure, parmi les motifs de demande d'asile, le fait d'être victime d'actes de torture, de viol ou d'autres formes graves de violence physique, psychologique ou sexuelle (article 5) ; les victimes de violence domestique et de mutilations génitales féminines sont considérées comme des demandeuses ayant des besoins particuliers en matière d'accueil (article 2). Ainsi, sont reconnues comme pouvant demander l'asile les femmes originaires de pays où elles risquent d'être exposées à des pratiques traditionnelles discriminatoires et préjudiciables, telles que les mutilations génitales féminines ou les mariages forcés. En outre, la loi impose la mise en place de structures d'accueil sensibles au genre « afin de prévenir les agressions et la violence, notamment la violence fondée sur le genre, y compris le harcèlement sexuel et les agressions sexuelles » (article 7).

235. Le GREVIO constate cependant qu'aucune information ne vient confirmer l'application de ces dispositions, ni préciser la fréquence du recours à ces dispositions, pour les femmes victimes de violences fondées sur le genre. Selon des estimations approximatives des autorités, environ 30 % des femmes qui font une demande d'asile invoquent des violences fondées sur le genre, mais ce sont en réalité 90 % des candidates à l'asile qui seraient en droit d'invoquer ce motif. De l'avis des autorités, la plupart des demandes motivées par des violences fondées sur le genre sont acceptées et donnent lieu à une protection subsidiaire. Dans ces circonstances, le GREVIO estime qu'il convient d'examiner attentivement les causes qui empêchent les victimes de jouir du droit à la protection au titre des règles d'asile, et qu'il convient de mettre en place des solutions adaptées : réajustement des procédures, formation accrue du personnel concerné, comme les enquêteurs et les interprètes, ou encore renforcement des services de soutien pour les demandeurs. Il faudrait collecter des données pour vérifier si les mesures prises donnent les résultats escomptés.

236. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures pour que toutes les demandeuses d'asile qui arrivent dans le pays aient la possibilité d'obtenir une protection internationale pour des motifs de violence fondée sur le genre, conformément à l'article 60 de la Convention d'Istanbul.

Conclusions

237. L'égalité de genre et la violence à l'égard des femmes sont des questions auxquelles les autorités portugaises ont consacré de nombreux efforts afin d'améliorer les politiques et les mesures opérationnelles. En tant que premier pays de l'Union européenne à avoir ratifié la Convention d'Istanbul, le Portugal reconnaît que la ratification était la première d'une longue série d'initiatives nécessaires pour réaliser le changement substantiel visé par la Convention. Ceci traduit une vision stratégique qui cherche sincèrement à concilier la culture du pays et les exigences de la Convention d'Istanbul. Les autorités reconnaissent qu'elles doivent continuer à développer cette approche et entretenir la dynamique indispensable à ce programme. Elles ont conscience des difficultés qui restent à surmonter et ont abordé le processus d'évaluation dans un esprit constructif, en appréciant qu'il donne l'occasion d'une autocritique. L'engagement des autorités pendant toute la durée du processus et la bonne volonté avec laquelle elles ont fourni des informations et répondu aux questions de manière transparente ont beaucoup aidé le GREVIO à parvenir à des conclusions.

238. En vue de faciliter la mise en œuvre de ses suggestions et propositions, le GREVIO demande aux autorités nationales de faire traduire le présent rapport dans leur langue nationale officielle et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), 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.

Annexe I :

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales

C. Définitions (article 3)

1. Définition de la violence domestique

1. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre toutes les mesures nécessaires pour (paragraphe 9):
 - a. adopter une définition de la violence domestique qui tienne compte de la violence économique, conformément à l'article 3b de la Convention d'Istanbul ;
 - b. garantir que l'infraction de violence domestique fasse l'objet de poursuites effectives, notamment, s'il y a lieu, par l'application cumulative des dispositions pénales relatives à plusieurs infractions concomitantes, et à ce que la peine prononcée traduise bien le fait qu'il s'agit de violence domestique.
2. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises (paragraphe 15):
 - a. à revoir la définition de la victime dans leur législation afin de se conformer au champ d'application de la définition de la victime donnée à l'article 3e de la Convention d'Istanbul ;
 - b. à examiner les conséquences que peuvent avoir, sur l'accès des victimes à leurs droits, les modalités actuelles d'octroi du statut de victime et à garantir l'accès de toutes les victimes au soutien et à la protection, que celles-ci aient ou non obtenu le statut officiel de victime.

D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

3. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à (paragraphe 19):
 - a. mener des études et collecter des données sur la violence fondée sur le genre que subissent les femmes appartenant à des groupes victimes de discrimination ou risquant de l'être, par exemple les femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, les femmes issues de minorités ethniques, notamment les femmes roms, les femmes handicapées, les femmes appartenant à la communauté LGBTI, les femmes vivant en zones rurales et les femmes exerçant la prostitution ;
 - b. prendre en compte la situation de ces groupes dans l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des mesures globales et coordonnées visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes ;
 - c. intégrer la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes dans les mesures et programmes adaptés aux besoins spécifiques de ces groupes.

