

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

Portugal

Premier rapport
d'évaluation thématique

GREVIO

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



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

GREVIO(2025)5
publié le 27 mai 2025

Premier rapport d'évaluation thématique du GREVIO

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

PORTUGAL

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

GREVIO(2025)5

Adopté par le GREVIO le 27 mars 2025

Publié le 27 mai 2025

Secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte
contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/conventionviolence

Table des matières

Résumé	4
Introduction	7
I. Nouvelles tendances dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique	9
II. Changements concernant les définitions, les politiques globales et coordonnées, les ressources financières et la collecte de données dans les domaines de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique	11
A. Définitions (article 3)	11
B. Politiques globales et coordonnées (article 7)	12
C. Ressources financières (article 8)	14
D. Collecte de données (article 11).....	16
III. Analyse de la mise en œuvre de certaines dispositions dans des domaines prioritaires en matière de prévention, de protection et de poursuites	19
A. Prévention.....	19
1. Obligations générales (article 12)	19
2. Éducation (article 14).....	21
3. Formation des professionnel·les (article 15)	23
4. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	25
B. Protection et soutien	27
1. Obligations générales (article 18)	28
2. Services de soutien généraux (article 20)	30
3. Services de soutien spécialisés (article 22)	32
4. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)	34
C. Droit matériel	35
1. Garde, droit de visite et sécurité (article 31).....	36
2. Interdiction des modes alternatifs de règlement des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)	38
D. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection	39
1. Obligations générales (article 49), réaction immédiate, prévention et protection (article 50)	40
2. Appréciation et gestion des risques (article 51).....	45
3. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52)	46
4. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53)	48
5. Mesures de protection (article 56).....	49
Annexe I Liste de propositions et de suggestions du GREVIO	51
Annexe II Liste d'autorités nationales, d'autres organes publics, d'organisations non gouvernementales et d'organisations de la société civile que le GREVIO a consultés	58

Résumé

Le présent rapport d'évaluation porte sur les progrès réalisés en matière de soutien, de protection et de justice pour les victimes de violence envers les femmes et de violence domestique en vertu de certaines dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). Il a été précédé par le rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, publié le 21 janvier 2019. Le GREVIO a choisi le thème « Etablir un climat de confiance en apportant soutien, protection et justice » comme thème central de son premier cycle d'évaluation thématique afin de discerner les évolutions qui ont eu lieu après l'achèvement de la procédure d'évaluation de référence et qui contribuent à la réalisation d'un principe fondamental de la Convention d'Istanbul. Pour aborder ce thème général, le rapport évalue non seulement le degré de globalité et de coordination des politiques nationales, mais il couvre également leur niveau de financement et d'évaluation et offre un aperçu des actions menées pour la collecte de données. En outre, les rapports élaborés par le GREVIO dans le cadre de ce cycle d'évaluation thématique approfondissent l'analyse et donnent des informations plus détaillées sur la mise en œuvre de certaines dispositions dans les domaines de la prévention, de la protection et des poursuites en tant qu'éléments constitutifs d'une réaction globale aux différentes formes de violence envers les femmes qui inspire confiance aux victimes. Ces domaines correspondent aux exigences de la Convention d'Istanbul pour lesquelles les procédures d'évaluation de base du GREVIO et les conclusions sur la mise en œuvre des recommandations du Comité des Parties à la Convention d'Istanbul ont révélé des problèmes importants et la nécessité de prendre des mesures complémentaires. En repérant les tendances émergentes en matière de prévention et de lutte contre la violence envers les femmes et la violence domestique, le GREVIO met en lumière les actions louables menées pour la mise en œuvre de la convention – actions communes à toutes les parties ou propres à certaines d'entre elles - et il discerne les manifestations de violence dont la prévalence augmente ou qui sont favorisées par des raisons structurelles sous-jacentes qui restent sans réponse.

La présente évaluation a été réalisée par le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), organe indépendant de surveillance des droits humains chargé de contrôler la mise en œuvre de la convention. Les conclusions du GREVIO sont fondées sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation thématique, prévue à l'article 68 de la convention. Il s'agit notamment de rapports écrits (un rapport étatique soumis par les autorités portugaises et des informations complémentaires communiquées par l'Observatoire de la violence obstétricale au Portugal, l'Association portugaise des femmes juristes (APMJ), AMCV, APAV, FEM et autres ONG, la Confédération nationale des organisations de personnes handicapées (CNOD), l'Association pour le planning familial (AFP) et End FGM), ainsi que d'une visite d'évaluation de cinq jours au Portugal. Une liste des organismes et entités avec lesquels le GREVIO a eu des échanges figure à l'annexe II.

Le rapport évalue toute la diversité de mesures prises par les autorités portugaises afin de prévenir la violence envers les femmes et la violence domestique et d'offrir protection, soutien et justice aux victimes. À cet égard, le GREVIO se félicite des modifications législatives apportées au Code pénal et au Code de procédure pénale, notamment la révision de la définition du viol fondée sur le consentement. Ces modifications, ainsi que les deux révisions consécutives de la loi sur la violence domestique en 2020 et en 2021, montrent une volonté de réaliser des réformes structurelles dans le domaine de la violence envers les femmes, en harmonisant davantage le cadre législatif portugais avec les exigences de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO salue également les actions visant à intégrer le secteur des soins de santé dans le cadre plus large de la protection des femmes victimes de violence, notamment grâce au travail des équipes de prévention de la violence envers les adultes (EPVA), bien formées et présentes dans l'ensemble des hôpitaux et des centres de soins de santé du Portugal. En outre, il convient également de louer les actions menées pour rationaliser la collecte de données par la mise en place d'une nouvelle base de données centralisée et pour sensibiliser à la violence envers les femmes, en particulier en ce qui concerne les mutilations génitales féminines (MGF). Le GREVIO note également l'effet positif sur la confiance des victimes de la mise en place des bureaux d'aide aux victimes (GAV), gérés par des ONG et intégrés dans le travail des parquets. De même, la mise en place de sections spécialisées intégrées dans plusieurs parquets du pays contribue également à cet effet. Tous ces éléments illustrent l'approche globale des autorités portugaises en matière de violence envers les femmes, avec des actions notables à long terme menées dans un éventail de secteurs différents.

Au-delà des progrès réalisés au Portugal pour mettre en œuvre la convention, le GREVIO a recensé des domaines où les autorités devraient prendre des mesures urgentes pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention. Le GREVIO a constaté qu'il était nécessaire de proposer en priorité une formation initiale et continue obligatoire et systématique aux membres du pouvoir judiciaire, qui couvrirait toutes les formes de violence envers les femmes visées par la Convention d'Istanbul. Cela est nécessaire pour remédier à la question des sanctions indulgentes et disproportionnées prononcées par le pouvoir judiciaire, notamment en matière de violence domestique et sexuelle. Il est également nécessaire de lutter contre les attitudes patriarcales qui privilégient la protection de la cellule familiale au détriment des droits des victimes, que l'on retrouve chez certains membres du pouvoir judiciaire, et de souligner que le syndrome dit d'aliénation parentale est dépourvu de tout fondement scientifique et ne devrait pas être utilisé dans les procédures familiales caractérisées par des circonstances violence domestique.

Bien que des efforts considérables aient été déployés pour accroître la disponibilité des services de soutien spécialisés aux femmes victimes, il n'existe toujours pas de ligne d'assistance téléphonique nationale réservée aux femmes victimes de formes de violence et fonctionnant 24 heures sur 24. Des efforts supplémentaires sont également nécessaires pour que le nombre de places familiales dans les refuges de tout le pays soit conforme aux exigences de la convention et pour accroître la disponibilité globale des services de soutien spécialisés à moyen et long terme aux femmes victimes. Le GREVIO a également repéré la nécessité de supprimer une exigence légale actuellement en vigueur qui subordonne l'accès à un refuge pour victimes de violence domestique au signalement de la violence.

Une limite de temps restreignant la possibilité pour une victime de signaler un viol est toujours en vigueur au Portugal. La suppression de l'obligation de porter plainte dans un délai de six ou douze mois suivant les faits reste une priorité pour la période à venir, afin de garantir aux victimes de violences sexuelles la possibilité de signaler les faits librement et sans contrainte.

Enfin, le GREVIO a constaté qu'une refonte des systèmes d'injonction d'éloignement et d'ordonnance de protection d'urgence devrait être entreprise au Portugal. Actuellement, il faut 48 heures pour obtenir une ordonnance d'interdiction d'urgence, qui ne peut être délivrée que par un juge dans le cadre d'une procédure pénale en cours. Ce système n'offre pas de protection immédiate aux victimes. En outre, les ordonnances de protection devraient être obtenues sur demande *ex parte* des victimes, et le suivi de leur mise en œuvre doit être renforcé si l'on veut que le système de protection soit conforme aux exigences de la convention.

Le GREVIO a énuméré un certain nombre de questions supplémentaires qui nécessitent une action soutenue afin de renforcer efficacement la confiance en assurant la protection, le soutien et la justice pour les actes de violence envers les femmes. Celles-ci portent sur les points suivants :

- garantir un financement approprié et durable aux organisations de défense des droits des femmes qui offrent des services de soutien spécialisés en matière d'accès à un financement suffisant et pérenne, et prendre des mesures pour remédier à l'inégalité de traitement entre ces organisations et d'autres prestataires de services aux victimes, y compris les organisations confessionnelles ;
- allouer des ressources financières appropriées à la mise en œuvre de toute stratégie et de tout plan d'action nationaux ;
- veiller à ce que l'ensemble des questions visées à l'article 14, paragraphe 1, de la convention, y compris les stéréotypes de genre, l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que les différentes formes de violence à l'égard des femmes, soient inscrites dans le programme scolaire obligatoire et enseignées, dans la pratique, à tous les élèves, en fonction de leur âge et de l'évolution de leurs capacités ;
- veiller à ce que tous les professionnel·les, en particulier dans le secteur du maintien de l'ordre, qui pourraient entrer en contact avec des victimes de violence envers les femmes reçoivent une formation continue sur la violence envers les femmes ;
- veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant de programmes de traitement à long terme pour les auteurs de violences domestiques et sexuelles ;

- élaborer une réaction coordonnée interinstitutionnelle pleinement opérationnelle face à toutes les formes de violence envers les femmes ;
- revoir et harmoniser le système de signalement par les professionnels des formes de violence envers les femmes couvertes par la Convention d'Istanbul ;
- veiller à ce que des examens systématiques et des évaluations des risques soient effectués dans le cadre des procédures relatives aux droits de garde et de visite, notamment par l'utilisation de questionnaires standardisés, afin de déterminer s'il existe des antécédents de violence entre les parties et à ce que les tribunaux aux affaires familiales échangent rapidement et efficacement des informations avec toutes les parties prenantes concernées ;
- appliquer effectivement l'exception à la réconciliation obligatoire dans les procédures de divorce lorsqu'il y a des antécédents de violence domestique ;
- supprimer la présence obligatoire des victimes aux audiences de conférence parentale dans les procédures concernant la garde et le droit de visite et veiller à l'interdiction des pratiques de médiation quasi-obligatoires dans les cas où il y a eu des incidents de violence ;
- veiller à ce que l'ensemble des agents et des agentes des forces de l'ordre réagissent rapidement et de manière sensible au genre dans tous les cas de violence envers les femmes, y compris dans les cas de violence dans le domaine numérique, et veiller à engager la responsabilité des agents et des agentes des forces de l'ordre qui ont manqué à leur obligation de protection des victimes ;
- prendre des mesures pour veiller à ce que la suspension des poursuites pénales contre les auteurs de violences ne conduise pas à un déni de justice pour les victimes, conformément à l'article 55, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, et identifier les facteurs qui contribuent à la suspension des affaires de violence à l'encontre des femmes.

Enfin, le GREVIO a recensé d'autres domaines où des améliorations sont nécessaires afin de satisfaire pleinement aux obligations de la convention dans le cadre du thème de ce cycle. Il s'agit, entre autres, de la nécessité d'intégrer une compréhension sexospécifique de la violence envers les femmes et de la violence domestique dans les documents de politique nationale ; de répondre aux besoins spécifiques des femmes victimes exposées à des formes croisées de discrimination, en particulier les femmes handicapées, les femmes roms, les migrantes, les réfugiées et les demandeuses d'asile ; de mieux faire prendre conscience au sein de la société de la violence envers les femmes et de la violence domestique en tant que phénomène profondément ancré dans les stéréotypes et lié manifestement aux questions de genre, et développer et étendre les services existants pour les victimes de violences sexuelles, en mettant particulièrement l'accent sur le soutien psychologique à court et à long terme.

Introduction

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210, Convention d'Istanbul) est le traité international le plus ambitieux qui ait été élaboré dans ce domaine.

Pour évaluer le degré de mise en œuvre par les Parties, elle institue un mécanisme de suivi comportant deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), organe d'experts indépendants, et le Comité des Parties, organe politique composé de représentants officiels des Parties à la convention. En vertu de l'article 68 de la convention, le GREVIO produit depuis 2017 des rapports de suivi par pays dans le cadre de sa procédure d'évaluation de référence. Son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, qui offre une évaluation complète de la mise en œuvre de la convention dans son intégralité, a été publié le 21 janvier 2019, à la suite de la ratification par le Portugal de la Convention d'Istanbul le 5 février 2013.

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

En ce qui concerne le Portugal, la première procédure d'évaluation thématique a été engagée, conformément à l'article 68 de la convention, par la lettre du 26 mai 2023 transmettant le premier questionnaire thématique du GREVIO. Les autorités portugaises ont ensuite soumis leur rapport le 26 octobre 2023, conformément au délai fixé par le GREVIO. Après un premier examen du rapport étatique, le GREVIO a mené une visite d'évaluation du 24 au 28 juin 2024 au Portugal. La délégation était composée des personnes suivantes :

- Pascale Franck, membre du GREVIO,
- Helmut Tichy, membre du GREVIO,
- Mihail Stojanoski, administrateur au Secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul.

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a rencontré beaucoup de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence envers les femmes. Le GREVIO tient à souligner le caractère constructif de ses échanges avec les autorités portugaises, en particulier avec Mme Margarida Balseiro Lopes, Ministre portugaise de la Jeunesse et de la Modernisation, et Mme Sandra Ribeiro, présidente de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité. Une liste des autorités nationales, des organisations non gouvernementales et des autres entités rencontrées figure à l'annexe II au présent rapport. Le GREVIO tient à les remercier pour les précieuses informations qu'il a reçues de chacune d'elles. Etant donné la coopération et le soutien dont elle a fait preuve tout au long de la procédure d'évaluation, il tient aussi à remercier Mme Marta Silva, cheffe de l'unité « Violence domestique et de nature sexiste » de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité, qui avait été désignée comme personne de contact. Le rapport étatique et les contributions écrites soumises par la société civile ont été rendus publics et peuvent être consultés sur le site web de la Convention d'Istanbul¹.

La présente évaluation a été élaborée sous la responsabilité exclusive du GREVIO et sur la base des informations collectées au cours des différentes étapes de la procédure d'évaluation. Conformément à l'approche adoptée dans ses rapports d'évaluation de référence, les constats reflètent différents niveaux

1. Voir www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/portugal.

d'urgence, indiqués par ordre de priorité par les verbes suivants : « exhorte », « encourage vivement », « encourage » et « invite ».

Le présent rapport, qui résulte d'un processus de dialogue confidentiel afin de faire des propositions et des suggestions d'amélioration spécifiques au pays dans le contexte national de la Partie examinée, décrit la situation observée par le GREVIO jusqu'au 18 octobre 2024. Le cas échéant, les faits nouveaux pertinents qui se sont produits jusqu'au 27 mars 2025 ont également été pris en considération.

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

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

Faire évoluer la situation en commençant par mener des réformes législatives

1. Depuis l'adoption du rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, le GREVIO note avec satisfaction qu'un certain nombre des problèmes constatés ont été traités par des modifications législatives. Les réformes réalisées sont importantes, elles ont un effet sur plusieurs textes législatifs importants tels que le Code pénal, le Code de procédure pénale et la loi sur la violence domestique, et elles ont fait l'objet d'un large processus de consultation. Le changement le plus important a été apporté pour remédier à la définition du viol fondée sur la contrainte dans le Code pénal, qui a été modifiée en 2019 pour inclure désormais tout acte de nature sexuelle commis « contre la volonté reconnaissable de la victime ». Cette évolution vers une définition du viol selon le principe « non, c'est non » constitue une étape importante dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. De plus, au courant de 2023, la définition a été élargie au fait de contraindre une personne à commettre des actes de nature sexuelle sur des tiers, ce qui harmonise davantage le Code pénal avec les exigences de la Convention d'Istanbul. En outre, l'interprétation judiciaire naissante de cette disposition, qui exige un consentement actif - par opposition à la preuve de l'absence de consentement - montre une compréhension croissante de la nécessité d'une justice pénale pour les actes sexuels non consentus au Portugal.

2. La loi sur la violence domestique a également été modifiée en 2020 et en 2021, pour élargir le recours à la surveillance électronique à distance de la mise en œuvre des ordonnances d'interdiction d'urgence (« mesures coercitives urgentes »), induisant des changements dans le système de ces ordonnances et prévoyant la possibilité de communiquer les décisions relatives aux ordonnances d'interdiction d'urgence aux tribunaux aux affaires familiales qui initient ou révisent les modalités de garde existantes. Le GREVIO note pour s'en féliciter la volonté constante de conduire le changement par le biais de réformes législatives, et souligne la nécessité d'appliquer cette volonté afin d'harmoniser pleinement la législation portugaise avec la Convention d'Istanbul, notamment en ce qui concerne la criminalisation de la stérilisation forcée et la révision de la définition juridique du harcèlement sexuel.

Intégrer les services de santé dans la réaction interinstitutionnelle face à la violence à l'égard des femmes

3. Une autre tendance positive est l'évolution du secteur de la santé, qui est devenu l'un des piliers les plus solides de la réponse interinstitutionnelle du Portugal à la violence envers les femmes. Composé de professionnel·les de santé bien formés et proactifs, attentifs aux besoins des victimes, le secteur de la santé fait partie intégrante de la réaction du Portugal face à la violence envers les femmes. Comme l'ensemble du rapport l'indique plus en détail, les professionnel·les de santé sont formés pour dépister différents types de violence et appliquer systématiquement des protocoles bien établis visant à offrir aux victimes des soins globaux et centrés sur elles. En outre, ils coopèrent avec les forces de l'ordre, les prestataires de services de soutien spécialisés de la société civile et d'autres parties prenantes concernées afin de veiller à un aiguillage efficace des victimes et à ce qu'elles obtiennent une réaction face à leurs besoins à court et à long terme. La grande disponibilité et les normes sévères appliquées par les professionnel·les de la médecine légale, qui suivent un protocole strict pour le prélèvement et le traitement de tout échantillon prélevé et qui coopèrent avec les parties prenantes susmentionnées, complètent ce tableau positif. Le GREVIO note que cette tendance positive est le résultat d'un travail coûteux, dévoué et concerté de la part d'un certain nombre d'autorités qui s'étend au-delà des soins de santé sur une période de plusieurs années.

4. Le GREVIO souligne que les services de santé sont d'une importance fondamentale lorsqu'il s'agit de gagner la confiance des victimes individuelles, qui se trouvent souvent dans leur état le plus vulnérable lors de leur entrée initiale dans le système de protection, qui pour beaucoup se fait par le biais du secteur de la santé. Dans ce contexte, le rôle positif joué par les professionnel·les de santé au Portugal serait grandement renforcé si l'obligation de signalement de toutes les formes de violence qui leur est imposée était supprimée. Cela inciterait davantage les victimes à s'adresser aux professionnel·les de santé, qui pourraient alors gagner leur confiance et leur offrir des services en toute

confidentialité et indépendamment de leur volonté de signaler leur expérience, ainsi que l'exige la Convention d'Istanbul.

Priorité à la sécurité : des attitudes patriarcales conduisent à négliger les droits et les besoins des victimes et de leurs enfants dans les procédures judiciaires

5. Bien que certains tribunaux portugais aient fait preuve d'une compréhension progressiste et bienvenue de la nouvelle définition du viol fondée sur le consentement, cette compréhension est considérablement affaiblie par la tendance générale du pouvoir judiciaire à attacher une grande importance à la protection de la famille dans son ensemble - y compris lorsque des violences sont commises au sein de la famille - au détriment des droits et des intérêts des femmes victimes et de leurs enfants. Cette tendance néfaste observée par le GREVIO est liée à la persistance d'attitudes patriarcales au sein du système judiciaire, qui entraîne des conséquences négatives pour les femmes victimes de violences, dans leur rôle de victimes dans les procédures pénales et dans les procédures devant les tribunaux aux affaires familiales.

6. Ainsi que cela est indiqué dans le rapport, les parquets et les tribunaux pénaux ont tendance à favoriser la suspension des poursuites pénales contre les auteurs de violences, ce qui se traduit dans la pratique par l'absence de condamnation. Dans les affaires qui arrivent jusqu'au stade du procès, les peines prononcées sont généralement très clémentes et souvent assorties d'un sursis. Le GREVIO note que ces tendances s'expliquent en partie par la conviction, largement partagée par ces professionnel·les, que l'unité de la famille doit être protégée en priorité. En outre, les tribunaux aux affaires familiales sont de plus en plus réceptifs à l'idée que les femmes victimes de violences manipulent ou instrumentalisent leurs enfants pour qu'ils refusent tout contact avec l'autre parent. Au lieu de rechercher si des violences ont déjà été commises dans la famille et de considérer l'exposition à ces violences comme une raison de refuser les contacts, les professionnel·les de la justice ont de plus en plus tendance à invoquer ces représentations des femmes pour accorder au parent violent des droits de visite étendus ou la garde (partagée) des enfants, et font ainsi passer le maintien des contacts avant la sécurité des femmes victimes et de leurs enfants. Le GREVIO soutient pleinement le droit de l'enfant de maintenir des liens avec ses deux parents, consacré à l'article 9, paragraphe 3, de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, mais l'exposition passée et présente à la violence domestique exige que des exceptions soient prévues dans l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, le GREVIO souligne la nécessité de faire respecter le principe, énoncé à l'article 31, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, selon lequel la sécurité prime sur l'exercice de tout droit de visite ou de garde.