E. Politiques sensibles au genre (article 6)

4. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à continuer de faire le nécessaire pour que les lois, politiques et mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes tiennent compte de la perspective de genre, et à incorporer celle-ci dans l'évaluation de l'impact de ces dispositions (paragraphe 22).

II. Politiques intégrées et collecte des données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à élaborer et appliquer des programmes coordonnés à long terme qui accordent l'importance voulue à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, qui proposent des mesures efficaces et spécifiques ciblant les formes de violence que sont les mutilations génitales féminines et le mariage forcé, et qui bénéficient d'un financement cohérent et constant permettant d'entreprendre des actions durables et globales (paragraphe 28).
6. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à renforcer les mécanismes de coopération avec les ONG afin que le processus de consultation soit inclusif et transparent et que les organisations de la société civile qui sont engagées dans la promotion des droits des femmes ainsi que dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes aient les moyens de véritablement contribuer à l'élaboration des politiques (paragraphe 31).
7. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à améliorer la coordination entre les ministères et les organismes publics associés à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes, notamment par l'application effective de mesures prévues à cette fin dans le récent Plan d'action portugais de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021). Le renforcement du travail interinstitutionnel devrait être intégré dans les meilleurs délais aux mesures de prévention et de lutte contre la violence fondée sur le genre, et faire l'objet d'un suivi à l'aide d'indicateurs de performance clairement définis. En sa qualité d'entité chargée du suivi de la coopération interinstitutionnelle, la CIG devrait avoir les prérogatives voulues et les moyens financiers et humains adéquats pour pouvoir guider et soutenir la coordination interinstitutionnelle et demander des comptes à chacun des organismes concernés (paragraphe 34).
8. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour harmoniser et surveiller la mise en œuvre des plans locaux de prévention et de lutte contre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes. Elles devraient à cet effet octroyer les ressources financières appropriées et promouvoir les bonnes pratiques (paragraphe 37).

B. Ressources financières (article 8)

9. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à (paragraphe 46):
 - a. revoir les possibilités de financement existantes et/ou en créer de nouvelles afin que tous les prestataires de services de soutien spécialisés, notamment les ONG de femmes, aient un accès juste et équitable à un financement adéquat et durable, entre autres en établissant des procédures transparentes telles que des appels d'offres publics avec publication des résultats ;
 - b. revoir les niveaux de dépenses pour combler les lacunes actuelles en matière de prestation de services de soutien spécialisés aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment aux groupes de victimes plus vulnérables, comme les filles, les

- femmes âgées, les femmes handicapées, les femmes issues de minorités ethniques, y compris les femmes roms, les migrantes, les réfugiées et les demandeuses d'asile ;
- c. garantir l'accès égalitaire de toutes les victimes aux services sur l'ensemble du territoire national en veillant à ce que des ressources humaines et financières adéquates soient attribuées à tous les niveaux de responsabilité publique ;
 - d. poursuivre et intensifier les activités de suivi des dépenses publiques à l'échelon central et municipal et mesurer les progrès accomplis.

C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)

10. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à (paragraphe 49):
 - a. renforcer leur soutien aux associations de femmes indépendantes et la reconnaissance de celles-ci en prenant acte de la valeur et du savoir-faire qu'elles apportent de par le fait qu'elles suivent une approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et favorisent la confiance des victimes, dont elles promeuvent les droits humains ;
 - b. accorder à la CIG les prérogatives et moyens nécessaires – notamment les ressources financières appropriées – pour qu'elle remplisse son rôle efficacement en tant qu'autorité chargée de superviser la mise en œuvre des nouvelles normes minimales pour les services de soutien spécialisés destinés aux victimes et les services d'accès à l'autonomie ;
 - c. garantir que les normes sont tout autant respectées de manière concrète par toutes les structures qui proposent des services d'aide aux victimes, qu'il s'agisse d'organisations confessionnelles ou d'ONG.

D. Organe de coordination (article 10)

11. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à investir l'organe national de coordination de la mission clairement définie d'assurer la coordination entre ministères et entre les autorités nationales et les collectivités locales dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, et de renforcer la coopération avec les collectivités locales au sein des services administratifs de cet organe (paragraphe 54).
12. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à renforcer l'évaluation indépendante des mesures qu'elles prennent pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et à veiller à ce que l'évaluation repose sur des données solides et soit réalisée dans le cadre d'un dialogue ouvert avec tous les acteurs concernés, en particulier les organisations indépendantes de femmes associées à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes (paragraphe 56).

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte des données

a. Services répressifs

13. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à (paragraphe 63):
 - a. élargir la collecte de données par les services répressifs afin de couvrir toutes les formes de violence à l'égard des femmes ;
 - b. perfectionner les indicateurs utilisés pour la collecte de données sur la violence domestique pour inclure les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, en particulier le harcèlement, la violence sexuelle et le viol ;

c. harmoniser la collecte de données entre les services répressifs et judiciaires en ce qui concerne les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique afin qu'il soit notamment possible d'obtenir le taux de déperdition.

14. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à collecter des données sur le nombre de femmes victimes de violence fondée sur le genre qui bénéficient de l'un des mécanismes d'indemnisation disponibles (paragraphe 65).

b. Justice pénale

15. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à ventiler les données administratives concernant les inculpations et condamnations pénales en fonction de l'âge et du sexe de la victime ainsi que de sa relation avec l'auteur des faits (paragraphe 69).

c. Santé

16. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à (paragraphe 72):

- a. systématiser la collecte de données par le secteur de la santé, à l'échelon national et local, en sensibilisant les professionnels de santé à l'intérêt qu'il y a à collecter des données sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique ;
- b. renforcer les compétences et capacités des professionnels du secteur médical aux fins de la collecte de données, notamment en les formant à la détection et au signalement des cas de violence à l'égard des femmes ;
- c. développer des sous-ensembles de données au sein des catégories de données existantes sur la violence interpersonnelle et intrafamiliale afin que toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul puissent être mises en évidence, en particulier la violence sexuelle et le viol conjugal.

d. Services de l'immigration et des frontières (SEF)

17. Le GREVIO encourage les Services de l'immigration et des frontières à mettre en place un système de collecte de données qui permette de répertorier les demandes d'asile invoquant une persécution liée au genre ainsi que les suites données à ces demandes (paragraphe 75).

2. Recherche

18. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à (paragraphe 78):

- a. examiner, dans le cadre de travaux de recherche, toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui ne l'ont pas encore été : le viol conjugal, la stérilisation forcée, le mariage forcé ou d'autres pratiques traditionnelles préjudiciables aux femmes ;
- b. soutenir les travaux de recherche sur la violence qui affecte des groupes spécifiques de victimes, comme les femmes âgées, les femmes handicapées, les lesbiennes, les femmes transgenres, les migrantes et les femmes issues de minorités ethniques, notamment des communautés roms ;
- c. soutenir les travaux de recherche relatifs aux effets de la violence sur les enfants témoins de la violence domestique ;
- d. continuer d'investir dans l'évaluation des mesures et pratiques en vigueur afin de déterminer leur degré de mise en œuvre et le taux de satisfaction des victimes à l'égard des services fournis, en étroite coopération avec les services de soutien spécialisés.

III. Prévention

A. Sensibilisation (article 13)

19. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à poursuivre et étoffer – aussi bien à l'échelon national que local et avec la participation de tous les acteurs concernés, en particulier les établissements scolaires – leurs campagnes de sensibilisation en faveur d'un message général de lutte contre la violence. Il faudrait mettre au point des campagnes ciblées afin de (paragraphe 86):
- a. s'attaquer aux attitudes patriarcales et aux stéréotypes contribuant à l'acceptation de la violence ;
 - b. sensibiliser le public aux torts que les scènes de violence domestique dont ils sont témoins causent aux enfants ;
 - c. traiter toutes les formes de violence à l'égard des femmes, en particulier celles qui continuent d'être rarement signalées, par exemple la violence sexuelle, notamment le viol, les mutilations génitales féminines et le mariage forcé ;
 - d. toucher les groupes de femmes et de filles vulnérables et répondre à leurs besoins spécifiques.

B. Éducation (article 14)

20. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à (paragraphe 91):
- a. poursuivre leurs efforts pour intégrer les questions de genre dans le système éducatif en veillant à la diffusion des guides sur le genre et la citoyenneté dans tous les groupes scolaires du pays, notamment à l'échelon municipal ;
 - b. revoir le contenu des programmes d'éducation sexuelle pour s'assurer que l'approche adoptée vise la prévention de la violence à l'égard des femmes et est axée en particulier sur le droit à l'intégrité personnelle, la question du rapport de force inégal dans les relations entre les femmes et les hommes et un comportement sexuel responsable ;
 - c. mettre en place un système d'indicateurs permettant d'évaluer les aptitudes et compétences des élèves au regard des thèmes mentionnés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre ;
 - d. élargir la formation initiale obligatoire des enseignants et leur formation continue sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes, notamment les mutilations génitales féminines et les mariages forcés, et sur les effets de la violence sur les enfants témoins, et ce afin de permettre aux enseignants de détecter les filles et les garçons à risque et de les orienter vers les mécanismes appropriés de soutien et de protection.

C. Formation des professionnels (article 15)

21. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à (paragraphe 99):
- a. incorporer une formation initiale obligatoire sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes dont traite la Convention d'Istanbul dans les programmes d'enseignement professionnel destinés aux professionnels de santé ;
 - b. étoffer et rendre obligatoire la formation continue destinée aux professionnels de santé, notamment en ce qui concerne les modalités de suivi et de collecte des données sur les victimes de violence ;
 - c. renforcer l'aptitude des professionnels de santé à repérer les victimes de mutilations génitales féminines et à leur dispenser un traitement adapté ;

- d. continuer de s'employer à faire en sorte que tous les agents des services répressifs risquant d'entrer en contact avec des victimes reçoivent une formation continue sur la violence à l'égard des femmes. Cette formation doit fortement insister sur la nécessité de comprendre la dynamique de la violence à l'égard des femmes et sur le rôle des services répressifs dans la recherche de preuves permettant de traduire les auteurs d'actes de violence en justice ;
- e. étoffer les possibilités de formation initiale et continue dont disposent les magistrats afin de traiter toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention, une fois les lignes directrices adéquates établies ;
- f. mettre en place une formation professionnelle obligatoire à l'intention des juristes en fonction ;
- g. dispenser des formations aux autres professionnels associés au processus décisionnel judiciaire, comme les travailleurs sociaux et les psychologues.

Les formations mises au point en application des suggestions et propositions susmentionnées devraient aborder tous les thèmes évoqués à l'article 15 de la Convention d'Istanbul, suivre une approche basée sur la sécurité et le respect des droits humains de la victime et sur une perspective d'égalité de genre, et avoir pour objet de battre en brèche les préjugés et présupposés des professionnels eux-mêmes, qui empêchent d'apporter un soutien et une protection efficaces aux femmes victimes de violence.

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

22. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à (paragraphe 105):
- a. s'assurer que les interactions entre les programmes destinés aux auteurs de violence domestique et les procédures pénales ne vont pas à l'encontre du principe d'accès des victimes à des procédures juridiques justes et équitables ;
 - b. renforcer les liens fonctionnels entre ces programmes et les services de soutien aux femmes victimes, en particulier les ONG de femmes, de sorte que les victimes soient dûment informées et protégées ;
 - c. accroître le nombre et le type de programmes disponibles et favoriser la participation des contrevenants, aussi bien sur injonction que de leur plein gré ;
 - d. élaborer des normes minimales communes applicables aux programmes destinés aux auteurs de violence, conformément aux principes de la Convention d'Istanbul et aux bonnes pratiques reconnues, et faire reposer toute évaluation de l'efficacité de ces programmes sur ces normes.

E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

23. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts pour faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans le paysage médiatique et à inciter les médias à établir et suivre l'application des normes d'autorégulation relatives à la violence à l'égard des femmes et à ses conséquences préjudiciables pour les enfants, en tenant dûment compte des normes internationales existantes⁷⁰ (paragraphe 110).

⁷⁰ Cf. les instruments ci-après du Conseil de l'Europe : Recommandation n° R (84)17 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les médias ; Recommandation 1555 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'image des femmes dans les médias ; Recommandation 1799 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'image des femmes dans la publicité ; Résolution 1751 (2010) et Recommandation 1931 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les stéréotypes sexistes dans les médias. Il est également fait référence aux « Indicateurs d'égalité des genres dans les médias » (IGRM) définis par l'UNESCO.

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

24. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à mettre en place des solutions permettant d'apporter une réponse interinstitutionnelle coordonnée à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et d'en soutenir la mise en œuvre, et ce en élaborant les guides nécessaires et en formant le personnel concerné. Ces solutions devraient reposer sur la participation dynamique des collectivités locales et de tous les acteurs concernés, notamment les ONG défendant les droits des femmes et luttant contre la violence à l'égard des femmes (paragraphe 119).
25. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à s'assurer que les services de protection et de soutien que fournissent les structures aussi bien publiques que privées s'appuient sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et suivent une approche qui donne la priorité à la sécurité et au respect des droits humains des victimes, y compris les enfants témoins (paragraphe 122).
26. Le GREVIO exhorte les autorités à dispenser aux travailleurs sociaux et aux agents amenés à traiter des questions de violence à l'égard des femmes au sein des secteurs gouvernementaux responsables – le ministère de la Solidarité, de l'Emploi et de la Sécurité sociale – des formations initiales et continues systématiques et obligatoires qui portent sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, leur détection et leurs causes profondes, la prévention de la victimisation secondaire et les effets de la violence sur les enfants victimes et témoins ; ces formations devraient être basées sur des protocoles et principes directeurs clairs, issus des normes de la Convention d'Istanbul (paragraphe 123).

B. Information (article 19)

27. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à (paragraphe 126):
 - a. prendre les mesures nécessaires, notamment législatives, pour défendre le droit des victimes à l'information, celui-ci étant un moyen d'accès fondamental à un soutien et à une protection qui reposent sur leur consentement éclairé ;
 - b. continuer de s'attacher à ce que toutes les femmes victimes reçoivent des informations adéquates et en temps voulu, dans une langue qu'elles comprennent, indépendamment de l'engagement de poursuites pénales.

C. Services de soutien généraux (article 20)

28. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts de sorte que les victimes aient accès, dans tout le pays, à des services facilitant leur rétablissement et offrant en particulier un soutien en matière d'accès au logement, à l'orientation professionnelle et au marché du travail (paragraphe 129).