La dimension numérique de la violence à l'égard des femmes

7. La violence envers les femmes en ligne et facilitée par la technologie est un phénomène en pleine expansion dans de nombreux pays. Ces dernières années, le Portugal a connu une augmentation globale du nombre d'infractions commises à l'encontre des femmes et des filles dans le domaine numérique, notamment le harcèlement en ligne, la « sextorsion » et le partage non consenti d'images intimes. Dans ces affaires, des enquêtes et des poursuites effectives requièrent une expertise technique, une formation et des outils numériques adaptés. Les unités spécialisées récemment créées au Portugal au sein des forces de l'ordre pour répondre aux besoins des femmes victimes de violences de nature sexiste doivent prendre en considération la dimension numérique croissante de la violence envers les femmes, y compris les manifestations numériques de la violence domestique. Pour développer les compétences requises, il est nécessaire de mener une action continue, en s'inspirant de la Recommandation générale n° 1 du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes². Cela est d'autant plus nécessaire que, selon des études, près de la moitié des victimes de violences domestiques déclarent avoir subi des violences en ligne, sous une forme ou une autre, pendant une relation et / ou après la rupture³.

2. Recommandation générale n° 1 du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, adoptée le 20 octobre 2021, Conseil de l'Europe : www.rm.coe.int/recommandation-no-du-grevio-sur-la-dimension-numerique-de-la-violence-/1680a49148.

3. *Ibid.*, p. 14, et les références qui y figurent.

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

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

A. Définitions (article 3)

9. L'article 3 de la Convention d'Istanbul définit des concepts essentiels pour sa mise en œuvre. Ainsi, l'expression « violence à l'égard des femmes » désigne « tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée », et l'expression « violence domestique » doit être comprise comme désignant « tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime ». La définition de la « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre », figurant à l'alinéa d) de l'article 3, vise à clarifier la nature de la violence en expliquant qu'il s'agit de « toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée ».

10. Au Portugal, la loi de droit civil relative à la violence domestique (loi n° 112/2009) ne définit pas la violence domestique, mais renvoie à la définition figurant à l'article 152 du Code pénal. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait constaté que cette définition n'englobait pas la violence économique. Depuis, la loi n° 112/2009 et le Code pénal ont été modifiés pour combler cette lacune. Le Code pénal fait désormais figurer expressément la violence économique parmi les éléments constitutifs de la violence domestique ; cet article est ainsi devenu l'un des rares exemples de disposition pénale complète visant la violence domestique. Étant donné que cette définition donnée dans le Code pénal a été reprise dans la loi de droit civil, le GREVIO constate que les modifications ont effectivement harmonisé la définition utilisée en droit pénal et la définition utilisée en droit civil.

11. En réponse au deuxième constat fait par le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence à propos de l'article 3 de la Convention d'Istanbul, qui concerne la définition trop étroite du terme de victime utilisée dans la législation portugaise, le législateur a élargi la définition, qui englobe désormais les mineurs jusqu'à l'âge de 18 ans et qui fait expressément référence aux enfants exposés à la violence domestique, ce dont le GREVIO se réjouit⁴.

12. Le 14 août 2023, le Portugal a adopté son septième Plan d'action national consécutif destiné à prévenir et à combattre la violence envers les femmes et la violence domestique (« PAVMVD ») pour la période 2023-2026, qui est lié à la Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination, adoptée pour la période 2018-2030 (« Stratégie nationale »). Dans son préambule, la Stratégie nationale indique que son objectif principal est d'éliminer les stéréotypes de genre qui sont à l'origine des inégalités entre les femmes et les hommes, qui empêchent d'atteindre l'égalité réelle entre les deux sexes et qui

4. La définition a été élargie au moyen de la loi n° 57/2021 du 16 août 2021, qui a porté modification de la loi n° 112/2009, notamment de son article 2.

constituent ainsi les causes profondes de la violence envers les femmes. Le GREVIO note que cet objectif, qui est louable, ne transparait toutefois pas suffisamment dans les dispositions du PAVMVD. Par exemple, l'expression « violence au cours de la vie », utilisée tout au long du PAVMVD pour désigner la violence domestique et la violence envers les femmes, est une notion neutre du point de vue du genre qui englobe toutes les violences, à tous les âges de la vie. De plus, des orientations pratiques importantes publiées ces dernières années, telles que les lignes directrices indiquant les dispositions à prendre dans les situations de violence chez les adultes, établies par la Direction générale de la santé, et la note pratique n° 1 sur la violence domestique, diffusée par le Procureur général en 2023, manquent d'une approche qui accorderait une attention particulière à la dynamique fondée sur le genre et aux causes profondes de la violence⁵. Ainsi qu'il l'avait déjà fait dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO ne peut que constater qu'en dépit de quelques exemples positifs, la reconnaissance de la violence envers les femmes en tant que phénomène lié au genre, comme l'exige la Convention d'Istanbul, reste globalement insuffisante.

13. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à intégrer fermement une perception fondée sur le genre de la violence envers les femmes et de la violence domestique dans les documents définissant la politique nationale et dans les orientations pratiques, et à veiller à ce que cette perception se traduise dans les faits.

B. Politiques globales et coordonnées (article 7)

14. L'article 7 de la Convention d'Istanbul exige que les Parties prennent des mesures coordonnées et globales pour prévenir et combattre toutes les formes de violence envers les femmes. Les politiques doivent assurer une coopération effective et donner une place centrale aux droits des victimes. À cette fin, elles doivent prendre en considération (en s'efforçant d'y remédier) les situations particulières et les obstacles rencontrés par les femmes exposées – ou risquant d'être exposées – à des formes multiples de discrimination, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la convention⁶. Si l'on veut susciter la confiance chez l'ensemble des femmes et des filles, il est essentiel d'assurer la prestation de services, d'apporter une protection effective et de veiller à ce que justice soit rendue en ayant une compréhension globale des formes de discrimination intersectionnelle.

15. Le GREVIO note avec satisfaction que depuis l'adoption du rapport d'évaluation de référence, les autorités portugaises ont continué d'élaborer des politiques à long terme et coordonnées pour prévenir et combattre la violence envers les femmes, y compris pendant la pandémie de COVID-19. La stratégie nationale adoptée le 21 mai 2018 s'appuie sur trois plans d'action, dont un sur la prévention et la lutte contre la violence envers les femmes et la violence domestique (mentionné ci-dessus), adopté pour la période 2023-2026. La Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) est chargée de contrôler leur mise en œuvre.

16. Le GREVIO note avec satisfaction que le PAVMVD couvre la plupart, sinon la totalité, des formes de violence visées par la Convention d'Istanbul de manière globale, en envisageant des objectifs stratégiques, tels que la prévention et la lutte contre les pratiques traditionnelles préjudiciables, et qu'il accorde une attention particulière aux mutilations génitales féminines (MGF) et aux mariages d'enfants, aux mariages précoces et aux mariages forcés, ce qui est conforme aux conclusions antérieures du GREVIO. Le GREVIO note aussi avec satisfaction que le PAVMVD est également complet dans la mesure où il rassemble les activités de toutes les parties prenantes, telles que les ministères compétents, les municipalités et les partenaires de coopération externes. Autre aspect positif : le PAVMVD prévoit la participation des associations de jeunesse et des associations culturelles et sportives à la prévention de la violence domestique et de la violence envers les femmes⁷. À cet égard, il convient de noter en particulier que le PAVMVD prévoit la création, en 2024, d'un programme de

5. Pour les lignes directrices établies par la Direction générale de la santé, voir www.cig.gov.pt/2022/02/dgs-publica-orientacao-de-atuacao-em-situacoes-de-violencia/. Pour la note pratique diffusée par le Procureur général, voir www.gfcj.ministeriopublico.pt/pagina/nota-pratica-no-1-violencia-domestica-bem-juridico. Les lignes directrices et les procédures qu'elles décrivent, ainsi que la note du Procureur général, utilisent une approche neutre du point de vue du genre.

6. Il s'agit notamment, mais pas exclusivement, des femmes issues de minorités nationales et / ou ethniques, des femmes roms, des migrantes, des demandeuses d'asile et des réfugiées, des femmes handicapées, des femmes sans permis de séjour, des femmes LGBTI, des femmes de zones rurales, des prostituées et des femmes souffrant de dépendances.

7. Mesures prévues dans le cadre des objectifs spécifiques 11 et 13 de la stratégie nationale et du PAVMVD.

C. Ressources financières (article 8)

20. L'article 8 de la convention vise à garantir l'allocation de ressources humaines et financières appropriées pour la mise en œuvre des activités menées non seulement par les pouvoirs publics, mais aussi par des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile compétentes¹³.

21. Les sources de financement des activités destinées à prévenir et combattre la violence envers les femmes au Portugal sont restées les mêmes que lors de l'évaluation de référence du GREVIO, tout comme les possibilités de financement des prestataires de services de soutien spécialisés aux victimes, avec un léger glissement vers l'utilisation de crédits des municipalités¹⁴. Le GREVIO constate avec satisfaction que le financement des activités par les pouvoirs publics a globalement augmenté¹⁵. Une évolution similaire peut être observée pour le financement global du réseau national de services de soutien spécialisés aux victimes, qui est géré presque exclusivement par des entités à but non lucratif : on observe une tendance à la hausse des crédits alloués par l'État pour la période 2019-2023. À cet égard, le GREVIO note avec satisfaction la mise en place en 2018 d'un instrument de financement spécialisé destiné aux organisations qui œuvrent à la prévention et à la lutte contre les MGF. Depuis, les fonds alloués à cet instrument sont passés de 10 000 € à 80 000 €¹⁶. En outre, le GREVIO note avec intérêt l'ouverture de services de soutien spécialisés supplémentaires pour les victimes de violences de nature sexiste, qui répondent en particulier aux besoins des migrantes, des femmes LGBTI, des femmes et filles risquant d'être soumises à des pratiques traditionnelles préjudiciables et des femmes en situation de handicap¹⁷. Le GREVIO note toutefois qu'il n'y a pas de budget qui serait spécialement consacré à la mise en œuvre du PAVMVD et que le financement des différentes mesures qu'il comporte doit être assuré au titre des budgets respectifs des ministères et organismes concernés.

22. Divers types d'organisations fondées et constituées en vertu de différents cadres juridiques participent à la prestation de services aux femmes victimes au Portugal. Il s'agit notamment d'ONG de défense des droits des femmes, de divers types de fondations caritatives et d'organisations confessionnelles. Cette différenciation détermine les différents régimes de financement et les régimes fiscaux auxquels elles sont soumises. Le GREVIO note avec préoccupation que pour ce qui est d'obtenir un financement durable et suffisant, les organisations confessionnelles restent dans une position privilégiée par rapport aux organisations de défense des droits des femmes qui offrent un soutien spécialisé. Cela s'explique par des raisons historiques et par le rôle traditionnel des organisations confessionnelles dans la prestation de services aux enfants démunis, aux personnes âgées, aux sans-abri et à d'autres groupes vulnérables¹⁸. En revanche, les organisations de défense des droits des femmes dépendent de programmes de financement renouvelables, de durée variable, dont il est difficile de bénéficier car cela suppose de surmonter d'importants obstacles bureaucratiques et de fournir une documentation détaillée. Dans la pratique, beaucoup de ces programmes sont inaccessibles aux organisations récemment créées, plus petites ou locales, qui offrent pourtant un soutien vital aux femmes confrontées à des violences de nature sexiste et ayant besoin d'un soutien spécifique et coordonné. Des groupes de défense des droits des femmes ont alerté le GREVIO sur le fait que le glissement vers l'utilisation de crédits des municipalités, mentionné ci-dessus, a dans certains cas créé des incertitudes supplémentaires, qui entraînent un risque que des services de soutien spécialisés s'interrompent du jour au lendemain¹⁹.

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

14. Les sources de financement évoquées dans le rapport d'évaluation de référence sont les fonds propres de l'État (Sécurité sociale), une part des revenus générés par les jeux d'argent sous licence et les fonds reçus de l'Union européenne. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO, page 21 (paragraphe 39).

15. Par exemple, alors que l'Institut de sécurité sociale avait alloué 4 568 008 € aux foyers d'accueil en 2016, cette dotation a atteint 5 787 145 € en 2021. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO, page 21 (paragraphe 40), et le rapport étatique, page 13.

16. Rapport d'APF et End FGM, page 3.

17. Rapport étatique, page 54.

18. Contribution des ONG AMCV, APAV, FEM et autres, page 21.

19. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

23. Contrairement au financement des organisations confessionnelles, le financement des organisations de défense des droits des femmes qui offrent des services spécialisés est généralement défini dans un accord-cadre proposé par les autorités, et les fonds sont transférés sur la base d'une valeur de référence fixe par service fourni. Le GREVIO note qu'en raison des différences entre les organisations évoquées ci-dessus, il y a des écarts importants dans les contrats et les montants transférés. Les écarts de montants s'expliquent aussi par les variations d'une municipalité à l'autre et d'une région à l'autre²⁰. Ces inégalités contribuent souvent à créer un climat de méfiance de la part des organisations de défense des droits des femmes envers le travail des autorités.

24. Des organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine ont attiré l'attention du GREVIO sur le fait qu'en raison de l'utilisation de la méthode de financement fondée sur des valeurs de référence, elles ont du mal à obtenir un financement de base qui leur permette de faire face aux dépenses courantes : salaires, loyer, factures d'eau et d'électricité et autres frais de fonctionnement. En outre, les valeurs de référence définies par l'État ne couvrent que rarement, voire jamais, les coûts réels des services offerts aux victimes²¹. En conséquence, nombre de prestataires de services doivent faire appel à des sources de financement privées pour pouvoir joindre les deux bouts.

25. En ce qui concerne leur participation à l'élaboration des politiques, le GREVIO note que le sentiment dominant parmi les ONG de défense des droits des femmes reste que la coopération avec la CIG par le biais de son comité consultatif est largement descendante, c'est-à-dire que le comité consultatif informe les ONG des décisions au lieu de les associer de manière constructive à la prise de ces décisions ; ce même sentiment avait déjà été évoqué dans le rapport d'évaluation de référence. Les tentatives de réforme du processus de consultation n'ont pas abouti, car, selon les indications données par les ONG de défense des droits des femmes, les propositions examinées auraient encore réduit leur influence²². Le GREVIO note cependant que des réformes concernant la participation des ONG sont en cours.

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

- a. assurer un financement approprié, à long terme et pérenne des organisations de défense des droits des femmes qui offrent des services de soutien spécialisés aux femmes victimes de toute forme de violence visée par la Convention d'Istanbul et à leurs enfants, dans l'ensemble du pays, sur la base de procédures transparentes et accessibles ;**
- b. prendre des mesures pour remédier à l'inégalité entre les organisations de défense des droits de la femme et les autres organisations offrant des services aux victimes, y compris les organisations confessionnelles, lorsqu'il s'agit d'assurer un financement durable et suffisant, en reconnaissant la valeur et l'expérience que les premières apportent en termes d'approche sexospécifique appliquée à la violence envers les femmes ;**
- c. renforcer les mécanismes de coopération avec les organisations de défense des droits des femmes afin que les processus de consultation soient inclusifs et transparents et qu'elles donnent à ces organisations les moyens de contribuer véritablement à l'élaboration des politiques.**

27. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à allouer des ressources financières appropriées à la mise en œuvre de toute stratégie nationale et de tout plan d'action, actuels ou futurs, ce qui permettrait de rationaliser leur mise en œuvre.

20. Contribution des ONG AMCV, APAV, FEM et autres, page 21. Par exemple, les organisations basées dans la région de Lisbonne sont dans l'impossibilité d'accéder à une partie des fonds provenant de l'Union européenne. Cela s'explique par la classification différente de Lisbonne (Área Metropolitana de Lisboa) dans la nomenclature NUTS de l'UE par rapport à d'autres régions du pays : Lisbonne appartient en effet à la catégorie « régions plus développées ». Voir la Décision d'exécution (UE) 2021/1130 du 5 juillet 2021 établissant la liste des régions éligibles à un financement du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen plus et des États membres éligibles à un financement par le Fonds de cohésion pour la période 2021-2027 : www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D1130.

21. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

22. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

D. Collecte de données (article 11)

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

1. Forces de l'ordre et justice

29. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait appelé les autorités portugaises à élargir leur collecte de données afin de couvrir toutes les formes de violence visées par la convention, à perfectionner les indicateurs concernant le harcèlement, la violence sexuelle et le viol, et à harmoniser les actions de collecte de données afin de tirer des conclusions plus significatives et de permettre l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles.

30. Depuis, les services des forces de l'ordre et les autorités judiciaires ont commencé à collecter des données détaillées et ventilées, qui sont publiées en ligne par la Direction générale du ministère de la Justice, ce dont le GREVIO se félicite²³. Des données sur la violence domestique et sexuelle sont publiées par le Secrétaire général de la sécurité intérieure dans son rapport annuel tandis que les données sur le harcèlement, le mariage forcé et les autres infractions pénales couvertes par la convention sont collectées et publiées par le pouvoir judiciaire et la CIG²⁴. Le GREVIO a été informé de problèmes liés à la saisie des données : certains paramètres, y compris des informations importantes sur la victime et l'auteur des violences, telles que leur état civil ou la nature de leurs rapports, étaient parfois omis. Le GREVIO note que, bien que ces préoccupations nécessitent des efforts supplémentaires, elles ne remettent pas en cause l'impression globalement positive des réformes entreprises par de multiples autorités dans ce domaine²⁵.

31. Afin de continuer à combler les lacunes constatées en 2021, les autorités ont lancé un projet pilote visant à créer une base de données unifiée sur la violence envers les femmes et la violence domestique (BDVMVD) qui relie les sources de données dans le but de « promouvoir une connaissance approfondie de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, de contribuer à l'élaboration de politiques et à la prévention de ces formes de violence » ainsi que de « produire une perspective globale et intégrée sur les meurtres et les autres formes de violence liés au genre »²⁶. La BDVMVD a pour objectif de suivre les affaires depuis le signalement jusqu'à l'issue finale en collectant et en intégrant des données qui proviennent de dix parties prenantes différentes, dont le système judiciaire et les différents services des forces de l'ordre, et qui portent sur les signalements, les ordonnances de protection, l'enquête, l'issue judiciaire et l'indemnisation accordée aux victimes ; parmi ces données figurent même des informations provenant de l'Équipe d'analyse rétrospective des homicides dus à la violence domestique²⁷. De plus, la base de données contiendra des données ventilées sur la violence domestique, la violence sexuelle, les MGF, le harcèlement et d'autres infractions relevant du domaine de la violence envers les femmes²⁸. Des données anonymisées doivent être communiquées tous les trimestres à la CIG et publiées²⁹. Une fois finalisée, la base de données relèvera du Secrétariat général du ministère de l'Intérieur. Le GREVIO salue les mesures déjà prises et note que les protocoles de collecte de données ont été jugés conformes aux normes nationales et internationales en la matière. La base de données en est à l'étape finale de sa mise en place.

23. Les statistiques collectées par le système judiciaire portugais sont disponibles à l'adresse suivante : www.estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/en-us/Pages/Temas/CriminalidadeJusticaPenal.aspx

24. Voir : www.ssi.gov.pt/publicacoes/relatorio-anual-de-seguranca-interna.

25. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

26. Voir le nouvel article 37a, paragraphe 2, de la loi n° 112/2009, introduit en 2021.

27. Voir, dans la suite du rapport, « Appréciation et gestion des risques (article 51) ».

28. Article 37a, paragraphe 4, de la loi n° 112/2009, ajouté en 2021.

29. Article 37a, paragraphes 5 et 10.

2. Secteur de la santé

32. Le GREVIO avait observé dans son rapport d'évaluation de référence que malgré la création d'équipes de prévention de la violence des adultes (*EPVA*) dans les hôpitaux et les centres de soins de l'ensemble du Portugal et l'adoption de protocoles d'orientation pour la collecte de données, il restait nécessaire de s'attacher à améliorer la collecte de données dans le secteur de la santé, notamment de former les professionnel·les de santé aux bonnes pratiques de collecte et d'assurer un suivi régulier de ces pratiques.

33. Depuis 2020, la base de données des dossiers médicaux électroniques utilisée dans le secteur de la santé a été améliorée : elle comporte désormais aussi des dossiers cliniques sur la violence chez les adultes (*CRVA*), dont l'objectif est d'enregistrer des données sur les cas de violence domestique et de violence envers les femmes, qu'il s'agisse de soupçons ou de cas confirmés. Le système *CRVA* comporte des informations sur les examens pratiqués et des données à caractère personnel sur la victime et sur l'auteur des violences, il précise le type de violence et décrit tout programme individuel destiné à la victime. Il a déjà produit des données pertinentes, et des professionnel·les ont été formés à son utilisation. Un guide d'utilisation a été publié à cette fin. Toutefois, étant donné son déploiement récent, le *CRVA* est encore sous-utilisé selon le rapport étatique et il reste nécessaire de former les professionnel·les³⁰.

34. Le GREVIO prend note avec intérêt des actions menées dans le secteur de la santé pour collecter des données sur les MGF. Cette collecte a été facilitée par l'instauration des *CRVA*. Des données sont collectées sur le type de mutilations et l'origine de la victime et précisent notamment si les mutilations ont été pratiquées au Portugal ou à l'étranger. Le nombre de *CRVA* concernant des MGF augmente, ce qui permet de savoir où des MGF sont pratiquées, et d'élaborer ainsi des réactions adéquates et d'assurer un suivi des cas.

3. Services sociaux

35. Le GREVIO note que les services sociaux concernés (tels que les bureaux d'aide sociale, les bureaux de protection de la jeunesse, les bailleurs sociaux et les agences pour l'emploi) ne collectent pas systématiquement des données sur le nombre de femmes et de filles qui entrent en contact avec eux pour demander de l'aide parce qu'elles subissent une forme de violence envers les femmes ou de violence domestique. Les données collectées ne sont ni communiquées à une autorité centrale ni publiées. Selon les autorités, cette lacune devrait être comblée par l'intégration des prestataires de services sociaux dans la *BDVMVD*, base de données dont la mise en place est en cours.

36. Le GREVIO prend également note de la mise en place d'un système complet de gestion de l'information (« plateforme *ViViDo* »), destiné au réseau de services de soutien spécialisés des victimes. Il s'agit d'une plateforme en ligne qui recueille des données provenant de tous les prestataires de services spécialisés et qui permet une coordination entre eux et une orientation efficace des victimes, sous la supervision de la *CIG* tout en assurant la protection des données sur les victimes. La plateforme, qui fonctionne depuis janvier 2024, compte actuellement plus de 800 prestataires de services enregistrés en tant qu'utilisateurs dans tout le pays. Étant donné qu'elle a été créée récemment, son effet opérationnel doit encore être évalué, mais les premiers résultats semblent prometteurs³¹.