D. Services de soutien spécialisés (article 22) et refuges (article 23)

29. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à s'assurer qu'en règle générale les services de soutien spécialisés répondent aux besoins des victimes, quelle que soit la forme de violence que celles-ci aient subie ou leur situation particulière et les difficultés supplémentaires qu'elles connaissent, et qu'ils respectent l'obligation de confidentialité (paragraphe 136).

30. Tout en poursuivant l'objectif ultime de soutenir et d'autonomiser toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et leurs enfants, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à (paragraphe 137):
- a. chercher à définir une stratégie plus complète pour la prestation de services en évaluant les besoins des victimes de toutes les formes de violence et de leurs enfants en termes de nombre et de type de services et d'emplacement géographique ;
 - b. mettre en place des services de soutien spécialisés à l'intention des victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, dont le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, et à l'intention des enfants, notamment des enfants témoins ;
 - c. étoffer les services de soutien spécialisés à l'intention des enfants, notamment dans les refuges où les enfants devraient pouvoir rester avec leurs mères ;
 - d. mettre en place des services de soutien adéquats, notamment l'hébergement en refuge, à l'intention des femmes victimes de violence domestique souffrant de problèmes de santé mentale ou d'un handicap intellectuel ou physique nécessitant un soutien et des soins médicaux ;
 - e. supprimer les exigences de financement et autres obstacles bureaucratiques qui empêchent les femmes sans papiers d'avoir accès aux services et aux refuges ou qui leur en compliquent l'accès ;
 - g. octroyer des ressources financières durables et des ressources humaines dûment formées pour mettre en œuvre les mesures ci-dessus.

E. Permanences téléphoniques (article 24)

31. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à mettre sur pied une permanence téléphonique réservée aux femmes victimes de différentes formes de violence ou à en soutenir le fonctionnement ; cette permanence devrait être assurée par du personnel qualifié, ayant reçu une formation sur toutes ces formes de violence (paragraphe 141).

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

32. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à (paragraphe 144):
- a. créer un nombre suffisant de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol et/ou de violence sexuelle ; il rappelle à ce propos qu'il faut prévoir un centre pour 200 000 habitants et que, par leur implantation géographique, ces centres doivent être accessibles aux victimes en milieu rural aussi bien qu'en zone urbaine ;
 - b. veiller à ce que ces centres proposent aussi bien un soutien à court terme, des examens médico-légaux et des soins médicaux, que des conseils et un soutien à long terme.

G. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

33. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à revoir leurs politiques de façon à ce que les organes statutaires concernés – en particulier la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes et les services sociaux – prennent dûment en considération les droits et besoins des enfants témoins, en s'appuyant sur une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique à l'égard des femmes, et à ce qu'ils prennent des mesures en matière de soutien aux enfants témoins, telles que la réalisation d'une évaluation des risques, le dépôt de requêtes en vue de l'obtention d'une ordonnance de protection et l'orientation vers des services de conseil spécialisés. Il faudrait coordonner ces mesures avec celles qui sont prises dans le cadre de la détermination des droits de garde et de visite concernant les enfants (voir la partie du présent rapport consacrée à l'article 31 de la Convention d'Istanbul) (paragraphe 148).

V. Droit matériel

A. Droit civil

1. Procès civils et voies de droit (article 29)

34. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à envisager de revoir et/ou de modifier les recours civils disponibles contre les auteurs, en tant que moyen d'améliorer la protection immédiate des victimes (paragraphe 153).

2. Indemnisation (article 30)

35. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires pour garantir aux victimes l'accès à une indemnisation adéquate (paragraphe 158).

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

36. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre les mesures nécessaires (y compris des mesures visant à modifier la législation) pour que les tribunaux aux affaires familiales soient tenus de prendre en considération toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes lors de la détermination des droits de garde et de visite, et de déterminer si cette violence justifie de restreindre les droits de garde et de visite. À cette fin : (paragraphe 164)
- a. il faudrait rendre obligatoire de préciser, dans toute demande adressée à un tribunal aux affaires familiales, si des violences ont été commises dans le cadre de la relation et si elles ont été signalées aux services répressifs ;
 - b. dans le cas où des violences ont été signalées, le tribunal aux affaires familiales devrait demander à consulter le plan d'évaluation des risques et de sécurité établi par les services répressifs et le prendre en compte pour statuer sur toute question concernant une partie qui a fait état de violences ;
 - c. lorsqu'une enquête pénale est en cours et/ou que l'auteur présumé est en détention dans l'attente du procès, le tribunal aux affaires familiales devrait solliciter l'avis des services répressifs et du ministère public et motiver sa décision de suivre ou non leur avis ;
 - d. si l'enquête pénale est close ou suspendue, le tribunal aux affaires familiales doit mener sa propre enquête pour déterminer si des violences ont été commises et déterminer les effets des violences sur l'enfant ;
 - e. il faudrait intégrer dans la procédure certaines garanties, qui consistent, par exemple, à proposer aux parents des rendez-vous individuels et à aménager des zones d'attente séparées dans les tribunaux, pour prendre en compte le rapport de force inégal entre la victime et l'auteur des violences et pour prévenir le risque de revictimisation.

Lorsque les autorités prennent ces mesures, elles devraient aussi veiller à dispenser une formation appropriée aux professionnels concernés et à élaborer des lignes directrices à leur intention, afin de les sensibiliser aux effets dommageables de la violence sur les enfants, y compris sur les enfants témoins, et de les familiariser avec les exigences de la Convention d'Istanbul liées à la détermination des droits de garde et de visite. Il convient de mesurer les progrès réalisés dans le domaine à partir de données illustrant comment les tribunaux aux affaires familiales tiennent compte des incidents de violence et comment ils motivent leurs décisions concernant les droits de garde et de visite.

37. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures (paragraphe 168):
- a. pour que tous les organismes officiels et les organisations de la société civile qui participent aux décisions concernant les visites encadrées et qui organisent ces visites privilégient la sécurité et le respect des droits de la mère et de l'enfant, y compris en s'abstenant de tenter de réconcilier la victime avec l'auteur des violences ;
 - b. pour que des locaux adaptés – et du personnel dûment formé – soient disponibles dans tout le pays aux fins de la mise en œuvre de visites encadrées qui répondent aux exigences de la Convention d'Istanbul.

B. Droit pénal

38. Le GREVIO invite les autorités portugaises à instaurer des dispositions pénales qui visent le comportement intentionnel décrit à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul (paragraphe 172).

39. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à (paragraphe 175):

- a. modifier leur législation pénale sur les infractions à caractère sexuel, de manière à ce que ces infractions soient fondées sur l'absence de consentement libre de la victime ;
- b. revoir la définition de l'infraction de harcèlement sexuel figurant à l'article 170 du Code pénal portugais, en vue de la rendre conforme aux exigences de l'article 40 de la Convention d'Istanbul.

4. Justification inacceptable des infractions pénales, y compris les crimes commis au nom du prétendu « honneur » (article 42)

40. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à supprimer de leur législation toute disposition qui pourrait servir de fondement à la décision d'une juridiction pénale de réduire la peine au motif que la victime aurait transgressé des normes ou coutumes culturelles, religieuses, sociales ou traditionnelles relatives à un comportement approprié (paragraphe 178).

5. Circonstances aggravantes (article 46)

41. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à modifier leur législation pénale de manière à ce que les circonstances décrites à l'article 46 de la Convention d'Istanbul puissent être prises en considération en tant que circonstances aggravantes pour toutes les formes de violence visées par la Convention (paragraphe 181).

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

42. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à faire en sorte que l'interdiction de la conciliation dans le cadre de la procédure de divorce soit respectée et effectivement mise en œuvre en présence d'antécédents de violence domestique. À cette fin, il faudrait notamment élaborer des lignes directrices et organiser des formations sur les méthodes permettant de détecter les indices de violence domestique dans les affaires relevant du droit de la famille (paragraphe 183).

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

A. Obligations générales (article 49)

1. Obligation de faire en sorte que les enquêtes et les procédures judiciaires soient menées sans retard

43. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à prendre des mesures pour que les cas de violence à l'égard des femmes fassent rapidement l'objet d'enquêtes et de poursuites. Ces mesures devraient consister, par exemple, à évaluer l'intervalle de temps séparant deux phases successives de la procédure pénale, dans le but de déterminer où se situent les retards et les goulets d'étranglement éventuels (paragraphe 188).

2. Enquêtes et poursuites effectives

44. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à continuer de prendre des mesures pour que le traitement, par les services répressifs et les tribunaux, des cas de violence à l'égard des femmes soit solidement ancré dans une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, et soit centré sur la sécurité et les droits humains des femmes et de leurs enfants, et d'éviter l'utilisation, dans le cadre des procédures judiciaires, d'éléments sans valeur probante relatifs aux antécédents et au comportement sexuels de la victime (paragraphe 191).

B. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

3. Procédures suspendues

45. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la collecte des preuves, notamment dans les affaires de violence domestique, de manière à ce que l'issue de la procédure dépende moins du témoignage de la victime. Compte tenu de l'obligation de l'État d'agir avec la diligence voulue, énoncée à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures, y compris des mesures consistant à modifier la législation (paragraphe 200):

- a. pour que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la Convention aient à répondre de leurs actes et pour que toutes ces formes de violence soient traitées par la justice pénale ;
- b. pour que les peines prononcées dans les affaires de violence à l'égard des femmes, y compris de violence domestique, soient proportionnées à la gravité de l'infraction et remplissent leur fonction de dissuasion ;
- c. pour que l'application de toute procédure judiciaire alternative tienne compte de la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes, respecte pleinement les droits humains des victimes, garantisse la sécurité des victimes et soit conforme au principe de la responsabilité pénale.

C. Appréciation et gestion des risques (article 51)

46. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à développer encore leurs procédures d'évaluation et de gestion des risques et d'en faire l'élément central d'une réponse interinstitutionnelle coordonnée dans tous les cas de violence à l'égard des femmes relevant de la Convention d'Istanbul (paragraphe 203).

47. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à poursuivre les efforts en cours pour analyser toutes les affaires d'homicides fondés sur le genre commis sur des femmes, afin d'éviter de nouveaux drames, d'assurer la sécurité des femmes et d'amener les auteurs d'homicide, ainsi que les multiples institutions qui entrent en contact avec les parties, à répondre de leurs actes (paragraphe 206).

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

48. Compte tenu des principes énoncés dans le présent rapport, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à revoir leur système d'ordonnances d'interdiction pour qu'il réponde aux exigences de l'article 52 de la Convention d'Istanbul et/ou à mettre en place de nouveaux mécanismes qui répondent à ces exigences (paragraphe 210).

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

49. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures (y compris des mesures visant à modifier la législation) pour assurer la disponibilité et l'application effective d'ordonnances d'injonction et/ou de protection en lien avec toutes les formes de violence, y compris aux fins de la prévention des mutilations génitales féminines, des mariages forcés et du harcèlement. Il faudrait combler les lacunes actuelles du système des ordonnances de protection en tenant compte des principes suivants (paragraphe 219):
- a. la charge d'empêcher l'auteur de commettre des violences devrait incomber à l'auteur et aux organismes officiels responsables du suivi et de l'application des ordonnances de protection ;
 - b. les ordonnances de protection devraient être à la portée de toutes les victimes ; elles ne devraient pas être réservées aux seules victimes de violence domestique ou de violence entre partenaires intimes ;
 - c. la portée et la durée des ordonnances de protection devraient être définies au cas par cas, en tenant compte des besoins réels de la victime et des souhaits qu'elle a exprimés ;
 - d. les ordonnances de protection devraient pouvoir être émises ex parte – c'est-à-dire en l'absence de l'auteur des violences – à condition que le défendeur ait été convoqué et ait la possibilité de contester cette décision ;
 - e. il devrait être possible d'inclure les enfants dans la même ordonnance de protection que leur mère, qu'ils soient des victimes directes ou indirectes, c'est-à-dire qu'ils aient subi personnellement les violences ou qu'ils en aient été témoins ;
 - f. il devrait y avoir une obligation juridique d'informer la victime de l'imposition d'une ordonnance de protection ;
 - g. les autorités chargées du suivi ne devraient disposer d'aucun pouvoir discrétionnaire qui les autoriserait à ne pas signaler le non-respect d'une ordonnance de protection aux autorités supérieures responsables de l'application des ordonnances de protection en cas de violation ;
 - h. la violation des ordonnances de protection devrait en principe entraîner des sanctions effectives et dissuasives ; les réactions informelles et indulgentes, comme les avertissements et les blâmes, devraient être réservées aux cas exceptionnels ;
 - i. les acteurs institutionnels concernés (membres des forces de l'ordre, procureurs, juges, contrôleurs judiciaires), ainsi que les travailleurs sociaux et le personnel de soutien, devraient recevoir une formation adaptée et spécialisée sur les ordonnances de protection.
50. Les autorités portugaises devraient observer et analyser avec soin les progrès accomplis dans ce domaine en s'appuyant sur la collecte de données appropriées, qui permettent notamment de déterminer : les formes de violence donnant lieu à des mesures de protection ; si les mesures sont demandées par les victimes ou adoptées d'office ; la durée moyenne des mesures de protection ; le nombre de renouvellements des mesures de protection demandés par la même victime (ou pour elle, par les autorités) ; le nombre de violations d'ordonnances (en distinguant les différents types d'ordonnances) ; et si toutes

les violations ont été dûment sanctionnées. Les analyses devraient être réalisées à intervalles réguliers et rendues publiques (paragraphe 220).

F. Procédures *ex parte* et *ex officio* (article 55 paragraphe 1)

51. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à modifier leur législation de manière à la rendre conforme aux dispositions relatives aux poursuites *ex parte* et *ex officio* énoncées à l'article 55, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, en particulier en ce qui concerne les infractions de violence physique et de violence sexuelle (paragraphe 223).

G. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55 paragraphe 2)

52. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à renforcer les mesures destinées à améliorer l'accès à un soutien lors des procédures judiciaires pour toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et pour les enfants témoins, y compris en favorisant la participation des organisations de femmes spécialisées. Le soutien devrait être rendu disponible non seulement pour les procédures pénales, mais aussi lors de procédures civiles connexes, comme celles qui portent sur une indemnisation, un divorce ou la garde des enfants dans les affaires de violence domestique (paragraphe 226).

H. Mesures de protection (article 56)

53. GREVIO invites the Portuguese authorities to enhance the use of measures to protect the rights and interests of the victims during the investigations and judicial proceedings (paragraphe 228).

VII. Migration et asile

A. Residence status (Article 59)

54. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures visant à (paragraphe 233):
- a. faire en sorte que les victimes soient informées de leur droit à un permis de séjour autonome prévu par la loi n° 23/2007 et puissent exercer ce droit ;
 - b. former et sensibiliser les organismes publics concernés, en particulier la police des frontières et les services d'immigration, sur le sujet des dispositions légales donnant droit à un permis de séjour aux victimes migrantes, y compris aux femmes migrantes sans papiers.