37. Des organisations de défense des droits des femmes ont indiqué au GREVIO que les victimes étaient de plus en plus réticentes à voir leurs données saisies dans un système informatique et mises à la disposition d'un nombre croissant d'institutions utilisant la nouvelle plateforme ; les victimes craignent en effet que cette empreinte numérique importante augmente leur vulnérabilité et leur exposition. Quant aux ONG, dans la mesure où leur dotation est calculée en fonction d'un montant de référence par victime, elles craignent que le financement ne soit interrompu si une victime refuse que les informations la concernant alimentent une base de données officielle gérée par les autorités. Le GREVIO note que tout exercice de collecte de données entrepris dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul doit être mené conformément aux normes énoncées dans la Convention du

30. Rapport étatique, page 20.

31. Pour en savoir plus sur la plateforme, voir : www.eeagrants.org/archive/2014-2021/projects/PT-WORKLIFE-0005.

Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

38. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. poursuivre leurs actions en matière de collecte de données par les services des forces de l'ordre et la justice, à rendre opérationnelle une base de données qui suivrait les affaires de violence envers les femmes depuis le signalement jusqu'à l'issue finale (judiciaire ou autre), et à recueillir des données ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'auteur des violences, et en fonction de leurs rapports et de la localisation géographique, y compris des données concernant toute ordonnance d'interdiction ou de protection délivrée, sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul ;**
- b. intensifier leurs actions pour sensibiliser davantage les professionnel·les de santé à l'importance de collecter des données sur toutes les formes de violence envers les femmes, y compris la violence domestique, et à renforcer les compétences et capacités de ces professionnel·les en matière de collecte de données, notamment au moyen de formations appropriées ;**
- c. collecter des données sur le nombre de femmes et de filles qui prennent contact avec les services sociaux pour demander de l'aide parce qu'elles sont confrontées à la violence envers les femmes ou à la violence domestique, et à veiller à ce que ces données soient ventilées par sexe et par âge, selon le type de violence, selon les rapports entre l'auteur des violences et la victime, selon la localisation géographique et selon d'autres facteurs jugés pertinents. Si une victime refuse que les informations la concernant soient entrées dans la base de données, cette décision ne doit pas avoir de répercussions négatives sur ses droits.**

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

A. Prévention

39. Le chapitre III de la Convention d'Istanbul énonce un certain nombre d'obligations générales ou plus spécifiques dans le domaine de la prévention. La présente partie du rapport est consacrée à l'analyse des progrès accomplis, depuis la procédure d'évaluation de référence, en matière de mise en œuvre de mesures préventives. Ci-après sont aussi couverts les progrès réalisés en vue de l'adoption de mesures préventives plus spécifiques mentionnées au chapitre III qui concernent l'éducation, la formation de tous les professionnels concernés et les programmes destinés aux auteurs de violences. Garantir une prévention efficace de toutes les formes de violence envers les femmes et de violence domestique, c'est une étape importante pour rendre cette violence inacceptable et réduire l'importance de ce phénomène³². Des mesures préventives efficaces permettent aussi d'encourager les femmes et les filles à révéler ce qu'elles ont vécu et à demander soutien et protection.

1. Obligations générales (article 12)

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

41. Pour donner suite à certaines des conclusions du rapport d'évaluation de référence du GREVIO, les autorités ont considérablement intensifié leurs actions de sensibilisation, notamment en prenant des mesures destinées spécifiquement aux victimes qui sont confrontées à la discrimination intersectionnelle ou qui risquent de l'être. Les documents d'orientation dans ce domaine sont la Stratégie nationale et le PAVMVD correspondant, dont l'un des objectifs stratégiques est de prévenir et d'éliminer l'attitude consistant à tolérer la violence envers les femmes, de mener des actions de sensibilisation et de promouvoir une culture de la non-violence³³. Le PAVMVD pour l'égalité de genre mentionné plus haut prévoit aussi des mesures utiles pour sensibiliser à des aspects importants, tels que la nécessité de former le personnel non enseignant sur l'influence des stéréotypes sexistes dans l'éducation, ce dont le GREVIO se réjouit³⁴.

42. Dans l'ensemble, le GREVIO prend note avec satisfaction des actions de prévention étendues et variées menées par les autorités portugaises, sous la direction de la CIG, ainsi que de la participation fréquente des organisations de défense des droits des femmes aux activités correspondantes. Par exemple, le Portugal organise chaque année trois campagnes de sensibilisation : sur les MGF (à partir du 6 février), sur la violence dans les fréquentations (à partir du 14 février) et sur la violence envers les femmes de nature sexiste (à partir du 25 novembre). En outre, conformément à la Stratégie nationale en matière d'éducation, qui est harmonisée avec la stratégie nationale pour l'égalité de genre, plusieurs

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

33. Stratégie nationale, objectif stratégique n° OE1.

34. Mesure n° 222 du Plan d'action national pour l'égalité de genre (2023-2026).

campagnes de sensibilisation engageantes et créatives visant à promouvoir les comportements non violents ont été mises en œuvre à l'école primaire. Le GREVIO prend également note avec satisfaction de l'augmentation du nombre d'initiatives de coopération avec des entreprises privées, lancées dans le but de faciliter le signalement des violences domestiques et de sensibiliser à ce problème.

43. Depuis la publication du rapport d'évaluation de référence, les autorités ont également lancé la première campagne nationale de prévention et de lutte contre les mariages précoces et forcés, qui s'adresse au grand public mais aussi aux fonctionnaires et aux personnels techniques et qui est destinée à les informer, entre autres, des principaux indicateurs de ces phénomènes³⁵.

44. Outre ces nouvelles actions de prévention, le GREVIO se félicite de l'extension de mesures préventives déjà éprouvées, notamment les mesures appliquées dans les aéroports portugais pour repérer les femmes et les jeunes filles qui voyagent vers des lieux où l'on sait que les MGF sont pratiquées et qui risquent donc de subir des MGF. Le GREVIO note avec satisfaction que ces mesures, considérées comme une pratique prometteuse dans le rapport d'évaluation de référence, ont encore été intensifiées par la création et la diffusion d'un modèle pour le signalement et la prévention des MGF et des mariages précoces et forcés, qui est distribué aux services de contrôle aux frontières et qui explique comment détecter de tels cas et comment bien orienter les personnes concernées. De plus, les lignes directrices existantes sur les MGF utilisées par les professionnel·les de santé ont été réexaminées et le soutien aux organisations locales travaillant sur cette question a été renforcé³⁶.

45. Les résultats des actions de sensibilisation sont mis en évidence par la société civile, qui constate un changement lent mais notable au sein de la société : les rôles dévolus traditionnellement aux femmes et aux hommes tendent à s'estomper et la violence domestique est davantage dénoncée³⁷. Malgré cette évolution, le GREVIO constate que les valeurs patriarcales, les rapports de force entre hommes et femmes et une compréhension limitée de la violence envers les femmes de nature sexiste sont encore répandus dans certaines couches de la société et parmi certains professionnel·les, en particulier dans le système judiciaire et au sein des unités non spécialisées des forces de l'ordre. Les défis spécifiques liés à ces groupes professionnels sont examinés plus en détail dans le présent rapport, dans les parties consacrées aux articles 31, 49 et 50.

46. Etant donné les considérations ci-dessus, le GREVIO souligne la nécessité d'élaborer des mesures préventives et des campagnes de sensibilisation plus spécifiques et plus ciblées pour lutter contre la violence de nature sexiste à laquelle sont confrontées – davantage que les autres femmes - les femmes roms, ainsi que les migrantes ou les femmes réfugiées résidant au Portugal. Des études montrent que les perceptions entourant la violence domestique chez les femmes roms au Portugal ont grand besoin d'être remises en question de manière coordonnée, durable et stratégique, y compris par des mesures de sensibilisation et de renforcement de la confiance³⁸. Le GREVIO note à cet égard que si le Portugal harmonisait sa stratégie d'intégration des Roms avec la stratégie nationale pour l'égalité de genre (comme il l'a fait pour la stratégie en matière d'éducation), cela permettrait de coordonner les actions et cela contribuerait à rendre les mesures et les politiques plus efficaces. Le GREVIO note aussi que des actions complémentaires sont nécessaires pour accroître la sensibilisation aux manifestations numériques de la violence envers les femmes et pour garantir une participation durable des hommes et des garçons à la promotion d'un comportement positif en matière de sexualité.

47. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts de sensibilisation afin de promouvoir au sein de la société une compréhension de la violence envers les femmes et de la violence domestique en tant que phénomène qui s'appuie sur des stéréotypes et qui comporte nettement une dimension de genre. Des actions devraient être menées pour promouvoir une évolution des mentalités et des attitudes, car celles-ci contribuent

35. Rapport étatique, page 8.

36. *Ibid.*

37. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation. Par exemple, le nombre de cas de violence domestique signalés à la police a augmenté : il est passé de 26 483 en 2018 à 30 461 en 2023. Voir le portail des statistiques judiciaires du Portugal : www.estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/en-us/Pages/Temas/CriminalidadeJusticaPenal.aspx.

38. Voir le rapport consacré au Portugal dans le cadre du projet Pattern : www.projectpattern.eu/outputs/. Par exemple, l'une des femmes interrogées lors de l'étude s'exprime ainsi : « Dans la communauté rom, les gifles, ce n'est pas de la violence domestique. [Est-ce que c'est normal ?] Oui, c'est normal. [Est-ce que ça fait partie de la vie ?] Oui, ça fait partie de la vie. Malheureusement. »

à justifier et à perpétuer la violence envers les femmes, en particulier parmi les professionnel·les du système judiciaire et au sein des unités non spécialisées des forces de l'ordre. Une attention particulière devrait être accordée à la sensibilisation des groupes de victimes exposées à la discrimination intersectionnelle, comme les femmes et les filles roms, et des actions spécifiques devraient être menées pour renforcer le rôle des hommes et des garçons dans la prévention et pour sensibiliser à toutes les manifestations numériques de violence envers les femmes. Une étude d'impact devrait être réalisée pour évaluer les effets des mesures de sensibilisation.

2. Éducation (article 14)

48. Les rédacteurs de la convention ont reconnu le rôle déterminant que jouent l'éducation formelle et l'éducation informelle dans la lutte contre les causes profondes de la violence envers les femmes et des filles. L'article 14 souligne ainsi la nécessité d'élaborer du matériel pédagogique qui porte sur des sujets comme l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles de genre non stéréotypés, le respect mutuel, le règlement non violent des conflits dans les rapports interpersonnels et le droit à l'intégrité personnelle, et qui donne des informations sur les différentes formes de violence envers les femmes de nature sexiste, d'une manière adaptée à l'âge et aux capacités des apprenants et lorsque les Parties estiment que c'est approprié. L'obligation de promouvoir ces principes s'applique aussi aux structures éducatives informelles et aux structures sportives, culturelles et de loisirs. Dans ce contexte, le GREVIO souligne l'importance d'informer les parents sur le contenu de ces enseignements et sur les qualifications des personnes qui les dispensent, et d'indiquer aux parents à qui s'adresser s'ils ont des questions à poser.

49. L'éducation à la citoyenneté est la principale matière de l'enseignement primaire et secondaire portugais qui couvre les questions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles de genre non stéréotypés, le respect mutuel et les droits humains. Bien que le programme de cette matière ait été élaboré conformément à la Stratégie nationale sur l'éducation, qui prévoit que le sujet de l'égalité entre les femmes et les hommes soit intégré dans l'éducation à la citoyenneté, chacun des établissements scolaires reste libre de choisir les composantes du cours, et donc de traiter ou non ce sujet. Le GREVIO note avec inquiétude que, par conséquent, certains établissements omettent d'enseigner la totalité ou une partie des éléments énumérés à l'article 14 de la convention³⁹. Le GREVIO prend aussi note avec inquiétude d'exemples d'opposition croissante des parents au contenu de ces cours, ce qui incite encore davantage les établissements à renoncer à ces enseignements. Il partage la préoccupation exprimée par la société civile selon laquelle, si des établissements n'assurent pas ces cours, ou si des élèves sont dispensés de les suivre, cela a pour effet de priver des élèves de possibilités, adaptées à leur âge, d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour établir des relations saines, fondées sur le respect et le consentement, élément fondamental de la prévention de la violence envers les femmes⁴⁰.

50. Dans le cadre de l'éducation à la santé dispensée aux niveaux primaire et secondaire, divers éléments énumérés à l'article 14, paragraphe 1, sont traités, notamment la question des relations saines, la promotion d'une culture du respect et de la tolérance, ainsi que la diversité dans l'expression du genre et l'orientation sexuelle.

51. L'éducation aux médias fait partie des sujets enseignés dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté. Bien que diverses initiatives visant à lutter contre la violence dans la sphère numérique (telles que le projet « *Be safe, be brave* ») soient mises en œuvre dans les établissements scolaires, la maîtrise du numérique et la sécurité en ligne ne semblent pas faire systématiquement partie du programme scolaire officiel ; il est pourtant indispensable de traiter ces sujets, comme l'explique le GREVIO dans sa Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes⁴¹.

52. Le GREVIO prend note avec intérêt des différentes campagnes, sur des sujets comme le sexisme et les stéréotypes de genre, qui sont organisées dans les établissements scolaires et dont certaines ont été évoquées au titre de l'article 12 ci-dessus. En 2021, des élèves ont produit de courtes vidéos

39. Contribution des ONG AMCV, APAV, FEM et autres, page 33.

40. *Ibid.*

41. www.rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147.

destinées à dénoncer et à combattre le sexisme, dans le cadre d'un concours scolaire national qui a remporté un vif succès⁴². Le GREVIO prend aussi note avec satisfaction du projet «*Escola Segura*» (école sûre) mené par la police nationale civile du Portugal (*Polícia de Segurança Pública, PSP*), qui est chargée de la sécurité dans les établissements scolaires, et le ministère de l'Éducation ; la PSP travaille également sur la prévention de la violence, notamment par des mesures de sensibilisation des élèves⁴³.

53. Le GREVIO constate une autre évolution positive observée depuis sa dernière évaluation : le personnel enseignant a été formé à la détection des élèves victimes ou témoins de violences domestiques. Les cas de violence qui se produisent dans les établissements scolaires sont consignés et font l'objet d'un suivi sur une plateforme du ministère de l'Éducation et sont signalés aux forces de l'ordre. En outre, le GREVIO se félicite de l'information selon laquelle plusieurs universités portugaises ont établi des procédures internes pour lutter contre le harcèlement (sexuel et autre) et contre la discrimination. Bien que seules quatre des 154 plaintes reçues en 2022 aient donné lieu à des poursuites pénales, la mise en place de ce mécanisme constitue une étape positive⁴⁴.

54. L'augmentation de la consommation de pornographie (violente) chez les enfants et les adolescents, en particulier les effets négatifs qu'elle a sur leur capacité à établir des relations sexuelles saines et fondées sur le consentement, est une tendance inquiétante que le GREVIO a déjà remarquée dans d'autres pays et qui semble aussi être à l'œuvre au Portugal⁴⁵. Selon une étude récente, l'âge moyen auquel commence la consommation de pornographie est de 13,5 ans au Portugal⁴⁶. En conséquence, le GREVIO souligne la nécessité d'inclure des ressources pédagogiques sur le consentement et le droit à l'intégrité personnelle dans les programmes de l'enseignement primaire et secondaire au Portugal, qui semblent actuellement en être dépourvus. Selon les autorités, le ministère de l'Éducation prévoit de s'attaquer à ce phénomène dans un avenir proche⁴⁷.

55. Concernant l'article 14, paragraphe 2, de la convention, le GREVIO note que certaines mesures ont été mises en place par les autorités portugaises pour que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles de genre non stéréotypés, le respect mutuel et le règlement non violent des conflits dans les relations interpersonnelles soient des principes promus dans les structures éducatives informelles et dans les structures sportives, culturelles et de loisirs⁴⁸. Parmi ces mesures, le GREVIO note avec un intérêt particulier la création de plusieurs plateformes en ligne qui permettent de signaler des violences contre des sportives et des sportifs, y compris des cas de harcèlement sexuel, et qui sont gérées par l'Institut portugais du sport et de la jeunesse, la Fédération portugaise de football et d'autres. Toutefois, des actions continues de prévention sont nécessaires dans le secteur informel pour atteindre les objectifs de la convention.

56. Enfin, le GREVIO constate qu'il reste difficile de déterminer dans quelle mesure les ressources pédagogiques mises à la disposition du personnel enseignant sont effectivement utilisées en pratique et dans tous les établissements scolaires du Portugal, ce qui rend difficile l'évaluation du niveau de mise en œuvre de l'article 14. À cet égard, le GREVIO observe qu'il reste nécessaire de définir un ensemble d'indicateurs pour évaluer les aptitudes et les compétences des élèves.

57. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à veiller à ce que tous les sujets énumérés à l'article 14, paragraphe 1, dont les stéréotypes de genre, l'égalité entre les femmes et les hommes et les diverses formes de violence envers les femmes, soient inclus dans les programmes scolaires obligatoires et soient enseignés, dans la pratique, à tous les élèves, d'une manière adaptée à l'âge et au stade de développement des apprenants. Il faudrait enseigner aux

42. Rapport étatique, page 25.

43. Pour de plus amples informations sur le projet et les conférences, voir www.psp.pt/Pages/atividades/programa-escola-segura.aspx.

44. Voir *Mais de uma centena de queixas de assédio recebidas por universidades — apenas quatro penalizadas*, disponible à l'adresse suivante : www.publico.pt/2023/04/22/sociedade/noticia/centena-queixas-assedio-recebidas-universidades- apenas-quatro-penalizadas-2047113.

45. Voir le premier rapport d'évaluation thématique du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 5 et 6 (page 10), qui donne d'autres références encore.

46. Voir Maria Leonor Carvalho Teixeira, « Sexual Violence and Gender: The role of rape myths and violent pornography among college students » (2024) : www.repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/159274.

47. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

48. Voir « Obligations générales (article 12) ».

élèves la notion de libre consentement dans les relations sexuelles et les sensibiliser aux effets néfastes de la pornographie violente et aux implications de la diffusion d'images intimes de soi et d'autrui. Ces enseignements devraient faire l'objet d'une évaluation régulière au moyen d'un ensemble unifié d'indicateurs. Il faudrait aussi informer les parents sur l'éducation de leurs enfants concernant ces sujets.

58. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à veiller à ce que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles de genres non stéréotypés, le respect mutuel et le règlement non violent des conflits dans les relations interpersonnelles soient davantage promus dans les structures éducatives informelles et dans le cadre des activités sportives, culturelles et de loisirs, comme le prévoit l'article 14, paragraphe 2, de de la Convention d'Istanbul.

3. Formation des professionnel·les (article 15)

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

60. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO notait que des formations sur la violence envers les femmes de nature sexiste avaient été organisées pour les professionnel·les de santé, les membres des forces de l'ordre et les magistrat·es. Cependant, soit les formations n'étaient pas obligatoires, soit elles n'étaient pas suffisamment disponibles.

61. Le GREVIO se réjouit de constater que depuis, l'offre de formations pour les professionnel·les de santé (médecins, personnel infirmier, sages-femmes, etc.), qu'ils soient ou non membres d'une équipe de prévention de la violence des adultes (EPVA), s'est développée au fil des ans et qu'elle a eu un effet positif⁴⁹. Le savoir-faire des organisations de la société civile a aussi été mise à contribution lorsqu'il était utile⁵⁰. Le GREVIO note qu'un système de « formation de formateurs », qui permet à des professionnel·les de santé de former d'autres professionnel·les, a été appliqué pour assurer la transmission intergénérationnelle des connaissances et de l'expérience. Dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue, les modules obligatoires portent sur tous les protocoles à appliquer pour travailler avec les victimes et sont destinés à former les professionnel·les au dépistage et à la détection d'un grand nombre (sinon de la totalité) des formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, y compris la violence domestique (détection des signes d'étranglement non mortel, par exemple), la violence sexuelle et les MGF.

62. En outre, le GREVIO note avec satisfaction que la formation des deux branches des forces de l'ordre portugaises sur les questions liées à la violence de nature sexiste s'est développée pour englober des thèmes comme la violence sexuelle, l'évaluation des risques et, plus généralement, le travail avec les victimes. À cette fin ont notamment été mis en place de vastes programmes de formation. Selon les informations disponibles, 4 061 fonctionnaires de police ont suivi une formation initiale dans le cadre d'un tel programme, sur des questions comme la violence domestique, les violences sexuelles, le traitement des victimes qui sont en situation de handicap ou qui ont des troubles cognitifs, les techniques d'entretien avec les victimes ou l'évaluation des risques. Cependant, il semble y avoir un décalage entre le niveau de formation reçu et les réactions des unités non spécialisées des forces de l'ordre en cas de signalement de violences par les victimes ; en particulier, les membres de ces unités ne semblent guère comprendre ni la dynamique du pouvoir qui caractérise la violence domestique ni l'effet qu'ont, sur la vie des victimes, les manifestations numériques de la violence envers les femmes, comme le harcèlement en ligne et la diffusion non consentie d'images intimes⁵¹. Quoique marginales, ces insuffisances soulignent la nécessité de poursuivre les actions de formation sur le travail avec les victimes et la constitution de dossiers.

49. Contribution des ONG AMCV, APAV, FEM et autres, page 34.

50. Rapport étatique, page 35.

51. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

63. En revanche, le GREVIO constate peu de progrès dans la formation des professionnel·les de la justice. Malgré les accords conclus par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) et par le Centre d'études judiciaires, et malgré les modifications législatives qui ont fait de l'éducation aux droits humains une composante obligatoire de la formation initiale et continue des juges et des procureur·es, les attitudes patriarcales des professionnel·les de la justice restent l'un des principaux motifs de plainte de la société civile et des victimes⁵². Le GREVIO note que, dans la pratique pourtant, la formation continue des membres de la magistrature sur les sujets énumérés à l'article 15 de la convention reste facultative, et que nombre de magistrat·es ne suivent pas de formation complémentaire consacrée à la violence envers les femmes de nature sexiste, mais qu'ils ou elles choisissent plutôt des cours sur d'autres sujets⁵³.

64. Le GREVIO respecte pleinement le principe d'indépendance et d'autonomie des membres de la magistrature, ainsi que l'autonomie du pouvoir judiciaire en matière d'organisation de la formation. Il note toutefois que le pouvoir judiciaire joue un rôle unique et déterminant dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et de ses principes intégrés dans la législation nationale. En vertu de ce rôle essentiel, les décisions judiciaires peuvent engager directement la responsabilité de l'État⁵⁴. Il est donc capital que dans les affaires de violence envers les femmes relevant du droit pénal ou du droit civil, les décisions soient éclairées et qu'elles reposent sur des connaissances spécialisées adéquates de sujets comme les stéréotypes de genre. Pour statuer sur ces affaires, il est en effet nécessaire d'avoir de bonnes connaissances de phénomènes complexes, tels que le comportement victimaire provoqué par un traumatisme, les différentes manières dont peuvent réagir les victimes de viol (y compris l'inhibition, la soumission et l'attachement) et les dommages et les conséquences dont peuvent souffrir, sur le long terme, les enfants témoins de violences domestiques ; il est également nécessaire d'avoir une connaissance approfondie des normes énoncées dans la Convention d'Istanbul. Ces questions ne peuvent pas être suffisamment traitées dans le cadre de cours ponctuels et optionnels, mais elles doivent faire l'objet d'une formation approfondie et obligatoire des juges. Il est encourageant de voir que cet impératif est de plus en plus reconnu et que les écoles de la magistrature rendent progressivement obligatoires les formations concernant la violence envers les femmes afin de permettre aux magistrat·es de mieux comprendre la complexité de ces infractions. Ce constat est confirmé par les informations recueillies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe en 2020 ; elles montrent en effet que 24 États membres du Conseil de l'Europe imposent aux juges une forme de formation continue obligatoire. Vu sa complexité, la violence envers les femmes mériterait de figurer parmi les sujets sur lesquels les juges devraient obligatoirement se former⁵⁵. Il faut donc trouver des moyens de faire en sorte que le personnel de la magistrature possède les connaissances nécessaires pour prendre en charge les femmes victimes de violences et leurs enfants d'une manière qui les amène à faire confiance au système judiciaire et qui leur donne finalement le sentiment que justice leur a été rendue. Cela est d'une importance capitale non seulement dans le contexte de procédures pénales, mais aussi dans les procédures relevant du droit de la famille, car ces dernières aboutissent souvent à des décisions judiciaires concernant la garde et le droit de visite qui ne prennent pas suffisamment en considération la question de la sécurité des femmes et des enfants qui fuient une relation violente. Il est en effet fréquent que les juges aux affaires familiales fassent abstraction des allégations de violences domestiques et/ou acceptent des arrangements malgré des circonstances de violences domestiques. La nécessité de mettre l'accent sur la formation des juges, des procureur·es et des autres professionnel·les travaillant dans le système judiciaire au Portugal devient encore plus impérieuse compte tenu du constat fait par le GREVIO au titre de l'article 31, en ce qui concerne la

52. Article 74 de la loi n° 2/2008 et informations obtenues au cours de la visite d'évaluation. Les plaintes en question visent à la fois les juridictions pénales et les tribunaux aux affaires familiales.

53. La nature complexe de la violence envers les femmes justifierait une formation continue obligatoire des juges, en plus de la formation initiale. Le fait est que 24 États membres du Conseil de l'Europe imposent aux juges une forme de formation continue obligatoire. Voir Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, Données qualitatives sur les systèmes judiciaires européens, 2020 :

www.public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/QualitativeDataEN/QualitativeData.

54. Ci-dessous quelques exemples parmi de nombreuses affaires de violence envers les femmes où les décisions de juges ont engagé la responsabilité de l'État au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et ont ainsi mené à une violation de ses dispositions : *Vuckovic c. Croatie* (n° 15798/20, 12 décembre 2023), *J.L. c. Italie* (n° 5671/16, 27 mai 2021) et *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal* (n° 17484/15, 25 juillet 2017).

55. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, Données qualitatives sur les systèmes judiciaires européens, 2020 :

www.public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/QualitativeDataEN/QualitativeData.

détermination des droits de garde et de visite⁵⁶. Le GREVIO tient à souligner que le processus visant à faire évoluer les mentalités parmi les professionnel·les en exercice du système judiciaire est long et ardu, mais qu'il peut avoir des effets positifs déterminants sur la confiance des victimes dans le système de protection.

65. Enfin, et de manière plus générale, le GREVIO prend note avec intérêt du plan annuel de formation conjointe sur la violence envers les femmes et la violence domestique adopté en 2021, qui propose une formation à un large groupe de professionnel·les, au-delà des catégories évoquées ci-dessus⁵⁷. Plus de 7 000 personnes ont déjà bénéficié de cette formation⁵⁸. Selon les autorités, ce Plan s'adresse aux agents et agentes généralistes de l'administration, mais aussi aux professionnel·les travaillant dans les domaines du maintien de l'ordre, de la justice, de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Etant donné le grand nombre de catégories auxquelles s'adresse cette initiative de formation conjointe, le GREVIO considère qu'il s'agit là d'une étape importante dans la conceptualisation des approches de formation. Notant le fort potentiel de cette formation, le GREVIO souligne la nécessité de la soumettre à une évaluation efficace afin de mesurer ses effets et d'étudier les possibilités de l'étendre.

66. Rappelant les constats formulés dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à intensifier leurs actions pour faire en sorte que les membres du système judiciaire suivent obligatoirement et systématiquement une formation initiale et continue sur toutes les formes de violence envers les femmes visées par la Convention d'Istanbul.

67. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à veiller à ce que tous les professionnel·les susceptibles d'entrer en contact avec des victimes reçoivent une formation continue sur la question de la violence envers les femmes. Il est particulièrement nécessaire que les membres des forces de l'ordre suivent cette formation, qui devrait porter sur la prévention et la détection de tous les actes de violence visés par la Convention d'Istanbul, sur les stéréotypes et les perceptions de la violence envers les femmes, sur les besoins et les droits des victimes (y compris ceux des enfants exposés à la violence), sur le comportement des victimes induit par un traumatisme, et sur la prévention de la victimisation secondaire. Dans le cadre de cette formation, il faudrait aussi accorder une attention particulière à la question de la réaction des professionnel·les face aux manifestations numériques de la violence envers les femmes.

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

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

a. Programmes pour les auteurs de violences domestiques

69. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a constaté que les programmes destinés aux auteurs de violences domestiques au Portugal présentaient un certain nombre de points faibles. Il a notamment constaté qu'ils n'étaient pas soumis à des normes minimales, que la coopération avec les organisations de défense des droits des femmes était insuffisante, que l'offre de programmes était insuffisante et que la participation à un programme pouvait permettre à un auteur de violences d'échapper à une sanction pénale.

56. Voir « Garde, droit de visite et sécurité (article 31) » (plus loin dans le rapport).

57. Plan élaboré à la suite de la résolution n° 139/2019 du Conseil des Ministres portugais.

58. Rapport étatique, page 35. Plan annuel publié en 2020, voir : www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/06/172-20_PLANO_ANUAL_FORMACAO.pdf.

70. Bien que les deux types de programmes mis en œuvre hors du milieu carcéral semblent donner des résultats prometteurs, le GREVIO note que l'offre globale en la matière reste insuffisante pour garantir aux auteurs de violences domestiques l'accès à un processus qui les aide à changer de comportement⁵⁹. Selon les données disponibles, au deuxième trimestre de 2024, 2 482 auteurs de violences participaient à des programmes hors du milieu carcéral, contre 1 273 à la fin de 2018⁶⁰. Le GREVIO se félicite de l'augmentation progressive de la participation, mais il note que la plupart des participants suivent le programme car cela leur a été imposé par un tribunal, soit dans le cadre d'une ordonnance de protection, soit comme condition préalable à la suspension de la procédure pénale. Il reconnaît qu'une ordonnance de protection a des effets plus marqués si elle s'accompagne de l'obligation de participer à un programme destiné aux auteurs de violences, mais il craint que l'accent qui continue d'être mis sur la participation ordonnée par un tribunal ne limite la portée de ces programmes aux auteurs de violences relevant du système de justice pénale. Il est difficile de savoir dans quelle mesure il existe des voies vers la participation volontaire ou si elles sont créées, étant donné qu'au Portugal seules deux structures proposent des programmes volontaires, mais par ailleurs limités.

71. Un autre problème relevé par le GREVIO en lien avec ce qui précède est le fait que les programmes sont encore largement utilisés en remplacement de condamnations pénales, ainsi que cela avait été constaté dans le rapport d'évaluation de référence⁶¹. À cet égard, le GREVIO rappelle qu'il incombe aux autorités de veiller à ce que les interactions entre les programmes destinés aux auteurs de violences domestiques et les procédures pénales n'aillent pas à l'encontre du droit des victimes à une procédure judiciaire juste et équitable⁶².

72. Le programme VIDA, utilisé en milieu carcéral, complète les deux programmes mentionnés ci-dessus. Il comprend 46 séances collectives obligatoires, axées sur la restructuration des points de vue de l'auteur des violences sur les relations et les stéréotypes de genre⁶³. En outre, plusieurs programmes destinés aux jeunes délinquants ont été mis en place récemment. Parmi ceux-ci, le GREVIO note avec intérêt le programme de lutte contre la violence des enfants envers les parents, élaboré en coopération avec l'Université de Coimbra.

73. Plus généralement, bien que la plupart des programmes visent à aider les auteurs de violences à modifier leur comportement à long terme et à assumer leurs responsabilités, il semble qu'il n'y ait pas de normes minimales applicables à l'ensemble des programmes et initiatives ; apparemment, la préconisation faite par le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence n'a donc pas encore été suivie. La récente étude comparée des programmes destinés aux auteurs de violences domestiques et sexuelles dans les États membres du Conseil de l'Europe, qui comporte aussi des recommandations, peut donner des orientations utiles en la matière⁶⁴. Le GREVIO prend également note des normes européennes récemment élaborées pour les programmes destinés aux auteurs, qui s'alignent pleinement sur les exigences de la Convention d'Istanbul et devraient servir de base à tous les efforts déployés par les autorités pour étendre et développer de tels programmes.⁶⁵ En outre, ni les prestataires

59. Le Portugal dispose de deux types de programmes hors du milieu carcéral pour les auteurs de violences : le PAVD, mis en œuvre dans la partie continentale du pays, et le Contigo, mis en œuvre aux Açores et, depuis 2019, à Madère. Pour les participants au programme Contigo, le taux de récidive serait de 15,4 %. Voir : Capinha *et al.*, « Intimate Partner Violence: A New Cognitive, Interpersonal and Motivational Framework for the Rehabilitation of Perpetrators in Portugal », www.journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0306624X221148125. Selon les informations obtenues par la Direction générale de la réinsertion et des services pénitentiaires au sujet du PAVD, le taux de récidive à cinq ans était de 22 %, contre 29 % pour les auteurs de violences qui n'avaient pas suivi le programme.

60. www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/portal-violencia-domestica/indicadores-estatisticos/#title5

61. Pour un examen plus approfondi de la question de la suspension de la procédure pénale, voir, dans la suite du rapport, « Obligations générales, réaction immédiate, prévention et protection (articles 49 et 50) » (passages consacrés aux condamnations).

62. Voir la page 57 de l'étude intitulée « Combating violence against women: minimum standards for support services », Conseil de l'Europe, 2008 :

[www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/source/eg-vaw-conf\(2007\)study%20rev.en.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/source/eg-vaw-conf(2007)study%20rev.en.pdf)

Voir aussi le paragraphe 195 de l'Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO.

63. Le programme VIDA est moins utilisé que les deux autres programmes susmentionnés. Rapport étatique, pages 38-39.

64. L'étude comporte aussi un aide-mémoire sur les programmes destinés aux auteurs de violence domestique (page 28) et de violence sexuelle (page 46). Voir : www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/-/new-publication-on-safe-and-effective-programmes-for-perpetrators-of-domestic-and-sexual-violence-out-now-

65. Voir « European Standards for Perpetrator Programmes » www.work-with-perpetrators.eu/european-standards-for-perpetrator-programmes.

de services de soutien spécialisés aux victimes ni les ONG de défense des droits des femmes ne semblent être systématiquement associés à la conception et à la mise en œuvre des programmes, ce qui peut nuire à la sécurité des femmes victimes.

74. Il a été signalé au GREVIO que les auteurs de violences qui ne participent pas aux programmes organisés hors du milieu carcéral ne sont pas toujours sanctionnés, et que l'effet des programmes n'a pas été évalué. Faute de données officielles sur cette question, le GREVIO note avec inquiétude qu'en l'absence de sanctions appropriées, la participation aux programmes reste tributaire de la bonne volonté des auteurs de violences. En outre, il reste nécessaire d'évaluer l'effet des programmes⁶⁶.

75. Le GREVIO note avec intérêt qu'il est prévu d'étendre prochainement les programmes facultatifs évoqués ci-dessus, ce qui devrait permettre d'en faire des programmes de changement de comportement largement accessibles aux personnes qui souhaitent lutter contre des tendances à la violence. Étant donné que les notions patriarcales et les stéréotypes de genre restent largement répandus, et que les violences domestiques sont en augmentation au Portugal, il faut en faire davantage pour développer la participation à ces programmes sur une base volontaire.

b. Programmes pour les auteurs de violences sexuelles

76. Au Portugal, deux programmes de cette catégorie fonctionnent en milieu carcéral : le programme « Vincular », destiné aux auteurs de violences sexuelles à l'encontre de mineurs, et le programme « Conter », destiné aux auteurs de violences sexuelles à l'encontre d'adultes. Selon les informations communiquées par la Direction générale de la réinsertion et des services pénitentiaires, le nombre annuel de participants au programme « Vincular » était compris entre 50 et 120, alors que le programme « Counter » n'a été suivi que par 15 à 16 personnes par an ces dernières années, mais rien ne permet de savoir si la participation avait été ordonnée par un tribunal ou si elle était volontaire. Le programme « Conter » est axé sur la restructuration cognitive, qui doit permettre de lutter contre la sexualité déviante ; il vise à développer les compétences personnelles et relationnelles, il encourage le développement de compétences empathiques et a pour objectif la prévention de la récidive.

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

- a. veiller à ce que les programmes de traitement à long terme destinés aux auteurs de violences domestiques et aux auteurs d'infractions à caractère sexuel disposent d'un nombre de places suffisant ;**
- b. veiller à ce que toutes les organisations et entités qui proposent, en milieu carcéral ou en milieu ouvert, des programmes préventifs d'intervention et de traitement pour les auteurs de violences domestiques ou sexuelles, appliquent à leur travail une approche centrée sur la victime, qu'elles coopèrent étroitement avec les services spécialisés pour les femmes qui sont concernés, et qu'elles fonctionnent sur la base de normes minimales établies conformément aux éléments fondamentaux énumérés dans le passage du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul consacré à l'article 16 ;**
- c. veiller à ce que l'effet des programmes destinés aux auteurs de violences soit évalué régulièrement et à ce que des sanctions soient prévues pour les auteurs de violences qui ne participent pas aux programmes.**

B. Protection et soutien

78. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul demande la mise en place d'une structure de soutien diversifiée, professionnelle et centrée sur la victime, pour toute femme ou fille confrontée à l'une des formes de violence visées par la convention. Des services de soutien généraux et spécialisés, axés sur les victimes, accessibles à toutes et en nombre suffisant, facilitent grandement le rétablissement en proposant un soutien, une protection et une assistance pour surmonter les multiples conséquences des

66. Voir le point n° 5 sur la page de la CIG consacrée aux statistiques : www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/portal-violencia-domestica/indicadores-estatisticos/#title5.

violences. À ce titre, ils contribuent largement à ce qu'une réponse globale et adéquate soit apportée aux différentes formes de violence couvertes par la convention.

1. Obligations générales (article 18)

79. L'article 18 de la Convention d'Istanbul énonce plusieurs principes généraux qui doivent être respectés lors de la prestation de services généraux et spécialisés de protection et d'accompagnement des femmes victimes de violences. Parmi ces principes figure la nécessité, pour les services, d'agir de manière concertée et coordonnée, avec l'appui de tous les organismes concernés. Plus spécifiquement, l'article 18, paragraphe 2, de la convention demande aux Parties de mettre en place des mécanismes de coordination appropriés, à même d'assurer une coopération effective entre, notamment, les tribunaux, les parquets, les services des forces de l'ordre, les pouvoirs locaux et régionaux, les ONG et les autres entités et organisations pertinentes. À cet égard, les ONG de défense des droits des femmes et les services de soutien spécialisés destinés aux femmes contribuent largement à garantir le respect des droits des victimes dans le cadre de cette coopération. L'article 18 énonce aussi d'autres principes généraux, dont la nécessité que les mesures de protection et de soutien reposent sur une compréhension sexospécifique de la violence envers les femmes et qu'elles portent sur la sécurité et les droits humains des femmes, en tenant compte des rapports entre les victimes, les auteurs de violences, les enfants et leur environnement plus large, et en répondant à l'ensemble de leurs besoins. Les services de soutien spécialisés doivent viser l'autonomisation et l'indépendance économique des femmes victimes de violences et éviter leur victimisation secondaire. Cette disposition souligne également l'importance de veiller à ce que l'accès aux services ne dépende pas de la volonté de la victime de porter plainte contre l'auteur de violences ou de témoigner contre lui.

80. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO constatait la nécessité de mettre en place des solutions permettant de proposer une réaction interinstitutionnelle coordonnée à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, et la nécessité de veiller à ce que les services offerts aux victimes s'appuient sur une compréhension sexospécifique de la violence envers les femmes et qu'ils suivent une approche donnant la priorité à la sécurité et au respect des droits humains des victimes, y compris les enfants témoins des violences.

81. Afin d'améliorer la coordination et de mieux répondre aux besoins des victimes, des protocoles ont été signés avec un certain nombre d'ONG afin de créer des bureaux d'aide aux victimes (GAV) intégrés au sein des parquets locaux, qui contribuent à la coordination des services et à l'orientation des victimes⁶⁷. Le GREVIO note aussi avec intérêt qu'en 2019, des sections spécialisées sur la violence domestique (SEIVD) ont été mises en place au sein des parquets de Lisbonne et de Porto. En outre, le GREVIO constate avec satisfaction que certaines SEIVD font appel à des consultant-es en psychologie, afin notamment d'offrir une assistance spécialisée aux victimes⁶⁸.

82. Une réaction interinstitutionnelle devrait être proposée aux victimes en dehors du système judiciaire au moyen du Réseau national de soutien aux victimes de violences domestiques supervisé par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG), auquel participent tous les prestataires de services spécialisés. Le GREVIO note qu'il y a plusieurs bons exemples de réaction interinstitutionnelle à la violence, comme le centre intégré d'aide aux victimes « *Espaço Júlia* » de Lisbonne (ouvert en 2015) et un centre similaire situé à Porto. Les équipes interdisciplinaires de ces centres offrent aux victimes toute une série de services, notamment une aide psychologique et des conseils à court et à long terme, un accompagnement pour l'accès aux services généraux, et une aide juridique. Plusieurs initiatives d'ONG ont également abouti à la création de centres d'aide aux victimes offrant tout un éventail de services, mais le fonctionnement à long terme de ces centres est gravement compromis car les ONG ne parviennent pas à obtenir un financement suffisant et durable, comme cela est indiqué plus haut, au sujet de l'article 8. En outre, l'attention du GREVIO a été attirée sur les conditions de financement imposées à de telles initiatives et sur le risque que ces conditions empêchent de faire reposer les interventions sur une compréhension sexospécifique de la violence envers les femmes⁶⁹.

67. Les premiers protocoles ont été signés en 2019 avec quatre organisations de défense des droits des femmes. Voir le rapport étatique, page 40.

68. Voir aussi, dans la suite du rapport, « Enquêtes et poursuites effectives » (articles 49-50).

69. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

83. Le GREVIO note que les deux services de Lisbonne et de Porto et les services assurés par des ONG sont bien intégrés dans le vaste réseau de services mis à la disposition des victimes, sur la base de protocoles officiels ou de manière non formelle. Ils coopèrent avec le service de transport public destiné aux victimes, les services de santé, les forces de l'ordre et le système judiciaire. Toutefois, le GREVIO note que les exemples de prestation de services intégrés restent insuffisants et qu'ils se concentrent dans les grands centres urbains.

84. Afin que leur réaction aux besoins des enfants et des mineur-es victimes de violences bénéficie aussi d'une coopération interinstitutionnelle, les autorités portugaises ont adopté en 2019 un guide sur l'intervention intégrée pour de tels cas de violence⁷⁰. Le GREVIO salue ces initiatives, en particulier le fait que le guide traite les besoins de ces victimes de manière intégrée, en associant les actions spécifiques des différentes autorités responsables, dans des domaines comme la justice, la sécurité sociale, l'éducation et la santé.

85. Par ailleurs, un Réseau territorial national de soutien aux victimes de violences domestiques a été mis en place. Ce réseau regroupe des autorités municipales, des ONG spécialisées et des organismes publics chargés, entre autres, de l'éducation, de l'emploi, du maintien de l'ordre, de la justice, de la santé et de la sécurité sociale. Les parquets font également partie du réseau⁷¹. En outre, les forces de l'ordre ont instauré en 2019 un modèle expérimental de réaction interinstitutionnelle (*AGIR-VD*), qui vise à coordonner toutes les entités nécessaires pour réagir face aux risques pour les victimes, définis à la suite d'une évaluation⁷².

86. Le GREVIO prend note avec satisfaction des réformes évoquées ci-dessus, qui sont menées pour que les victimes puissent bénéficier de services interinstitutionnels dans le cadre du système judiciaire ; il note que, bien que la plupart de ces réformes commencent seulement à être mises en œuvre, elles sont globalement bien accueillies par les victimes et les organisations de défense des droits des femmes⁷³. Toutefois, force est de constater qu'en dehors du système judiciaire, malgré quelques exemples isolés de pratiques prometteuses, il n'y a toujours pas de véritable approche interinstitutionnelle au niveau national, qui serait définie comme un objectif dans un document stratégique et qui prendrait en compte la dimension de genre de toutes les formes de violence envers les femmes.

87. Prenant note avec satisfaction du nombre important de projets lancés par les autorités portugaises et rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO encourage vivement les autorités à :

- a. poursuivre leurs actions et à prévoir une réaction interinstitutionnelle et coordonnée, pleinement opérationnelle, à toutes les formes de violence envers les femmes, qui repose sur la contribution dynamique des collectivités locales et sur la participation de tous les acteurs concernés, notamment des ONG défendant les droits des femmes et luttant contre la violence envers les femmes ;**
- b. veiller à ce que les services de protection et de soutien aux victimes s'appuient sur une compréhension sexospécifique de la violence envers les femmes et qu'ils suivent une approche qui donne la priorité à la sécurité et au respect des droits humains des victimes, y compris les enfants témoins.**

70. Pour consulter le guide : www.cig.gov.pt/bases-de-dados/documentacao/

71. Rapport étatique, pages 40-41.

72. Rapport étatique, page 41.

73. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

2. Services de soutien généraux (article 20)

a. Services sociaux

88. Les services de soutien généraux, tels que les services sociaux, les services de santé et les services du logement et de l'emploi, doivent être en mesure d'apporter un soutien et une protection aux femmes victimes de violences de nature sexiste, quels que soient leur âge et leur origine. L'article 20 de la Convention d'Istanbul impose aux Parties de prendre les mesures nécessaires pour que ces services disposent de ressources adéquates et pour que les professionnel·les soient dûment formés sur les différentes formes de violence envers les femmes, et capables de prendre les victimes en charge en veillant à ce qu'elles se sentent soutenues ; cela s'applique tout particulièrement aux services vers lesquels les femmes et les filles se tournent en premier (souvent, les services de santé et les services sociaux)⁷⁴. Leurs interventions sont souvent décisives pour la suite du parcours des victimes vers une vie sans violence et constituent donc un élément essentiel d'un système de protection et de soutien fondé sur la confiance.

89. Le GREVIO se réjouit de constater que, depuis son rapport d'évaluation de référence, les autorités portugaises ont pris des mesures complémentaires pour étendre et améliorer la gamme des services et des mesures proposés aux femmes victimes de violences. L'une des nouvelles mesures clés adoptées en 2020 est le congé et l'allocation pour restructuration familiale ; les victimes de violences domestiques peuvent ainsi prendre jusqu'à dix jours de congé, payés par des fonds publics⁷⁵.

90. Outre le programme de soutien à la location immobilière déjà existant pour les victimes de violences domestiques, qui couvre jusqu'à six mois de loyer, les femmes victimes peuvent également obtenir un accès prioritaire au logement par l'intermédiaire de l'Institut national du logement ou des municipalités. Cependant, les organisations de défense des droits des femmes ont souligné que le logement pour les victimes reste largement inaccessible en raison d'une pénurie générale de logements ces dernières années au Portugal, en particulier dans la région de Lisbonne. Les entreprises privées ont aidé les victimes à surmonter cette difficulté, mais de manière limitée. Bien que le GREVIO comprenne que régler ce problème, cela nécessite des ressources importantes et un changement dans l'élaboration des politiques au sens large, il souligne néanmoins qu'il est d'une importance fondamentale de soutenir les femmes victimes par le biais de programmes de logement afin de leur permettre de reconstruire leur vie.

91. L'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle a adopté des procédures internes visant à donner la priorité à l'accès à l'emploi des victimes, afin d'appliquer les dispositions de la loi n° 112/2009. Toutefois, outre la formation professionnelle, les autres dispositions visant à aider les victimes à trouver un emploi restent largement sans effet. Pour y remédier, le régime d'allocations de chômage existant a été étendu aux victimes de violences domestiques à partir d'octobre 2023⁷⁶. Le GREVIO note avec intérêt que cette réforme aidera les victimes à surmonter leur situation de dépendance financière et leur permettra de commencer à rebâtir leur vie.

92. Des représentant·es d'organisations de défense des droits des femmes ont indiqué au GREVIO que pour les femmes exposées à la discrimination intersectionnelle, l'accès aux services sociaux est souvent entravé, car les professionnel·les ne savent pas bien comment appliquer une perspective intersectionnelle pour mener des activités de sensibilisation efficaces et pour répondre aux besoins de ces femmes. Par conséquent, nombreuses sont les femmes roms victimes de violences qui ne font pas confiance aux services de soutien généraux et qui n'utilisent guère les services disponibles⁷⁷. De même, les besoins des femmes victimes de violences qui sont demandeuses d'asile ou réfugiées ne sont pas pris en considération de manière adéquate, faute de mécanisme qui permette de les détecter, de les identifier et de les orienter systématiquement vers les services de soutien appropriés. La création récente d'un organe unique chargée des questions d'asile et de migration (*AIMA*) constitue une étape

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

75. Voir les alinéas a à c de l'article 43 de la loi n° 112/2009, adoptés en 2020.

76. Le régime est destiné aux victimes qui se voient attribuer le statut de victime et dont l'emploi a pris fin volontairement ou non. D'autres conditions liées à la durée de l'emploi précédent, applicables à tous les bénéficiaires de la prestation, restent en vigueur.

77. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

importante vers la mise en place d'un tel processus. Le GREVIO souligne la nécessité urgente de faire en sorte que ce nouvel organe permette de proposer des services de soutien et de protection globaux aux femmes et aux filles qui demandent l'asile ou qui se voient accorder le statut de réfugiée ; à cette fin, il importe notamment de former le personnel de l'AIMA sur les questions de violence de nature sexiste. Enfin, malgré les actions importantes menées par les autorités, il reste difficile pour les femmes vivant en milieu rural d'accéder aux services généraux, en raison du manque de coordination des services dans ces zones et de l'isolement géographique.

93. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à renforcer les mesures destinées à assurer à toutes les femmes et les filles un accès adéquat à des services de soutien généraux, et à poursuivre leurs actions pour atténuer les disparités régionales en ce qui concerne l'offre de services et leur qualité. Ce faisant, il convient d'adopter des mesures complémentaires pour répondre plus efficacement aux besoins des femmes et des filles exposées à la discrimination intersectionnelle, y compris les femmes victimes qui sont roms ou qui sont demandeuses d'asile ou réfugiées.

b. Services de santé

94. La réaction du système national de santé face à la violence envers les femmes a été réorganisée depuis l'évaluation de référence du GREVIO, avec l'adoption, par la Direction générale de la santé, d'un programme national complet pour la prévention de la violence tout au long de la vie. Ce programme met davantage l'accent sur la prévention, la détection et l'intervention en ce qui concerne les femmes victimes de violences de nature sexiste qui entrent dans le système de santé, ce dont le GREVIO se félicite⁷⁸. Le GREVIO note que les équipes de prévention de la violence des adultes (EPVA), présentes dans l'ensemble des centres de santé et des hôpitaux publics du Portugal, semblent bien formées, bien informées et pleinement intégrées au sein des structures de santé ; elles donnent des conseils spécialisés aux professionnel·les de santé et assurent des missions de formation et de coordination. Le GREVIO note avec intérêt que de nouvelles réformes de la structure des EPVA sont en cours, ce qui est un signe positif de la poursuite d'actions visant à améliorer encore leurs résultats.

95. Des protocoles destinés à orienter les réactions des professionnel·les de santé face aux différentes catégories de victimes de violences ont été élaborés et sont, pour la plupart, dûment suivis par les professionnel·les, aidés par la nouvelle base de données CRVA⁷⁹. Ils décrivent les procédures de dépistage, de détection et d'intervention, y compris les règles applicables à l'orientation ultérieure, en fonction du niveau de risque détecté⁸⁰.

96. Au Portugal, les soins de santé sont gratuits pour toutes les victimes, indépendamment de leur lieu de résidence et de leur statut migratoire, ce dont le GREVIO se félicite. Cette gratuité simplifie l'accès aux soins des divers groupes de victimes exposées à la discrimination intersectionnelle et augmente ainsi les chances d'identification, de soutien et d'orientation des victimes, y compris parmi les groupes défavorisés et difficiles à atteindre.

97. L'attention du GREVIO a été attirée sur l'obligation générale, imposée aux professionnel·les de santé travaillant dans les centres de soins publics, de signaler tout soupçon de violence aux forces de l'ordre ; il n'est pas prévu de dérogation à cette obligation, que les professionnel·les doivent respecter quelle que soit la volonté de la victime⁸¹. La situation est différente dans les établissements privés, où les professionnel·les de santé ne sont liés que par les codes de déontologie applicables à l'exercice de leurs métiers respectifs ; les règles régissant le conflit entre le respect de l'autonomie du patient et l'obligation de signalement varient d'un code à l'autre. Le GREVIO rappelle l'importance de concilier deux impératifs : d'une part, permettre aux professionnel·les de faire un signalement et, d'autre part, associer les victimes ou demander leur consentement à cette démarche. Conformément aux constats du GREVIO et aux exigences découlant de l'article 28 de la convention, les Parties devraient, dans la

78. Pour des exemples de résultats positifs, voir le rapport étatique, page 47.

79. Pour de plus amples informations sur la base de données CRVA, voir plus haut, « Collecte de données (article 11) » (« 2. Secteur de la santé »).

80. Pour de plus amples informations sur les différents processus et protocoles appliqués par les professionnel·les de santé portugais, voir le rapport étatique, pages 49-51.

81. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

mesure du possible, subordonner l'obligation de signalement au consentement préalable de la victime, sauf s'il y a un risque de danger imminent pour la victime ou pour autrui, ou si la victime est mineure ou incapable de se protéger en raison d'une situation de handicap physique ou mental. Si l'on se passe du consentement des victimes, cela risque d'entamer la confiance des femmes envers les autorités. Il faudrait éviter cette pratique, notamment en mettant à la disposition des professionnel·les des orientations et des critères harmonisés, lorsqu'ils n'existent pas déjà⁸².

98. Rappelant le principe de l'autonomisation des femmes qui imprègne l'ensemble de la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à revoir et à unifier le système de signalement par les professionnel·les applicable aux formes de violence envers les femmes visées par la Convention d'Istanbul, notamment en mettant à disposition des orientations et des critères harmonisés pour le signalement. Lorsqu'une obligation de signalement est imposée aux professionnel·les pour ce qui est des victimes de violences, le GREVIO encourage les autorités compétentes à veiller à ce que le consentement éclairé de la victime soit recueilli aux fins du signalement d'un soupçon d'acte criminel, en dehors des cas où il y a des motifs raisonnables de craindre un danger imminent pour la victime ou pour autrui, et des cas où la victime est mineure. Ces procédures devraient être appliquées par tous les établissements de santé du pays, dans le plein respect du secret médical et en conformité avec le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

3. Services de soutien spécialisés (article 22)

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

100. Afin de donner suite aux constats du GREVIO figurant dans le rapport d'évaluation de référence, et notamment de répondre à la nécessité d'accroître le nombre de services de soutien spécialisés, le Portugal a augmenté, au cours de la période considérée, le nombre de centres d'hébergement d'urgence et de longue durée, ainsi que le nombre de centres d'aide aux victimes ne proposant pas d'hébergement⁸³. Selon les données reçues par les autorités, il y a actuellement 38 foyers de longue durée d'une capacité de 729 places, et 25 centres d'urgence offrant 279 places dans tout le pays. Cependant, le GREVIO note qu'il n'y a pas d'informations permettant de savoir s'il s'agit de lieux familiaux ou individuels. En tout état de cause, ces chiffres sont en-deçà de la norme énoncée dans le Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, à savoir de pouvoir accueillir une famille pour 10 000 habitants⁸⁴. Selon les indications communiquées par les ONG, les places dans les centres d'hébergement d'urgence à court terme sont extrêmement limitées, en particulier dans la zone métropolitaine de Lisbonne. En conséquence, les prestataires de services aux victimes de Lisbonne recourent fréquemment au placement des victimes à l'hôtel afin de faire face aux besoins d'hébergement urgents. Ces modalités d'hébergement ne reposent sur aucun protocole officiel ; chaque prestataire de services décide, de sa propre initiative, de loger une victime à l'hôtel⁸⁵. Le GREVIO souligne donc la nécessité urgente de recenser les services existants et d'évaluer les besoins des victimes dans l'ensemble du pays afin de combler les lacunes qui subsistent dans la prestation de services. Il reste aussi à mettre en place des foyers de transition.

101. Dans le cadre de l'augmentation susmentionnée, le GREVIO se félicite de l'ouverture de plusieurs services de soutien spécialisés répondant aux besoins spécifiques des femmes victimes qui sont

82. Voir le premier rapport d'évaluation thématique du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 98, et le premier rapport d'évaluation thématique du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 100.

83. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, page 45.

84. Voir le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 135.

85. Informations obtenues au cours de la visite d'évaluation.

confrontées à la discrimination intersectionnelle⁸⁶. Dans le même temps, le GREVIO rappelle la nécessité de garantir aux victimes de toutes les formes de violence envers les femmes l'accès à des services spécialisés dans le soutien aux victimes, y compris le soutien psychologique, bien répartis sur l'ensemble du territoire. Le GREVIO constate aussi avec satisfaction que la durée maximale de séjour en hébergement d'urgence, qui était de 15 jours et qui pouvait être prolongée une fois, est passée en 2020 à trois mois et peut désormais être prolongée deux fois, pour certaines catégories de victimes particulièrement vulnérables (y compris les victimes qui sont en situation de handicap, qui ont des problèmes de santé mentale ou qui sont des personnes âgées)⁸⁷. De plus, trois bureaux d'aide aux victimes (GAV) spécialement destinés aux victimes ayant été en situation de migration ont été ouverts à Lisbonne, à Faro et à Porto⁸⁸.

102. Le GREVIO note avec satisfaction que, malgré quelques exceptions, le Portugal a réglé les problèmes recensés dans le rapport d'évaluation de référence qui concernaient le manque de services disponibles pour les enfants hébergés avec leur mère dans un refuge et qui étaient principalement liés à l'impossibilité pour ces enfants de changer d'établissement scolaire.

103. Toutefois, l'accès aux refuges est limité aux femmes victimes qui ont signalé l'infraction pénale et auxquelles les forces de l'ordre ont accordé le statut de victime⁸⁹. Le GREVIO note avec préoccupation que cette condition restreint l'accès aux services de soutien des victimes qui, pour une raison quelconque, choisissent de ne pas avertir immédiatement les forces de l'ordre, et subordonne la prestation de services au signalement de l'infraction, ce qui va à l'encontre des exigences de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO relève aussi que les forces de l'ordre disposent toujours d'une marge d'appréciation pour vérifier que la déposition de la victime ne comporte aucun indice sérieux de défaut de fondement ; si les forces de l'ordre concluent à la présence d'un tel indice, elles peuvent refuser d'accorder le statut de victime⁹⁰. Bien que rien n'indique que des victimes se soient vu refuser ce statut, le GREVIO note que la condition ci-dessus représente un obstacle pour les femmes victimes qui souhaitent être hébergées dans un refuge.

104. Depuis la procédure d'évaluation de référence, le Portugal a pris plusieurs mesures concernant les victimes de mariages forcés ou de MGF et les enfants victimes ou témoins de violences - catégories de personnes pour lesquelles le GREVIO avait constaté que les services étaient insuffisants. En 2021, un groupe de travail a été créé pour s'attaquer au phénomène des mariages précoces et forcés, recenser les bonnes pratiques et formuler des propositions stratégiques⁹¹. Le GREVIO note que les résultats des travaux du groupe ont été jusqu'à présent limités, mais que le mandat du groupe a été prorogé et que des propositions stratégiques sont attendues prochainement. Le guide de détection des MGF a été révisé et distribué aux services concernés, ainsi que cela a déjà été indiqué⁹². Enfin, la création - avec l'appui financier de l'Union européenne - de 31 équipes de soutien psychologique répondant aux besoins des enfants victimes de violences domestiques est une nouvelle initiative que le GREVIO salue.

105. Les autorités ont indiqué qu'elles mèneraient prochainement à terme le processus visant à réformer l'actuelle permanence téléphonique et à la transformer en un service spécialisé, qui répondrait exclusivement aux besoins des femmes victimes de violences de nature sexiste, conformément aux exigences de la Convention d'Istanbul. Étant donné que cette insuffisance a aussi été relevée par le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul dans ses conclusions sur la mise en œuvre des recommandations qu'il avait adressées précédemment au Portugal, le GREVIO espère bien que des

86. Il s'agit de trois centres proposant un soutien sans hébergement aux victimes qui sont des migrantes, de quatre centres pour les victimes qui sont des personnes LGBTI, d'un refuge pour les femmes victimes de pratiques traditionnelles préjudiciables, d'un refuge pour les femmes ayant des problèmes de santé mentale et d'un refuge pour les femmes en situation de handicap, comme prévu dans le précédent PAVMVD (2018-2021). Voir aussi le rapport étatique, page 54.

87. Ce changement a été apporté par le décret réglementaire n° 3/2020, qui a modifié l'article 28 du décret réglementaire n° 2/2018, applicable à l'organisation et au fonctionnement des structures de soins, des services d'accueil d'urgence et des refuges.

88. Rapport étatique, page 63.

89. Le statut de victime peut être accordé non seulement par les forces de l'ordre mais aussi, exceptionnellement, par la CIG. Cependant, d'après les informations disponibles, cette possibilité n'est pas utilisée dans la pratique.

90. Article 14, paragraphe 1, de la loi n° 112/2009.

91. Rapport étatique, page 59.

92. Voir plus haut, « Obligations générales (article 12) ».

dispositions seront prises d'urgence pour restructurer la permanence téléphonique et la mettre en conformité avec les exigences de la convention⁹³.

106. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à :

- a. **mettre en place une permanence téléphonique réservée aux femmes victimes de différentes formes de violence ou à en soutenir le fonctionnement ; cette permanence devrait être assurée par un personnel qualifié, ayant reçu une formation sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul ;**
- b. **augmenter le nombre de foyers qui sont réservés aux femmes et qui offrent un hébergement sûr aux victimes de toutes les formes de violence envers les femmes, ainsi que la capacité de ces foyers, conformément aux normes établies par la Convention d'Istanbul, et à faire en sorte qu'ils soient bien répartis sur le territoire, afin de satisfaire à la norme fixée dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, qui correspond à une capacité d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants ;**
- c. **offrir aux victimes de toutes les formes de violence envers les femmes la possibilité de bénéficier, immédiatement, sur le moyen terme et sur le long terme, de services de soutien spécialisés, y compris des services de soutien psychologique, bien répartis sur le territoire, tout en répondant aux besoins spécifiques des femmes vulnérables faisant l'objet d'une discrimination intersectionnelle ;**
- d. **supprimer l'obligation, pour les femmes victimes, de signaler l'infraction pour avoir accès à un foyer.**

107. En outre, le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. **poursuivre leurs actions pour développer des services de soutien spécialisés à l'intention des femmes victimes de violences domestiques qui ont des problèmes de santé mentale ou des troubles cognitifs ou qui sont en situation de handicap physique, et qui, en raison de leur état, ont besoin d'un soutien ou de soins médicaux ;**
- b. **faire le point sur le nombre de services de soutien spécialisés disponibles, sur les types de services et sur leur localisation géographique, pour chaque forme de violence visée par la Convention d'Istanbul, afin d'évaluer les besoins de l'ensemble des femmes et des filles victimes de telles violences.**

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

108. Selon l'article 25 de la Convention d'Istanbul, les Parties sont tenues d'offrir un ensemble de services globaux aux victimes de violences sexuelles, notamment des soins médicaux immédiats et un soutien lié au traumatisme subi, associés à un examen médico-légal ainsi qu'à une thérapie et des conseils psychologiques à court et à long terme destinés à permettre aux victimes de se rétablir. Ces services doivent être assurés de façon appropriée par un personnel spécialisé et formé pour répondre aux besoins des victimes, de préférence dans des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles implantés en nombre suffisant dans tout le pays pour garantir leur facilité d'accès. Il est recommandé de créer un centre présentant les caractéristiques ci-dessus pour 200 000 habitants⁹⁴.

109. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait constaté la nécessité de développer les centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, de manière à ce qu'ils soient bien répartis sur l'ensemble du territoire et à ce que les services qu'ils proposent correspondent aux exigences de la Convention d'Istanbul.

110. Le GREVIO se félicite donc qu'un nouveau centre d'aide aux victimes de violences sexuelles ait été ouvert depuis à Porto. Ce centre vient s'ajouter à celui qui existait déjà à Lisbonne. Le GREVIO note

93. Voir la recommandation, en date du 28 janvier 2019, et les conclusions, en date du 8 juin 2022, formulées par le Comité des Parties dans le cadre de la procédure d'évaluation de référence concernant le Portugal.

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

toutefois qu'à l'origine, il était prévu de créer davantage de centres⁹⁵. Les centres de Lisbonne et de Porto sont gérés par des organisations spécialisées dans la défense des droits des femmes, ils sont financés par l'État, ils sont ouverts à toutes les victimes de violences sexuelles, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour et de l'assurance maladie, ils appliquent une approche tenant compte des traumatismes subis et proposent des conseils à court et à long terme. Ces efforts sont louables et améliorent considérablement l'accès des femmes à ces services essentiels, mais le nombre de centres disponibles reste inférieur à la norme d'un centre pour 200 000 habitants, et ces centres ne sont toujours pas bien répartis sur l'ensemble du territoire. Le centre d'aide aux victimes de violences sexuelles situé à Lisbonne a reçu des crédits de l'État sur la base d'un protocole qui prévoit le financement de la prise en charge de 35 victimes par an au maximum⁹⁶. Or, le besoin de tels services est beaucoup plus grand, ce qui est devenu particulièrement manifeste pendant les confinements imposés lors de la pandémie de COVID-19.

111. En outre, le GREVIO prend note des actions menées par les autorités pour mettre en conformité les services offerts dans les centres susmentionnés et les services proposés aux victimes de violences sexuelles en général, notamment le développement des services psychologiques pour ces victimes, ainsi que la mise en place de protocoles sur la collecte de preuves médico-légales⁹⁷.

112. En outre, le GREVIO note que le Portugal compte 35 centres de médecine légale, dont trois fonctionnent 24 heures sur 24 (à Lisbonne, à Porto et à Coimbra). Au total, 77 spécialistes de médecine légale sont chargés de collecter des preuves médico-légales auprès des victimes de violences sexuelles. La répartition géographique de ces spécialistes est telle que l'on peut en trouver un à moins de 100 kilomètres, même dans les régions les plus reculées du pays. Si aucun de ces spécialistes n'est disponible, d'autres professionnel·les de santé qualifiés peuvent collecter des échantillons. Dans tous les cas, les échantillons sont ensuite traités par des spécialistes qualifiés, ce qui garantit les connaissances spécialisées nécessaires. La collecte, le transport et le traitement des échantillons se font selon un protocole standard, qui est appliqué systématiquement par les professionnel·les. Les preuves sont conservées pendant deux ans au moins ou plus longtemps si nécessaire. Le GREVIO constate avec satisfaction que des services de médecine légale standardisés sont disponibles pour toutes les victimes de viols et de violences sexuelles, dans l'ensemble du pays. Il souligne toutefois la nécessité de développer l'offre de conseils psychologiques à court et à long terme pour les victimes de violences sexuelles, afin de favoriser leur rétablissement⁹⁸.

113. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à développer et à étendre les services existants pour les victimes de violences sexuelles, en veillant tout particulièrement à ce que ces victimes puissent bénéficier de conseils psychologiques à court et à long terme, comme le prévoit l'article 25 de la Convention d'Istanbul.

C. Droit matériel

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

95. Selon les autorités, le nombre total de structures spécialisées offrant un soutien aux victimes de violences sexuelles, y compris les deux centres d'orientation pour les victimes de violences sexuelles, s'élève à quatre. Ils ont offert une aide à 324 victimes au total en 2023.

96. Pour de plus amples informations sur les modalités de financement pour les prestataires de services, voir plus haut, « Ressources financières (article 8) ».

97. Rapport étatique, pages 50 et 62.

98. Voir l'Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphe 277.

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

115. Les décisions en matière de garde et de visite qui concernent une famille au sein de laquelle des violences ont été commises requièrent un examen minutieux des différents intérêts en jeu. L'article 31 de la convention vise à ce que les manifestations de violences visées par la convention, en particulier la violence domestique, soient prises en considération lors de la détermination des droits de garde et de visite, afin que l'exercice de ces droits ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants. Cette disposition contribue directement à renforcer la confiance des victimes envers les autorités car elle offre une protection essentielle contre le risque que les violences continuent après la séparation⁹⁹.

116. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait exhorté les autorités portugaises à remédier aux lacunes recensées dans le travail des tribunaux aux affaires familiales concernant la tendance à ne pas prendre systématiquement en considération les incidents de violence lorsqu'il s'agit de décider de la garde des enfants et du droit de visite. Le fait de ne pas échanger suffisamment d'informations avec les tribunaux pénaux, l'absence de dépistage de la violence et l'impossibilité de procéder à des évaluations des risques ont été retenus comme les principales lacunes à cet égard. En outre, les autorités ont été invitées à veiller à ce que les dispositions prises pour les visites surveillées avec un parent violent soient conformes aux exigences de la Convention d'Istanbul.

117. En droit portugais, les tribunaux aux affaires familiales doivent prendre en considération les incidents de violence lorsqu'ils statuent sur le droit de garde et de visite. Le GREVIO salue la directive du Procureur général n° 5/2019 donnant instruction aux procureur·es de communiquer d'urgence toutes les informations pertinentes aux tribunaux aux affaires familiales, qui vise à renforcer la mise en œuvre de cette obligation. Il note également les modifications apportées à la loi n° 112/2009 en 2021 qui ont habilité les tribunaux pénaux à restreindre les droits parentaux de l'auteur d'infractions¹⁰⁰. Cependant, ces mesures, ainsi que d'autres mesures nouvellement mises en place telles que la possibilité pour les procureur·es de demander aux tribunaux aux affaires familiales de régler en urgence les droits parentaux, ou la possibilité pour les tribunaux aux affaires familiales de demander un certificat de condamnation aux parties, sont rarement utilisées dans la pratique.

118. Le GREVIO note avec inquiétude que, dans l'ensemble, ces réformes ne permettent pas de résoudre les problèmes soulevés. Selon de nombreux rapports émanant de professionnel·les du droit et de la société civile, les tribunaux civils ignorent encore fréquemment les ordonnances d'interdiction ou de protection rendues, ou les procédures pénales en cours. Par conséquent, le droit de visite et de garde n'est souvent pas restreint à l'égard du parent violent, même dans les cas où une ordonnance de protection a été rendue¹⁰¹. Enfin, les mesures disponibles sont limitées aux situations où des poursuites pénales ont été engagées en raison des violences subies, alors qu'aucune mesure comparable n'est prévue dans les autres cas¹⁰².

119. Outre la question ci-dessus, les tribunaux aux affaires familiales ne sont toujours pas tenus de rechercher les cas de violence, et aucun mécanisme ne leur permet de détecter de tels cas, par exemple au moyen d'un questionnaire standardisé, malgré les conclusions antérieures du GREVIO qui soulignaient cette lacune¹⁰³. En ce qui concerne les évaluations des risques, le GREVIO note qu'elles ne peuvent être effectuées que dans le cadre d'une procédure pénale, à la suite d'un signalement de l'infraction pénale. Lorsqu'elles sont effectuées, elles ne sont pas toujours communiquées aux tribunaux

99. Il convient de noter que, dans l'affaire *Bîzdîga c. République de Moldova* (requête no 15646/18, arrêt du 17 octobre 2023), la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que, dans les procédures concernant la garde d'enfants et le droit de visite dans un contexte de violences domestiques, l'intérêt supérieur de l'enfant devait être la priorité, et qu'une évaluation des risques de violences ou d'autres formes de mauvais traitements devait faire partie intégrante de ces procédures. En conséquence, la Cour a souligné qu'il est utile, et même obligatoire, pour les autorités nationales, de prendre en considération les antécédents allégués de violences domestiques pour statuer sur le droit de visite (paragraphe 62). Dans l'affaire *Luca c. République de Moldova* (requête no 55351/17, arrêt du 17 octobre 2023), la Cour a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au motif que les autorités moldaves n'avaient pas pris en considération les faits de violence domestique lors de la détermination du droit de visite.

100. Article 31 paragraphe 1 (e) de la loi 112/2009, adopté en 2021.

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

102. Voir le rapport de l'*Associação Portuguesa de Mulheres Juristas* (APMJ), page 17.

103. Rapport étatique, page 70.

aux affaires familiales, et bien qu'elle constitue une avancée positive, la création des bureaux SEIVD et GAV n'a jusqu'à présent pas permis de remédier à cette lacune.

120. Aucune nouvelle garantie procédurale telle que la fixation de rendez-vous distincts ou l'aménagement de salles d'attente séparées ne semble pas avoir été mise en place. Au contraire, les parties aux procédures de garde semblent être délibérément mises face à face par les tribunaux aux affaires familiales lors d'audiences de « conférence parentale » afin de négocier une solution entre elles¹⁰⁴. En conséquence, l'issue la plus fréquente des procédures de garde est la garde partagée entre les parents, même dans les cas où il y a eu des antécédents de violence. Le GREVIO note avec une grande inquiétude que même lorsque des preuves de violence sont portées à leur attention, les juges soutiennent qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant de maintenir des relations avec le parent violent et que cet intérêt peut même prévaloir sur les risques éventuels pour la sécurité de l'enfant¹⁰⁵. L'une des raisons de cette situation est le manque persistant de sensibilisation des juges aux affaires familiales à l'effet négatif sur les enfants exposés de la violence perpétrée par un parent contre l'autre. Les juges n'ont souvent pas non plus conscience du fait que l'exercice de la garde partagée peut être un moyen pour l'auteur de violences domestiques de continuer à exercer son contrôle et sa domination sur la mère et ses enfants et que les procédures en matière de droit de la famille peuvent être l'occasion de nouvelles menaces, de manipulations et d'intimidations¹⁰⁶.

121. Dans les rares cas où les droits parentaux sont restreints, le droit de visite avec le parent violent est généralement autorisé sous la supervision de « centres de soutien familial et de conseil parental » (*Centro de apoio familiar e aconselhamento parental* – « CAFAP »), qui sont des structures parfois gérées par des organisations confessionnelles. Les organisations de défense des droits des femmes ont attiré l'attention du GREVIO sur le fait que le personnel de ces centres manque souvent des compétences et des connaissances nécessaires sur la dynamique de la violence entre partenaires intimes et sur la possibilité de poursuivre les violences et l'emprise par le biais du droit de visite. En outre, le personnel s'appuie souvent sur le syndrome dit « d'aliénation parentale » pour expliquer la réticence des enfants à s'engager avec leur père ou la peur éprouvée à son égard¹⁰⁷. Ces structures semblent dépourvues de garanties pour prévenir la victimisation secondaire des femmes qui reçoivent l'ordre d'amener leurs enfants. Le GREVIO note l'absence d'évaluation ou d'audit de ces centres de visites surveillées, ce qui est pourtant une nécessité urgente¹⁰⁸.

122. Enfin, le GREVIO note avec préoccupation que les concepts selon lesquels les femmes victimes de violence « aliènent » leurs enfants face à des pères violents et qui ont été popularisés sur la base du prétendu « syndrome d'aliénation parentale », gagnent du terrain parmi les professionnel·les de la justice au Portugal. La réticence des tribunaux aux affaires familiales à limiter les droits parentaux dans les cas où il y a eu de la violence peut aussi être attribuée en partie à ce phénomène. Les femmes sont présentées comme manipulatrices, surprotectrices ou jalouses, et considérées comme instrumentalisant les enfants contre leur père (violent). Ces attitudes se retrouvent dans le raisonnement judiciaire, les avis d'expert·es psychologues et autres, et les décisions judiciaires à tous les niveaux¹⁰⁹. Le GREVIO note avec inquiétude que rares sont les actions entreprises pour remettre en question et contester l'utilisation de concepts tels que le prétendu « syndrome d'aliénation parentale », à l'exception du Parquet général, qui a organisé des réunions périodiques avec les procureur·es pour discuter du caractère infondé de ce concept et d'autres concepts apparentés. Cependant, les références aux concepts du prétendu « syndrome d'aliénation parentale » ou à ceux qui s'y apparentent par les professionnel·les de la justice, sont même encouragées et défendues, malgré leur manque de fondement scientifique, bien que cela se fasse officiellement, comme une approche juridique saine et bénéfique dans la régulation des droits parentaux¹¹⁰.

123. Dans ce contexte, le GREVIO attire l'attention sur le fait que décider de la garde et du droit de visite sans prendre suffisamment en considération les incidents antérieurs de violence domestique et

104. Voir l'article 48. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires, ci-dessous.

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

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

107. Voir le rapport de la coalition de dix ONG, page 48.

108. *Ibid.*, page 49.

109. Voir le rapport de l'APMJ, page 14.

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

sans évaluer les risques pour la sécurité des femmes victimes et de leurs enfants, cela reste en deçà des exigences de l'article 31 de la Convention d'Istanbul. L'exposition à une telle violence engendre la peur, provoque des traumatismes, nuit au développement des enfants et est reconnue comme une forme de violence psychologique¹¹¹. Le GREVIO souligne également que l'utilisation du prétendu « syndrome d'aliénation parentale » aggrave le risque que la violence envers les femmes et leurs enfants ne soit pas détectée, car elle passe sous silence la nature sexiste de la violence domestique et les aspects essentiels du bien-être de l'enfant.

124. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à :

- a. prendre des mesures pour informer les professionnel·les concernés, en particulier ceux et celles qui sont impliqués dans le système judiciaire, les forces de l'ordre, les services sociaux, les secteurs médical, psychologique et psychiatrique, de l'absence de tout fondement scientifique concernant le prétendu « syndrome d'aliénation parentale », ainsi que pour sensibiliser l'opinion publique à ce sujet ;**
- b. assurer la prise en considération effective des antécédents de violence par les tribunaux aux affaires familiales afin d'évaluer si cette violence justifie une restriction du droit de garde et de visite, ainsi qu'à veiller à ce que l'ensemble des agences et organisations appelées par la loi à mettre en œuvre le droit de visite supervisée donnent la priorité à la sécurité et au respect des droits des femmes victimes et de leurs enfants.**

125. Rappelant les conclusions de son rapport de référence, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures législatives ou autres pour garantir, lors de la détermination des modalités de garde et de visite :

- a. le dépistage systématique, y compris par l'utilisation de questionnaires standardisés, et l'évaluation des risques afin d'établir s'il y a eu des antécédents de violence entre les parties ;**
- b. l'échange rapide et effectif d'informations entre les tribunaux aux affaires familiales et les acteurs concernés, concernant l'évaluation des risques et toute autre information pertinente.**

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

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

127. Le GREVIO note avec regret que depuis son rapport d'évaluation de référence, aucune mesure n'a été prise pour garantir que les femmes victimes de violence bénéficient de l'exception légale à l'audience de conciliation obligatoire dans les procédures de divorce. Bien qu'il salue l'adoption de la loi n° 3/2023, qui permet de se passer de la conciliation en cas de violence, le GREVIO observe que le problème persiste dans la pratique, principalement en raison du manque de coordination et d'échange d'informations entre les tribunaux aux affaires familiales et le système de justice pénale, mentionné ci-dessus.

111. Voir Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 13, adoptée le 18 avril 2011, paragraphe 21e, CRC/C/GC/13.

128. En outre, le GREVIO note avec inquiétude qu'une « conférence parentale », obligatoire pour les deux parties, est convoquée dans les procédures concernant la garde et les droits parentaux. La conférence peut être reportée mais pas évitée, et toute absence est passible d'une amende¹¹². En outre, si l'une des parties, y compris le parent non violent, ne se présente pas - pour des raisons de sécurité ou par crainte de ne pas pouvoir négocier sur un pied d'égalité avec l'ex-partenaire violent - le tribunal peut reporter l'audience et décider d'un régime temporaire de garde, et l'absence de la partie dessert celle-ci, ce qui peut entraîner la perte (temporaire) de la garde¹¹³. En l'absence d'exceptions pour les cas où la relation a été marquée par la violence, le GREVIO note avec une vive inquiétude que cette pratique équivaut à une médiation quasiment obligatoire en droit de la famille, ce qui est contraire à l'article 48 de la Convention d'Istanbul, et qu'il est urgent d'y remédier. La nécessité susmentionnée d'un dépistage et d'une évaluation des risques est d'une importance capitale à cet égard.

129. Une question distincte portée à l'attention du GREVIO est le recours croissant des tribunaux aux affaires familiales à la thérapie dite de la « constellation familiale ». Selon les informations dont dispose le GREVIO, les parties à une procédure de divorce ou de garde d'enfants sont souvent fortement encouragées à suivre une telle thérapie qui est dispensée par des institutions externes, voire enjointes de le faire par certains juges, afin de trouver une solution médiatisée à leur différend, en cherchant en fait à réconcilier le couple¹¹⁴. Étant donné que la thérapie de la constellation familiale n'a pas été reconnue comme modèle thérapeutique par l'Ordre des psychologues du Portugal, tous les coûts qui s'y rattachent doivent être pris en charge par le couple lui-même. Le GREVIO note avec inquiétude que l'absence d'obligation de dépistage de la violence par les tribunaux aux affaires familiales et l'absence d'évaluations des risques peuvent conduire les victimes de violence domestique à suivre une telle thérapie à la demande ou sur l'ordre d'un juge.

130. Si le GREVIO reconnaît l'importance de rechercher des solutions viables pour les questions civiles après la séparation, et que des solutions mutuellement acceptables obtenues conjointement peuvent être préférables à de longues procédures judiciaires, il souligne le fait que les femmes victimes de violence domestique n'entrent pas dans les processus de médiation sur un pied d'égalité avec leurs agresseurs. Le GREVIO souligne le besoin urgent de veiller à ce que toute proposition de médiation faite par les juges dans les procédures de droit civil le soit après un processus rigoureux de dépistage des antécédents de violence et avec le consentement complet et éclairé des victimes concernées. Il est tout aussi urgent de sensibiliser les juges, les médiateurs et les médiatrices aux déséquilibres de pouvoir dans les relations marquées par la violence et à la crainte de répercussions négatives potentielles en cas de refus des processus de médiation chez les femmes victimes de violence domestique.

131. Rappelant les conclusions de son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à maintenir et à appliquer effectivement l'exception à la réconciliation obligatoire dans les procédures de divorce lorsqu'il y a des antécédents de violence domestique.

132. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures législatives ou autres pour abolir la présence obligatoire des victimes aux audiences de conférence parentale dans les procédures concernant la garde et le droit de visite, et assurer l'interdiction des pratiques de médiation quasiment obligatoires telles que la thérapie de la constellation familiale dans les cas où il y a eu des incidents de violence.

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

133. Pour que les auteurs de toutes les formes de violence envers les femmes assument pleinement la responsabilité de leurs actes, il faut que les forces de l'ordre et la justice pénale réagissent à ces actes de manière adéquate. Le chapitre VI de la Convention d'Istanbul prévoit un ensemble de mesures

112. La seule autre solution envisagée est de tenir la conférence par liaison vidéo dans le cas où l'un des parents vit dans une autre localité. Voir l'article 35 du Régime général du processus de tutelle civile (*Regime Geral do Processo Tutelar Cível*), paragraphe 4.

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

114. Voir les résultats d'une conférence sur la thérapie de la constellation familiale, organisée en juillet 2021 par le Centre d'études judiciaires du Portugal, disponible à l'adresse suivante : www.cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=UKfw3NDZgrA%3d&portalid=30.

visant à garantir que les enquêtes pénales, les poursuites et les procès se déroulent d'une manière qui valide les expériences de violence des femmes et des filles, qui évite leur victimisation secondaire et qui leur offre une protection tout au long des différentes étapes de la procédure. Il est essentiel de mettre en œuvre les dispositions examinées dans la présente partie du rapport si l'on veut apporter protection et justice à toutes les femmes et les filles qui risquent d'être confrontées à la violence de nature sexiste ou qui l'ont été.

1. Obligations générales (article 49), réaction immédiate, prévention et protection (article 50)

134. L'un des principes essentiels d'une réaction adéquate à la violence envers les femmes est le principe d'enquêtes et de procédures judiciaires rapides et effectives, intégrant une compréhension de ces infractions qui soit fondée sur le genre et prenant en considération les droits de la victime à toutes les étapes de ces enquêtes et procédures. Il arrive souvent que les forces de l'ordre ou les services judiciaires ne donnent guère la priorité aux cas de violence envers les femmes et de violence domestique, ce qui favorise un sentiment d'impunité chez les auteurs de violences et renforce l'idée erronée selon laquelle ce type de violence serait socialement « acceptable »¹¹⁵. Parce que les cas de violence envers les femmes et de violence domestique ne sont pas considérés comme prioritaires, les enquêtes et procédures judiciaires sont lancées tardivement, ce qui peut entraîner la perte de preuves essentielles et aggraver le risque que la victime subisse de nouvelles violences. C'est pourquoi l'article 49 de la convention exige que les Parties veillent à ce que les enquêtes et les procédures judiciaires soient traitées sans retard injustifié, tout en respectant les droits de la victime à toutes les étapes des procédures pénales. L'article 50 renforce encore ces obligations en exigeant que les forces de l'ordre réagissent rapidement et de manière appropriée face aux cas de violence envers les femmes, y compris en offrant aux victimes une protection immédiate et en prenant des mesures de prévention de la violence. Les rapports du GREVIO portent sur l'application de l'article 50 à des étapes clés de la procédure pénale, en particulier le signalement, l'enquête, les poursuites et la condamnation. C'est notamment à ces étapes qu'il importe que les victimes ressentent que leurs besoins de soutien, de protection et de justice sont pris en considération.

a. Signalement aux forces de l'ordre, réaction immédiate et enquêtes de ces dernières

135. Le GREVIO note avec satisfaction que les deux branches de la police portugaise (la GNR et la PSP) disposent d'unités spécialisées chargées spécifiquement des enquêtes sur la violence domestique¹¹⁶. Selon le rapport étatique, environ 74% des postes de police (487 sur 663) disposent maintenant d'une salle d'assistance aux victimes¹¹⁷. En 2020, des normes universelles concernant les salles d'assistance aux victimes ont été approuvées, ce que le GREVIO note comme une contribution réelle à une amélioration de la confiance des femmes victimes ayant besoin de l'assistance des forces de l'ordre pour signaler leur situation. Enfin, la possibilité de signaler des infractions pénales en ligne a été mise en place en 2008, ce qui a donné lieu depuis à 530 signalements en ligne de violences domestiques.

136. Pour compléter le protocole déjà existant sur la violence domestique, les autorités ont adopté en 2019 un manuel destiné à l'ensemble des unités de la police, sur la procédure à suivre pendant les 72 premières heures suivant la réception d'un signalement de violence domestique (« manuel des 72 heures »). Le GREVIO salue le fait que ce manuel précise de manière globale les actions que la police doit mener, en mettant l'accent sur la protection des victimes, la collecte de preuves, y compris l'interrogatoire des victimes, l'évaluation des risques et l'adoption d'un plan de sécurité individuel. Le GREVIO note avec satisfaction que le manuel s'étend à la violence psychologique, ainsi qu'aux cas de violence survenant dans le domaine numérique¹¹⁸. Selon le manuel, toutes les preuves, y compris la déposition de la victime, doivent être recueillies dans un délai maximum de 72 heures après le signalement, après quoi l'affaire doit être transmise au ministère public. Cependant, selon les informations communiquées par les professionnel·les de la justice, ce délai n'est pas toujours respecté dans la pratique et la réalisation des premières étapes de l'enquête peut prendre jusqu'à plusieurs

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

116. Rapport étatique, page 88.

117. Rapport étatique, page 89.

118. Le manuel des mesures à appliquer par les forces de l'ordre dans les 72 heures suivant une plainte pour violence domestique est disponible à l'adresse suivante : www.cig.gov.pt/bases-de-dados/documentacao/.

mois¹¹⁹. Le GREVIO note l'importance du recours au manuel pour l'harmonisation des réactions de la police dans tout le pays et souligne la nécessité d'assurer son application dans la pratique.

137. Le GREVIO note avec intérêt le recours en 2021 à de nouveaux formulaires pour l'enregistrement des rapports de violence domestique par les forces de l'ordre, qui répond à certaines des lacunes recensées dans le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant la collecte de données. Les nouveaux formulaires comportent désormais la collecte d'informations telles que le sexe de la victime, les rapports entre l'auteur des violences et la victime, la présence d'enfants et la localisation des blessures subies. Ils sont destinés à compléter le manuel des 72 heures.

138. Tout en prenant note des réformes encourageantes ci-dessus, le GREVIO rappelle ses conclusions au titre de l'article 15 et fait observer que, bien que la formation et les réformes visant à améliorer l'approche sexospécifique des agent·es des forces de l'ordre depuis l'adoption de son rapport de référence aient eu des effets, ceux-ci restent limités aux unités spécialisées des forces de l'ordre qui ne sont pas toujours le point de premier contact des victimes. Les indications communiquées par la société civile font ressortir un manque de sensibilisation à la gravité des cas de manifestations numériques de la violence envers les femmes parmi les agent·es non spécialisés des forces de l'ordre. Des victimes ont dû signaler à plusieurs reprises aux forces de l'ordre le partage non consensuel d'images intimes ou le harcèlement en ligne, ce qui n'a pas toujours entraîné une réaction¹²⁰. Le GREVIO attribue les lacunes susmentionnées essentiellement à la persistance de valeurs patriarcales et à un manque de compréhension de la dynamique de la violence envers les femmes et des rapports de pouvoir entre les sexes, qui sont encore répandus parmi les agent·es non spécialisés des forces de l'ordre. Si certain·es agent·es se donnent beaucoup de mal pour aider les victimes, cela reste l'exception plutôt que la règle¹²¹.

139. Abordant une question connexe, le GREVIO note avec inquiétude que lorsqu'elles sont confrontées à la violence de nature sexiste, les femmes roms au Portugal cherchent souvent à obtenir d'abord de l'aide au sein de la communauté, en évitant autant que possible tout contact avec les forces de l'ordre. Les raisons invoquées sont liées au fait que beaucoup de femmes roms victimes pensent que les forces de l'ordre n'interviendront pas dans leur communauté en cas de plainte pour violence domestique. Le GREVIO a été alerté sur le fait que les femmes issues de communautés immigrées ont également une perception similaire de la situation. Cela montre qu'il est nécessaire de renforcer la confiance envers les réactions des forces de l'ordre, en particulier parmi les femmes et les filles exposées à des formes croisées de discrimination.

140. Enfin, le GREVIO note que le manquement des forces de l'ordre à leur obligation de diligence raisonnable de protéger les femmes victimes et d'enquêter sur les violences de nature sexiste est rarement sanctionné. Les organisations de défense des droits des femmes l'ont informé qu'il y a peu ou pas de cas de fonctionnaires de police sanctionnés pour avoir manqué à leur obligation de protection des victimes ou pour avoir manqué à leurs obligations lorsqu'il s'agit de signalements de violences envers les femmes¹²².

141. Conscient du nombre de réformes louables entreprises dans le domaine de la réaction des forces de l'ordre à la violence envers les femmes, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. prendre des mesures complémentaires pour garantir une réaction rapide et sensible à la dimension de genre de la part de l'ensemble des fonctionnaires des forces de l'ordre à tous les cas de violence domestique et de violence envers les femmes, y compris dans les cas de violence dans le domaine numérique, notamment en prenant en considération les besoins spécifiques des femmes confrontées à une discrimination intersectionnelle, en particulier en prenant contact de façon préventive avec les femmes roms et les migrantes victimes et en instaurant un climat de confiance parmi elles ;**

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

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

121. Rapport soumis par l'APMJ, page 20.

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

- b. prendre des mesures pour engager la responsabilité des agent·es des forces de l'ordre qui ont manqué à leur obligation de protection des victimes ou qui ont violé les règles applicables au traitement des cas de violence domestique et de violence envers les femmes.**

b. Enquêtes et poursuites effectives

142. Tout en constatant des progrès évidents, le GREVIO a néanmoins exhorté, dans son rapport d'évaluation de référence, les autorités portugaises à améliorer encore la collecte de preuves, à veiller à ce que les affaires soient traitées dans une perspective sexospécifique de la violence et à ce que les enquêtes soient axées sur la sécurité et les droits fondamentaux de la victime et de ses enfants. En outre, il a exhorté les autorités à veiller à ce que le recours à des procédures judiciaires alternatives, à savoir la suspension de la procédure, se fasse en tenant compte de la nature sexospécifique de la violence à l'encontre des femmes, en respectant pleinement les droits fondamentaux des victimes, en garantissant leur besoin de sécurité et en défendant le principe de responsabilité pénale.

143. Dans ce contexte, le GREVIO se félicite de l'institution de Sections Spécialisées Intégrées sur la Violence Domestique (« SEIVD »), mentionnées précédemment, établies au sein des parquets de Lisbonne et de Porto conformément à une directive du Procureur général. Les SEIVD, dont une partie est chargée du travail spécifique avec les familles et les enfants, contribueront sans aucun doute à fixer des priorités et à améliorer la qualité de la constitution des dossiers. Le GREVIO se félicite que leur extension à d'autres régions du pays soit envisagée dans le PAVMVD¹²³. Le GREVIO note en outre pour s'en féliciter que certaines SEIVD intègrent également des bureaux d'aide aux victimes (« GAV »), gérés par des organisations de défense des droits des femmes et financés par l'État. Ceux-ci ont pour vocation de conseiller le ministère public dans les affaires de violence à l'encontre des femmes et de faciliter le parcours des victimes à travers le système judiciaire en les guidant et en les tenant informées de leurs droits et de la procédure, ce qui, avec les consultants en psychologie engagés pour aider les victimes pendant les procédures pénales, apporterait un certain niveau de sensibilité au genre dans le travail du ministère public dans tout le Portugal¹²⁴. Le nombre de bureaux de GAV est en constante augmentation. Il est prévu d'en ajouter deux de plus chaque année jusqu'en 2026. Le GREVIO note avec intérêt qu'une étude a été commandée pour évaluer le travail des GAV.

144. Dans ce contexte, le GREVIO note également l'utilisation accrue des « dépositions pour une utilisation future » recueillies par les procureur·es¹²⁵. Bien que cette pratique ne s'étende pas à tous les cas de violence envers les femmes, les procureur·es ont pour instruction de recueillir une déposition complète de la victime dès le début de l'enquête, qui est enregistrée et utilisée pour toutes les procédures judiciaires ultérieures. Bien que des efforts supplémentaires restent nécessaires pour étendre l'utilisation de ces dépositions afin de réduire davantage la nécessité pour les victimes de comparaître devant le tribunal, leur utilisation a jusqu'à présent été accueillie favorablement par les professionnel·les du droit et la société civile représentant les victimes comme outil utile pour éviter la victimisation secondaire¹²⁶.

145. Le GREVIO note que les enquêtes et les poursuites en matière de violence sexuelle restent néanmoins un problème réel au Portugal. Le viol, qui est défini comme un crime semi-public en droit portugais, n'est pas poursuivi d'*office*, et les victimes adultes sont tenues de le signaler dans les six mois ou exceptionnellement dans les douze mois suivant l'événement pour que des mesures soient prises¹²⁷. Si une victime adulte porte plainte après ce délai, il n'y a ni enquête ni poursuites. Rappelant ses conclusions au titre de l'article 55, paragraphe 1, de la convention dans son rapport d'évaluation de référence, où il avait exhorté les autorités portugaises à prévoir des poursuites d'*office* pour les violences sexuelles, il note avec une vive inquiétude que l'obstacle procédural concernant le délai à

123. Mesure n° 211 du PAVMVD (*Plano de Ação Nacional para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica – Plan national de lutte contre la violence envers les femmes et la violence domestique*).

124. Les GAV fonctionnent désormais dans huit circonscriptions judiciaires : Braga, Aveiro, O'Porto-Est, Coimbra, Lisbonne-Nord, Lisbonne-Ouest, Lisbonne Margem-Sul, Setubal, Leiria et Faro. Des consultants en psychologie travaillent actuellement dans les bureaux régionaux du ministère public à Lisbonne, à Porto, à Coimbra et à Évora. Rapport étatique page 40.

125. Voir également la discussion au sujet de l'article 56 - Mesures de protection, ci-dessous.

126. Informations obtenues pendant la visite d'évaluation.

127. Article 115 du Code pénal. Le ministère public peut exceptionnellement ouvrir l'enquête dans un délai d'un an, si cela est considéré comme étant « dans l'intérêt de la victime » (article 178, paragraphe 2, du Code pénal).

respecter pour signaler un viol limite sérieusement l'accès à la justice des femmes victimes de viol. Cela est d'autant plus vrai que certaines victimes peuvent choisir de signaler le viol plus tard.

146. Le GREVIO note qu'à l'instar de ce qui a été observé dans le rapport d'évaluation de référence, les poursuites contre la violence domestique au Portugal dépendent encore largement des preuves fournies par la victime. Comme le ministère public prend rarement l'initiative de recueillir de manière préventive des preuves supplémentaires, une victime qui retire sa déposition met effectivement fin à l'enquête dans la plupart des cas¹²⁸. En 2020, 3 659 actes d'accusation ont été déposés pour 27 637 signalements de violence domestique faits à la police. En 2021, 26 520 signalements ont été enregistrés par les forces de l'ordre, tandis que le ministère public n'a présenté des actes d'accusation que dans 3 941 cas¹²⁹. Les données disponibles indiquent que la situation est similaire en ce qui concerne d'autres formes de violence envers les femmes¹³⁰. Au vu de ces éléments, le GREVIO ne peut que constater que ces données soulèvent des questions quant à la réaction globale du ministère public face à la violence envers les femmes et à la violence domestique.

147. Une autre question que le GREVIO note avec préoccupation est l'utilisation extensive de la possibilité de suspendre les poursuites pénales contre les auteurs de violence domestique¹³¹. En droit portugais, les poursuites pénales pour violence domestique (et les autres infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement de 5 ans maximum) peuvent être suspendues à l'initiative du procureur public sous réserve d'obtenir le consentement de la victime. Certaines infractions pénales liées à des violences sexuelles contre des mineurs peuvent également faire l'objet d'une suspension de la procédure, s'il s'avère que c'est dans l'intérêt de la victime¹³². Bien que la suspension soit subordonnée à l'obtention du consentement de la victime, le GREVIO craint qu'en raison des relations de pouvoir inégales entre la victime et l'auteur de l'infraction et du caractère sexospécifique de la violence domestique, ce consentement ne soit pas toujours véritablement volontaire. Le GREVO note que la décision de suspendre la procédure est vérifiée par un·e juge, et que le Procureur ou la Procureure générale doit avoir pris des mesures pour veiller à ce que le consentement soit obtenu par un entretien en personne avec la victime afin de garantir qu'il a été donné selon la volonté libre et éclairée de celle-ci¹³³. Malgré cela, le GREVIO note avec inquiétude sur la base des informations disponibles que certaines victimes subissent des pressions pour accepter la suspension de la procédure, étant donné qu'elle constitue un outil efficace du système judiciaire pour se débarrasser d'un grand nombre d'affaires sans aller jusqu'au procès. Cependant, les victimes peuvent vivre sous le même toit que l'auteur de l'infraction ou être dans un rapport de dépendance financière à son égard, ce qui peut être à l'origine de pressions réelles sur les victimes afin qu'elles renoncent à poursuivre la procédure pénale, même si elles ont eu le courage de porter plainte. Pour d'autres raisons, telles que leur position face à l'auteur de l'infraction dans le cadre d'une procédure familiale, il peut être difficile pour les victimes de requérir la poursuite de la procédure pénale.

148. Le GREVIO est d'avis que les récentes mesures adoptées pour atténuer les préoccupations qui ont été examinées ci-dessus ne traitent pas les risques inhérents aux rapports de pouvoir inégaux dans les cas de violence domestique. En outre, il souligne que le fait de retirer une affaire du rôle du tribunal, en renonçant ainsi à une condamnation pénale, va également à l'encontre des exigences de l'article 55 de la Convention d'Istanbul, en vertu duquel certaines infractions doivent être poursuivies malgré le retrait de la déposition ou de la plainte de la victime. La suspension des poursuites à l'encontre des auteurs d'infractions, y compris en cas de violences domestiques et sexuelles, favorise également l'impunité et va à l'encontre de la nécessité de rendre la justice aux victimes. Étant donné tout ce qui précède, le GREVIO souligne la nécessité de veiller à ce que toute suspension de la procédure pénale décidée par les procureur·es ne se fasse qu'avec le consentement plein et éclairé des victimes concernées, et qu'un équilibre soit trouvé entre le traitement d'un grand nombre de dossiers et la garantie de la justice et de la responsabilité pour les actes de violence couverts par la convention.

128. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation. Voir également la contribution des ONG AMCV, APAV, FEM et autres, pages 52-53.

129. Rapport étatique, page 153.

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

131. Le nombre de procédures pénales suspendues pour toutes les infractions pénales au Portugal augmente d'année en année. Voir le rapport annuel du Secrétaire général de la sécurité intérieure pour 2023, page 108, disponible sur le site : [RASI | SSI](#).

132. Article n° 281.9) du Code de procédure pénale et article n° 178, paragraphe 4, du Code pénal.

133. Directive du Procureur général n° 5/2019.

149. Enfin, GREVIO note avec préoccupation que les migrantes victimes de violences n'ont aucune possibilité d'obtenir l'autorisation de rester dans le pays pendant la durée d'une enquête ou d'une procédure pénale en cours. Bien que des réformes en ce sens soient en cours, cette situation décourage actuellement leur quête de la justice¹³⁴.

150. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures législatives et autres pour supprimer l'obligation faite aux victimes adultes de signaler le viol dans les six ou douze mois suivant l'événement, comme condition préalable à l'ouverture d'une enquête.

151. Tout en notant un certain nombre d'évolutions positives, le GREVIO rappelle les conclusions de son rapport de référence et encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. prendre des mesures pour veiller à ce que la suspension des poursuites pénales des auteurs d'infractions ne conduise pas à un déni de justice pour les victimes, conformément à l'article 55, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, notamment en veillant à ce que le consentement soit donné librement et que les droits humains et la sécurité des victimes soient respectés ;**
- b. veiller à ce que les services chargés des poursuites renforcent leurs efforts de constitution de dossiers pour toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, notamment en recueillant des éléments de preuve en temps utile afin de s'écarter d'une dépendance excessive à l'égard des dépositions des victimes ;**
- c. identifier et à traiter tous les facteurs qui contribuent à l'abandon d'affaires de violence envers les femmes couvertes par la Convention d'Istanbul au stade de l'enquête et des poursuites.**

c. Taux de condamnation

152. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait exhorté les autorités à prendre des mesures pour faire en sorte que les auteurs de violences répondent de leurs actes et que les peines prononcées soient proportionnelles à la gravité de l'infraction. Toutefois, le nombre de condamnations pour violence domestique, par exemple, n'a pas augmenté depuis¹³⁵. Étant donné le faible nombre de mises en examen par rapport au nombre d'incidents signalés, comme cela est indiqué ci-dessus, des mesures complémentaires sont nécessaires dans l'ensemble du système de justice pénale pour engager la responsabilité pénale des auteurs d'infractions en cas de violence domestique et d'autres formes de violence. Ceci est d'autant plus important que la violence domestique et la plupart des autres types de violence envers les femmes sont des infractions « publiques » et font l'objet d'enquêtes et de poursuites d'office.

153. Le GREVIO note en outre avec une vive inquiétude que le nombre de condamnations pour violence domestique à des peines privatives de liberté est en baisse et est inférieur à 10 % selon les données disponibles les plus récentes. En 2020, 160 peines d'emprisonnement ont été prononcées au Portugal pour le crime de violence domestique en première instance, contre 1 522 peines d'emprisonnement avec sursis, y compris celles qui étaient assorties de diverses peines accessoires. Pour 2021, le nombre de peines d'emprisonnement prononcées en première instance était de 141, contre 1 569 peines d'emprisonnement avec sursis de tous types¹³⁶. Le GREVIO rappelle que l'un des objectifs de la Convention d'Istanbul est de garantir l'accès des femmes à la justice et d'engager la responsabilisation des auteurs d'infractions en réduisant le sentiment d'impunité fréquemment constaté chez les auteurs de toutes les formes de violence à l'encontre des femmes¹³⁷. Des taux élevés de peines avec sursis ne permettent pas d'atteindre cet objectif, ni d'inspirer aux femmes victimes un sentiment de confiance envers le système de justice pénale. Le GREVIO souligne la nécessité d'envoyer un

134. Rapport étatique, page 95.

135. Voir le paragraphe 193 du rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal. En 2020, le nombre de condamnations pour violence domestique était de 2154, tandis qu'il est passé à 2254 en 2021.

136. Rapport étatique, pages 155-156. Les informations présentées ne concernent que les condamnations prononcées pour « violence domestique contre les conjoints ou assimilés » à l'encontre de victimes adultes.

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

message clair de tolérance zéro pour les formes de violence envers les femmes couvertes par la Convention d'Istanbul et d'encourager les victimes à signaler les violences.

154. En ce qui concerne les violences sexuelles, aucune information officielle ne semble être disponible concernant les poursuites et les condamnations. Les indications des organisations de défense des droits des femmes et des expertes en la matière suggèrent que le taux d'abandon de ces infractions pénales est également élevé, et que la condamnation des auteurs de violences est également clément, ce qui conduit certains tribunaux de première instance à prononcer des peines de prison avec sursis - avec ou sans peines accessoires - pour des viols¹³⁸. Le GREVIO souligne à cet égard le récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, où la Cour a estimé que la commutation d'une peine d'emprisonnement de dix mois pour violence sexuelle en travaux d'intérêt général violait les droits de la victime au titre des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme¹³⁹. La Cour a relevé que si le travail d'intérêt général est devenu une composante intégrale et utile de la politique pénale moderne, il existe également un large consensus international sur la nécessité de faire preuve de fermeté en cas d'abus sexuels et de violences envers les femmes, raison pour laquelle les tribunaux nationaux doivent être particulièrement attentifs lorsqu'ils décident de commuer des peines d'emprisonnement pour de telles infractions pénales.

155. Rappelant les conclusions de son rapport de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que les sanctions soient proportionnées à la gravité de l'infraction dans tous les cas de violence envers les femmes couverts par la Convention d'Istanbul, en particulier dans les cas de violence domestique et sexuelle.

156. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à repérer et à traiter rapidement tous les facteurs qui contribuent à l'abandon d'affaires dans les procédures pénales, dans tous les cas de violence envers les femmes couverts par la Convention d'Istanbul.

2. Appréciation et gestion des risques (article 51)

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

158. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a salué les actions des autorités portugaises, qui ont élaboré et largement mis en œuvre un outil d'évaluation des risques au cours des années précédentes. Il a également noté pour s'en féliciter le travail effectué afin d'analyser l'ensemble des cas de meurtres de femmes de nature sexuelle. Il a donc encouragé les autorités à poursuivre leur action dans ces deux domaines.

159. Le GREVIO note avec satisfaction que l'évaluation des risques, qui suit le modèle d'évaluation du risque de récidive de violence conjugale (SARA), est entreprise dans toutes les situations de violence domestique et pour l'ensemble des victimes, y compris les enfants exposés à la violence. Le formulaire d'évaluation des risques utilisé repose sur 20 indicateurs de risque, dont, par exemple, la présence d'armes, les signes de strangulation non mortelle et autres. Les évaluations sont effectuées par des fonctionnaires des forces de l'ordre, des procureur·es ou des organisations de la société civile offrant des services d'aide spécialisés. Des plans de sécurité individuels sont élaborés à chaque fois qu'une

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

139. *Vučković c. Croatie*, requête n° 15798/20, 12 décembre 2023, disponible à l'adresse suivante : www.hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-229399.

évaluation des risques est réalisée. Un formulaire spécial est utilisé par les mêmes institutions lorsque le risque doit être réévalué. Le processus a été renforcé et normalisé au cours de la période d'évaluation au moyen du manuel des 72 heures destiné aux forces de l'ordre qui, entre autres droits, prévoit également le droit d'une femme victime à ce que l'évaluation des risques soit effectuée par une femme¹⁴⁰. Le résultat de l'évaluation est ensuite communiqué à la victime et à toutes les autorités concernées, y compris le ministère public, les tribunaux pénaux et les prestataires de services.

160. Des organisations de défense des droits des femmes et des expertes en la matière ont exprimé leur inquiétude quant aux limites de l'outil d'évaluation des risques SARA en tant que modèle conçu pour les conjoints¹⁴¹. Le GREVIO prend note de la réforme en cours des outils utilisés, conformément au plan PAVMVD, qu'il considère comme une occasion importante d'élargir l'évaluation standardisée des risques à tous les auteurs d'infractions, y compris les auteurs de formes de violence telles que le mariage forcé, les mutilations génitales féminines (MGF), le harcèlement et les autres types de violence couverts par la Convention d'Istanbul¹⁴².

161. Le GREVIO salue le travail de l'Équipe d'analyse rétrospective des homicides dus à la violence domestique (« EARHVD ») dont l'équipe interdisciplinaire se réunit depuis janvier 2017. Depuis qu'elle est devenue opérationnelle, elle a réalisé des analyses écrites d'un grand nombre de cas d'homicides de nature sexiste, dont beaucoup sont publiées en portugais et en anglais sur le site Internet de l'équipe. Chaque analyse contient des conclusions factuelles sur l'affaire, elle souligne les lacunes concrètes d'organes spécifiques et formule des recommandations à chacune des autorités concernées afin de prévenir d'autres cas de meurtres de nature sexiste.

162. Un sujet connexe que le GREVIO a observé dans de nombreux Etats Parties est celui des suicides liés à la violence à caractère sexiste, qui semble faire l'objet de peu de recherches au Portugal et qui mériterait donc une plus grande attention¹⁴³. Élargir le champ des affaires analysées par l'EARHVD pour inclure les cas de meurtres à caractère sexiste au-delà de ceux qui se produisent dans le contexte de la violence domestique et inclure les cas de suicides liés à la violence à caractère sexiste, cela garantirait une analyse plus globale de ces résultats de la violence à caractère sexiste et mettrait en évidence d'autres lacunes, qui pourraient être traitées afin de réduire de tels incidents à l'avenir.

163. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à poursuivre leurs actions pour mettre à jour et développer l'outil d'évaluation des risques existant, notamment en garantissant son applicabilité à tous les cas de violence envers les femmes, et pas seulement aux cas de violence conjugale.

164. Il invite les autorités portugaises à envisager d'élargir le champ de l'analyse rétrospective des meurtres de nature sexiste afin d'inclure les cas de violence envers les femmes qui ne concernent pas la violence domestique, ainsi que les cas de suicides liés à la violence de nature sexiste.

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

165. En vertu de l'article 52 de la Convention d'Istanbul, dans des situations de danger immédiat, les autorités se voient reconnaître le pouvoir de délivrer une ordonnance d'urgence d'interdiction, intimant à l'auteur des violences l'ordre de quitter pour une durée spécifique la résidence de la victime ou de la personne en danger et lui interdisant d'entrer dans le domicile de la victime ou de la personne en danger ou de prendre contact avec elle. Les ordonnances d'urgence d'interdiction sont destinées à empêcher une infraction pénale et à donner la priorité à la sécurité¹⁴⁴. Elles doivent donc être limitées dans le temps, être fondées sur l'épisode de violence et être renouvelables si le danger persiste. Toutefois, une protection à plus long terme doit être accordée par un tribunal au moyen d'une ordonnance de

140. Manuel de mesures à prendre par les fonctionnaires des forces de l'ordre dans les 72 heures suivant le dépôt d'une plainte concernant la violence domestique, page 21.

141. Voir le rapport de l'APMJ, page 22 et la contribution des ONG AMCV, APAV, FEM et autres, page 56.

142. Mesure n° 243 du PAVMVD.

143. Voir, par exemple, les premiers rapports thématiques du GREVIO sur Monaco, paragraphe 124 et sur l'Autriche, paragraphe 9.

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

protection, à la demande de la victime. Une ordonnance d'urgence d'interdiction doit en principe s'étendre aux enfants ayant besoin d'une protection et prendre effet immédiatement.

166. En réponse aux conclusions formulées par le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence concernant la nécessité de revoir entièrement le système des ordonnances d'urgence d'interdiction (« O.U.I. »), le GREVIO note que les modifications de l'article 31 de la loi 112/2009 qui régit les O.U.I. (*Medidas de coação urgentes* - « MCU » - « mesures coercitives urgentes ») ont été la seule mesure prise. La réforme a élargi le contenu de ces ordonnances pour prévoir la possibilité d'expulser un auteur de violence et de lui interdire d'entrer dans la résidence de la victime ; d'interdire tout contact avec la victime ; ou de lui interdire de se rendre dans certains lieux et de restreindre les responsabilités parentales de l'auteur des infractions¹⁴⁵.

167. Ceci étant, le GREVIO note avec préoccupation que le cadre législatif est resté globalement inchangé et ne répond toujours pas aux normes requises pour les O.U.I. en vertu de l'article 52. Il note à cet égard que les rédacteurs de la convention ont précisé que les ordonnances d'interdiction sont des mesures à court terme qui sont moins restrictives que d'autres types de mesures visant à séparer la victime et l'auteur de violences, telles que l'arrestation et la détention, et que dans de nombreuses juridictions, la légitimité de ces mesures est examinée par les tribunaux, ce qui garantit un équilibre plus juste entre les droits de la victime et ceux de l'auteur de l'infraction. Les O.U.I. conformes aux exigences de la convention devraient donc faire partie intégrante de la boîte à outils dont dispose le système de justice pénale pour protéger les victimes. Les autorités compétentes doivent être mandatées pour délivrer de telles ordonnances de toute urgence, soit en tant que mesure indépendante dans les situations susmentionnées, soit en combinaison avec la détention provisoire.

168. Ce n'est malheureusement pas encore le cas au Portugal. Par exemple, l'obtention d'une ordonnance d'interdiction d'accès en urgence prend 48 heures et ne peut être délivrée par un.e juge que dans le cadre d'une procédure pénale en cours. De plus, les informations obtenues par le GREVIO indiquent que ce délai n'est pas toujours respecté et que, dans la pratique, des retards supplémentaires se produisent entre le signalement initial de la victime et le dépôt d'un acte d'accusation¹⁴⁶. Le GREVIO souligne le fait que les victimes restent sans protection pendant cette période initiale suivant le signalement où la victime est la plus vulnérable, ce qui représente une lacune importante à combler.

169. Une question connexe que le GREVIO note avec préoccupation est que les procédures prévues par le manuel des 72 heures pour les forces de l'ordre abordent cette lacune en demandant aux forces de l'ordre de retirer la victime de la résidence commune et de la placer dans le réseau des structures de soutien¹⁴⁷. Le GREVIO souligne qu'en vertu de l'article 52, la mise à l'écart de l'auteur de l'infraction devrait être privilégiée par rapport à celui de la victime, afin d'éviter de faire peser un fardeau supplémentaire sur les femmes et les enfants touchés par la violence domestique¹⁴⁸.

170. Au vu de ce qui précède, il n'est pas surprenant que cet outil soit fort peu utilisé¹⁴⁹. Sur une note positive, lorsque de telles ordonnances sont rendues par des juges, les enfants de la victime sont généralement inclus dans l'ordonnance et donc pris en considération¹⁵⁰.

171. Le suivi des mesures prononcées peut se faire par voie électronique, à distance, et doit être ordonné par un.e procureur.e ou un.e juge¹⁵¹. En pratique, le système comporte deux éléments, l'un porté par l'auteur de l'infraction, l'autre par la victime, cette dernière formulant un avertissement si l'auteur de l'infraction s'approche d'elle. Le fait pour un auteur de violences de ne pas se conformer aux

145. Alinéas c, d et e de l'article 31, paragraphe 1, de la loi 112/2009, ajoutés par la loi 57/2021. Le GREVIO note qu'un régime parallèle d'ordonnances existe au Portugal en vertu de la loi 61/1991, mais étant donné que ces dispositions étaient encore moins adaptées aux exigences de l'article 52, qu'elles ne semblent pas être utilisées dans les situations de violence domestique en pratique et qu'elles n'ont pas été examinées dans le rapport étatique ou lors des discussions avec les autorités, le GREVIO axera son analyse sur les mesures prévues par la loi 122/2009.

146. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation. Voir également les retards causés par le non-respect du délai de 72 heures par les forces de l'ordre, abordés dans les parties sur les articles 49 et 50 ci-dessus, Signalement, réaction immédiate et enquête des forces de l'ordre.

147. Voir le chapitre 6 du manuel, « Confinement de l'agresseur et éloignement de la victime de son domicile ».

148. Voir le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe n° 264.

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

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

151. Voir les articles 20 et 35 de la loi 112/2009.

exigences d'une O.U.I. constitue un délit de désobéissance, passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an ou d'une amende¹⁵². Cependant, malgré les cas de non-respect des exigences d'une O.U.I., rares sont les auteurs de violences qui sont poursuivis.

172. Rappelant les conclusions de son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures législatives et autres afin d'harmoniser leur système d'ordonnances d'urgence d'interdiction avec les exigences de l'article 52 de la Convention d'Istanbul, en particulier en veillant à ce que ces ordonnances soient délivrées rapidement et avec effet immédiat.

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

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

174. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait constaté de graves lacunes dans le cadre portugais concernant les ordonnances d'injonction ou de protection, car elles n'étaient pas disponibles *ex parte*, elles étaient limitées aux victimes de violence domestique sans possibilité d'inclure les enfants des victimes, elles étaient liées à la durée de la procédure pénale et étaient mal appliquées. Ce cadre est défini dans le Code de procédure pénale qui permet l'expulsion d'une résidence spécifique ou l'interdiction de fréquenter une certaine zone ; l'interdiction de se déplacer en dehors de certaines zones ou à l'étranger ; l'interdiction d'entrer en contact avec la victime ou avec d'autres personnes ; l'interdiction de se procurer des armes et l'obligation de suivre un traitement contre la dépendance. Selon l'article 200 du Code, une ou plusieurs de ces mesures peuvent être ordonnées par un.e juge dans le cadre d'une procédure pénale en cours.

175. Le GREVIO note pour s'en féliciter que depuis l'adoption de son rapport d'évaluation de référence, des modifications ont été apportées aux dispositions pertinentes du Code à deux reprises en 2019 et en 2021. La réforme de 2019 a étendu l'application de ces ordonnances aux victimes de menaces, de coercition et de harcèlement, en prévoyant un délai de 48 heures pour le tribunal dans de tels cas. Toutefois, au-delà de l'extension de leur champ d'application, ces modifications et celles qui les ont suivies n'ont pas remédié aux lacunes substantielles du mécanisme de protection en place, comme le fait que ces ordonnances ne soient toujours pas disponibles *ex-parte* ou indépendamment de la procédure pénale, ce qui va à l'encontre de l'exigence énoncée à l'article 53, paragraphe 2, alinéa 4, de la Convention d'Istanbul. Leur durée reste liée à celle de la procédure pénale et n'est pas déterminée au cas par cas ou soumise à réexamen. En outre, le GREVIO note avec préoccupation que ces mesures restent applicables à toute infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans au-delà de la violence envers les femmes et ne sont pas adaptées pour répondre aux besoins spécifiques des femmes victimes de violence.

176. Les indications des expert·es sur le terrain montrent que, comme dans le cas de l'article 52 ci-dessus, les ordonnances d'injonction et de protection offrent un faible niveau de protection aux victimes. Les délais ne sont souvent pas respectés et les tribunaux retardent souvent leur décision jusqu'à ce qu'ils aient entendu l'auteur des violences. En outre, malgré un champ d'application étendu, ce type d'ordonnance a été presque exclusivement appliqué en pratique dans les cas de violence domestique.

177. De façon positive, les ordonnances d'injonction et de protection s'étendent désormais aux enfants de la victime en général. En ce qui concerne leur suivi et leur exécution, les professionnel·les œuvrant dans ce domaine ont indiqué que la possibilité d'utiliser la surveillance électronique - le même mécanisme que celui qui est utilisé pour surveiller les ordonnances d'urgence d'interdiction - était bénéfique. Le GREVIO note que l'utilisation de la surveillance électronique s'est développée au fil des

152. Article 388 du Code pénal.

ans au Portugal, ce dont il se félicite, bien qu'aucune information n'ait été communiquée sur le succès de l'exécution des ordonnances de protection ou sur les sanctions imposées en cas de violation.

178. Selon les autorités, 1 612 ordonnances de protection ont été délivrées au Portugal en 2020, et 2 106 en 2021. 317 de ces ordonnances visant à éloigner les auteurs de violences d'une résidence commune ont été délivrées en 2020, et 464, en 2021¹⁵³. Étant donné que plusieurs mesures peuvent être prises à l'encontre d'un même auteur d'infractions, le GREVIO souligne le fait que le nombre réel d'auteurs d'infractions envers lesquels une ordonnance a été délivrée est vraisemblablement inférieur. Alors que le taux de d'abandon d'affaires est extrêmement élevé pour les procédures pénales au Portugal et que seules les affaires faisant l'objet d'un procès peuvent bénéficier d'une telle mesure, il s'ensuit également qu'un grand nombre de victimes sont laissées sans protection en vertu des règles actuellement applicables.

179. Étant donné ce qui précède, le GREVIO note avec une vive préoccupation qu'un élément fondamental de la Convention d'Istanbul, à savoir l'obligation d'assurer la sécurité des femmes victimes de violences et de leurs enfants dans leur propre foyer, n'a pas été mis en œuvre. L'observation formulée dans le rapport d'évaluation de référence du GREVIO selon laquelle en l'absence d'un système fonctionnel d'ordonnances de d'injonction ou de protection disponibles *ex-parte*, le système de télésurveillance, bien que bénéfique, fait peser la charge de la protection sur la victime – plutôt que de promouvoir des mesures répressives à l'encontre de l'auteur des violences – reste valable. Le GREVIO souligne que la nécessité d'une réforme globale du cadre des ordonnances de d'injonction et de protection reste urgente au Portugal.

180. Rappelant les conclusions de son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures, y compris des modifications législatives, pour mettre le système des ordonnances d'injonction et de protection en conformité avec les exigences de l'article 53 de la Convention d'Istanbul. Les mesures en question devraient, en particulier, faire en sorte :

- a. **que les demandes d'injonction et de protection puissent être faites à la fois ex parte et, si nécessaire, d'office pour toutes les formes de violence envers les femmes, en vertu de l'article 53, paragraphe 2, alinéa 3, de la Convention d'Istanbul ;**
- b. **que le champ d'application et la durée des ordonnances de protection soient adaptés aux besoins des victimes de tous les types de violence envers les femmes couverts par la Convention d'Istanbul et déterminés au cas par cas, en tenant compte des besoins de la victime et des circonstances de chaque affaire ;**
- c. **que le contrôle de l'application des ordonnances de protection soit renforcé et axé sur la victime, et que les violations de ces ordonnances fassent l'objet de sanctions effectives et dissuasives.**

5. Mesures de protection (article 56)

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

153. Rapport étatique, page 159.

182. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO avait relevé que des mesures de protection d'une grande diversité avaient été délivrées à l'intention des victimes et il avait invité les autorités portugaises à renforcer leur utilisation afin de mieux protéger les droits et les intérêts des femmes victimes de violences.

183. Le GREVIO note avec satisfaction que les autorités ont depuis maintenu et accru leurs efforts pour fournir aux victimes des mesures adéquates sur le plan policier et judiciaire. Ainsi, l'obligation d'informer la victime de la libération d'un auteur de violences, qui figurait déjà à l'article 15 de la loi 112/2009, a été complétée en 2021 par l'ajout d'un soutien psychosocial renforcé pour les femmes victimes faisant l'objet d'une procédure pénale. La loi prévoit en outre une liste de droits dont les victimes devraient être informées par les forces de l'ordre lors de leur premier contact, ce que le GREVIO salue. Ces droits sont précisés dans le manuel des 72 heures pour les cas de violence domestique, adopté en 2019, et leur mise en œuvre est également assurée par les bureaux de GAV. Le GREVIO note de même que l'obligation de tenir des audiences dans les affaires de violence sexuelle sans la présence du grand public et les dispositions réglementant la protection de la vie privée des victimes figurant à l'article 20.1) de la loi 112/2009 sont, pour la plupart, appliquées par les tribunaux pénaux.

184. Le GREVIO se félicite en outre que l'article 20.2) de la loi 112/2009 prévoit que des mesures spéciales soient prises pour éviter tout contact entre les victimes et les auteurs de violences. Les instructions données aux procureures dans la directive du Procureur général n° 1/2021, exigeant qu'une attention particulière soit accordée à la prévention des contacts entre les victimes et les auteurs de violences dans tous les lieux qui impliquent leur présence conjointe, est également à noter. À cette fin, beaucoup de commissariats de police sont équipés de salles spéciales pour l'audition des victimes. Cependant, les professionnels du droit œuvrant avec les victimes ont indiqué au GREVIO que les juridictions pénales et civiles ne sont souvent pas équipées de salles d'attente distinctes, de paravents pour protéger les victimes ou d'autres moyens permettant d'éviter les contacts entre les victimes et les auteurs de violences. L'attention du GREVIO a également été attirée sur le fait que certains tribunaux refusent les demandes de rendez-vous distincts pour le témoignage de la victime et de l'auteur de l'infraction¹⁵⁴.

185. Le GREVIO rappelle également l'utilisation accrue des « dépositions pour une utilisation future », examinées ci-dessus, que les juges peuvent recueillir auprès des victimes au stade de l'enquête et qui devraient dispenser la victime de témoigner ultérieurement dans le cadre de la procédure pénale ou d'autres procédures, y compris celles qui concernent la garde des enfants et le droit de visite¹⁵⁵. Les directives 5/2019 et 1/2021 publiées par le Procureur général rendent obligatoire le recueil de ces dépositions dans les cas où le risque évalué est « élevé » ou « moyen » et lorsqu'il y a des mineurs.

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

155. Voir « Obligations générales (article 49) » et « Réaction immédiate, prévention et protection (article 50) ».

Annexe I

Liste de propositions et de suggestions du GREVIO

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

A. Définitions (article 3)

1. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à intégrer fermement une perception fondée sur le genre de la violence envers les femmes et de la violence domestique dans les documents définissant la politique nationale et dans les orientations pratiques, et à veiller à ce que cette perception se traduise dans les faits.

B. Politiques globales et coordonnées (article 7)

2. Le GREVIO encourage les autorités portugaises :

- a. à répondre aux besoins spécifiques des femmes victimes exposées à des formes de discrimination intersectionnelles, en particulier des femmes en situation de handicap, des femmes roms, et des migrantes, des réfugiées ou des demandeuses d'asile, et à prendre en considération les points de vue de ces groupes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de politiques globales et coordonnées visant à prévenir et combattre la violence envers les femmes ;
- b. à déployer des efforts supplémentaires pour harmoniser et contrôler la mise en œuvre et la qualité des services offerts aux femmes victimes de violences domestiques et de violences envers les femmes dans l'ensemble du pays. (paragraphe 19)

C. Ressources financières (article 8)

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

- a. assurer un financement approprié, à long terme et pérenne des organisations de défense des droits des femmes qui offrent des services de soutien spécialisés aux femmes victimes de toute forme de violence visée par la Convention d'Istanbul et à leurs enfants, dans l'ensemble du pays, sur la base de procédures transparentes et accessibles ;
- b. prendre des mesures pour remédier à l'inégalité entre les organisations de défense des droits de la femme et les autres organisations offrant des services aux victimes, y compris les organisations confessionnelles, lorsqu'il s'agit d'assurer un financement durable et suffisant, en reconnaissant la valeur et l'expérience que les premières apportent en termes d'approche sexospécifique appliquée à la violence envers les femmes ;
- c. renforcer les mécanismes de coopération avec les organisations de défense des droits des femmes afin que les processus de consultation soient inclusifs et transparents et qu'elles donnent à ces organisations les moyens de contribuer véritablement à l'élaboration des politiques. (paragraphe 26)

4. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à allouer des ressources financières appropriées à la mise en œuvre de toute stratégie nationale et de tout plan d'action, actuels ou futurs, ce qui permettrait de rationaliser leur mise en œuvre. (paragraphe 27)

D. Collecte de données (article 11)**3. Services sociaux**

5. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. poursuivre leurs actions en matière de collecte de données par les services des forces de l'ordre et la justice, à rendre opérationnelle une base de données qui suivrait les affaires de violence envers les femmes depuis le signalement jusqu'à l'issue finale (judiciaire ou autre), et à recueillir des données ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'auteur des violences, et en fonction de leurs rapports et de la localisation géographique, y compris des données concernant toute ordonnance d'interdiction ou de protection délivrée, sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul ;
- b. intensifier leurs actions pour sensibiliser davantage les professionnel·les de santé à l'importance de collecter des données sur toutes les formes de violence envers les femmes, y compris la violence domestique, et à renforcer les compétences et capacités de ces professionnel·les en matière de collecte de données, notamment au moyen de formations appropriées ;
- c. collecter des données sur le nombre de femmes et de filles qui prennent contact avec les services sociaux pour demander de l'aide parce qu'elles sont confrontées à la violence envers les femmes ou à la violence domestique, et à veiller à ce que ces données soient ventilées par sexe et par âge, selon le type de violence, selon les rapports entre l'auteur des violences et la victime, selon la localisation géographique et selon d'autres facteurs jugés pertinents. Si une victime refuse que les informations la concernant soient entrées dans la base de données, cette décision ne doit pas avoir de répercussions négatives sur ses droits. (paragraphe 38)

III. Analyse de la mise en œuvre de certaines dispositions dans des domaines prioritaires en matière de prévention, de protection et de poursuites**A. Prévention****1. Obligations générales (article 12)**

6. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts de sensibilisation afin de promouvoir au sein de la société une compréhension de la violence envers les femmes et de la violence domestique en tant que phénomène qui s'appuie sur des stéréotypes et qui comporte nettement une dimension de genre. Des actions devraient être menées pour promouvoir une évolution des mentalités et des attitudes, car celles-ci contribuent à justifier et à perpétuer la violence envers les femmes, en particulier parmi les professionnel·les du système judiciaire et au sein des unités non spécialisées des forces de l'ordre. Une attention particulière devrait être accordée à la sensibilisation des groupes de victimes exposées à la discrimination intersectionnelle, comme les femmes et les filles roms, et des actions spécifiques devraient être menées pour renforcer le rôle des hommes et des garçons dans la prévention et pour sensibiliser à toutes les manifestations numériques de violence envers les femmes. Une étude d'impact devrait être réalisée pour évaluer les effets des mesures de sensibilisation. (paragraphe 47)

2. Éducation (article 14)

7. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à veiller à ce que tous les sujets énumérés à l'article 14, paragraphe 1, dont les stéréotypes de genre, l'égalité entre les femmes et les hommes et les diverses formes de violence envers les femmes, soient inclus dans les programmes scolaires obligatoires et soient enseignés, dans la pratique, à tous les élèves, d'une manière adaptée à l'âge et au stade de développement des apprenants. Il faudrait enseigner aux élèves la notion de libre consentement dans les relations sexuelles et les sensibiliser aux effets néfastes de la pornographie violente et aux implications de la diffusion d'images intimes de soi et d'autrui. Ces enseignements

devraient faire l'objet d'une évaluation régulière au moyen d'un ensemble unifié d'indicateurs. Il faudrait aussi informer les parents sur l'éducation de leurs enfants concernant ces sujets. (paragraphe 57)

8. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à veiller à ce que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles de genres non stéréotypés, le respect mutuel et le règlement non violent des conflits dans les relations interpersonnelles soient davantage promus dans les structures éducatives informelles et dans le cadre des activités sportives, culturelles et de loisirs, comme le prévoit l'article 14, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 58)

3. Formation des professionnel·les (article 15)

9. Rappelant les constats formulés dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à intensifier leurs actions pour faire en sorte que les membres du système judiciaire suivent obligatoirement et systématiquement une formation initiale et continue sur toutes les formes de violence envers les femmes visées par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 66)

10. Le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à veiller à ce que tous les professionnel·les susceptibles d'entrer en contact avec des victimes reçoivent une formation continue sur la question de la violence envers les femmes. Il est particulièrement nécessaire que les membres des forces de l'ordre suivent cette formation, qui devrait porter sur la prévention et la détection de tous les actes de violence visés par la Convention d'Istanbul, sur les stéréotypes et les perceptions de la violence envers les femmes, sur les besoins et les droits des victimes (y compris ceux des enfants exposés à la violence), sur le comportement des victimes induit par un traumatisme, et sur la prévention de la victimisation secondaire. Dans le cadre de cette formation, il faudrait aussi accorder une attention particulière à la question de la réaction des professionnel·les face aux manifestations numériques de la violence envers les femmes. (paragraphe 67)

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

b. Programmes pour les auteurs de violences sexuelles

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

- a. veiller à ce que les programmes de traitement à long terme destinés aux auteurs de violences domestiques et aux auteurs d'infractions à caractère sexuel disposent d'un nombre de places suffisant ;
- b. veiller à ce que toutes les organisations et entités qui proposent, en milieu carcéral ou en milieu ouvert, des programmes préventifs d'intervention et de traitement pour les auteurs de violences domestiques ou sexuelles, appliquent à leur travail une approche centrée sur la victime, qu'elles coopèrent étroitement avec les services spécialisés pour les femmes qui sont concernés, et qu'elles fonctionnent sur la base de normes minimales établies conformément aux éléments fondamentaux énumérés dans le passage du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul consacré à l'article 16 ;
- c. veiller à ce que l'effet des programmes destinés aux auteurs de violences soit évalué régulièrement et à ce que des sanctions soient prévues pour les auteurs de violences qui ne participent pas aux programmes. (paragraphe 77)

B. Protection et soutien

1. Obligations générales (article 18)

12. Prenant note avec satisfaction du nombre important de projets lancés par les autorités portugaises et rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO encourage vivement les autorités à :

- a. poursuivre leurs actions et à prévoir une réaction interinstitutionnelle et coordonnée, pleinement opérationnelle, à toutes les formes de violence envers les femmes, qui repose

sur la contribution dynamique des collectivités locales et sur la participation de tous les acteurs concernés, notamment des ONG défendant les droits des femmes et luttant contre la violence envers les femmes ;

- b. veiller à ce que les services de protection et de soutien aux victimes s'appuient sur une compréhension sexospécifique de la violence envers les femmes et qu'ils suivent une approche qui donne la priorité à la sécurité et au respect des droits humains des victimes, y compris les enfants témoins. (paragraphe 87)

2. Services de soutien généraux (article 20)

a. Services sociaux

13. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à renforcer les mesures destinées à assurer à toutes les femmes et les filles un accès adéquat à des services de soutien généraux, et à poursuivre leurs actions pour atténuer les disparités régionales en ce qui concerne l'offre de services et leur qualité. Ce faisant, il convient d'adopter des mesures complémentaires pour répondre plus efficacement aux besoins des femmes et des filles exposées à la discrimination intersectionnelle, y compris les femmes victimes qui sont roms ou qui sont demandeuses d'asile ou réfugiées. (paragraphe 93)

b. Services de santé

14. Rappelant le principe de l'autonomisation des femmes qui imprègne l'ensemble de la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à revoir et à unifier le système de signalement par les professionnel·les applicable aux formes de violence envers les femmes visées par la Convention d'Istanbul, notamment en mettant à disposition des orientations et des critères harmonisés pour le signalement. Lorsqu'une obligation de signalement est imposée aux professionnel·les pour ce qui est des victimes de violences, le GREVIO encourage les autorités compétentes à veiller à ce que le consentement éclairé de la victime soit recueilli aux fins du signalement d'un soupçon d'acte criminel, en dehors des cas où il y a des motifs raisonnables de craindre un danger imminent pour la victime ou pour autrui, et des cas où la victime est mineure. Ces procédures devraient être appliquées par tous les établissements de santé du pays, dans le plein respect du secret médical et en conformité avec le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. (paragraphe 98)

3. Services de soutien spécialisés (article 22)

15. Rappelant les constats faits dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à :

- a. mettre en place une permanence téléphonique réservée aux femmes victimes de différentes formes de violence ou à en soutenir le fonctionnement ; cette permanence devrait être assurée par un personnel qualifié, ayant reçu une formation sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul ;
- b. augmenter le nombre