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)

55. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures pour que toutes les demandeuses d'asile qui arrivent dans le pays aient la possibilité d'obtenir une protection internationale pour des motifs de violence fondée sur le genre, conformément à l'article 60 de la Convention d'Istanbul (paragraphe 236).

Annexe II :
**Liste des représentants du Portugal présents lors du dialogue de l'État
avec le GREVIO**

- Teresa FRAGOSO, Présidente de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG)
- Marta SILVA, Chef de l'Unité de la violence domestique / violence fondée sur le genre à la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG)
- Raquel CHANTRE, Chef de la Division des droits humains, ministère des Affaires étrangères
- Marta CANCELA CARVALHO, Division générale de la politique de la justice, ministère de la Justice
- Isabel Cristina LOPES, Direction générale de l'éducation, ministère de l'Éducation
- Maria João ALMEIDA, Directrice de l'Unité d'intervention sociale, ministère du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale
- Vasco PRAZERES, Médecin coordonnateur de l'Unité sur le genre et l'équité dans la santé, Direction générale de la santé
- Miguel BARROS, Adjoint au cabinet du ministre de l'Administration interne
- Carina QUARESMA, Direction des services de la planification, du contrôle et des ressources humaines, Secrétariat général de l'administration Interne
- José PALAIO, Adjoint au cabinet de la secrétaire d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité
- Francisca BALHAU, stagiaire à la Représentation permanente du Portugal
- Carlos TEIXEIRA, stagiaire à la Représentation permanente du Portugal

Annexe III :

Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a tenu des consultations

Autorités nationales

- Ministère des affaires étrangères
- Comité national portugais des droits de l'homme (PNHRC)
- Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres (CIG)
- Ministère de la justice
 - o Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC)
 - o Direction générale du renforcement et des services pénitentiaires (DGRSP), y compris le Programme pour les auteurs de violences domestiques (PAVD)
- Ministère de la santé
- Ministère de l'éducation
- Ministère de l'intérieur
 - o Police de sécurité publique (PSP)
 - o Garde nationale de la république (GNR)
 - o Service des étrangers et des frontières (SEF)

- Ministre du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale
 - o Institut de sécurité sociale (ISS, IP)

Autorités locales

- Institut de sécurité sociale de Madère

Institutions publiques

- Bureau du procureur général
- Ministère public
- Institut national de médecine légale et de médecine légale
- Centre d'études judiciaires (CEJ)
- Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi (CITE)
- Autorité pour les conditions de travail (ACT)
- Commission nationale pour la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CNPDPJ)
- Institut de l'emploi et de la formation professionnelle (IEFP)
- Conseil supérieur de la magistrature
- École de police criminelle (EPJ)
- Institut national de statistique (INE)
- Commandement métropolitain de la police de sécurité publique de Lisbonne (Espano Júlia)
- Haut-commissariat aux migrations (ACM)
 - o Centre national d'aide aux immigrants (CNAI)
 - o Commission pour l'égalité et la lutte contre la discrimination raciale (CICDR)
 - o Observatoire des migrations
 - o Réseau de centres locaux d'appui à l'intégration des immigrants (CLAII)
 - o Observatoire des communautés roms (OBCIG)

Organisations non gouvernementales

- Associação Mulheres Contra a Violência (AMCV)
- Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PPDM)
- European Network End FGM
- Associação Fernão Mendes Pinto
- Associação Mulher Século XXI
- Associação Mulheres sem Fronteiras
- Associação Plano I
- Associação Portuguesa pelos Direitos das Mulheres na Gravidez e Parto
- Associação Projecto Criar
- Associação Ser Mulher
- Casa Qui
- Coolabora
- Cooperativa SEIES
- EOS – Associação de Estudos, Cooperação e Desenvolvimento
- GRAAL
- ILGA
- MEN NON – Associação de Mulheres de São Tomé e Príncipe em Portugal
- Movimento Democrático de Mulheres, MDM
- P&D Factor – Associação para a Cooperação sobre População e Desenvolvimento
- Soroptimist, Clube do Porto
- UMAR – União de Mulheres Alternativa e Resposta

Organisations de la société civile et autres organisations

- Association portugaise d'aide aux victimes (APAV)
- Association portugaise des femmes dans les carrières juridiques (APMJ)
- Observatoire national de musique violant contra como Mulheres
- Casa de Abrigo UMNSC (Montijo)

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 dans le domaine des droits de l'homme, chargé de veiller à 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.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réaction de la justice pénale adaptée à de telles violations graves des droits de l'homme.

Ce rapport contient une analyse globale de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul. Il souligne des initiatives positives dans la prévention et lutte contre toutes les formes de violence envers les femmes au niveau national et formule des propositions et des suggestions pour améliorer la situation des femmes confrontées à de telles violences.

www.coe.int/conventionviolence

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 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 de l'homme, 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.

www.coe.int

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE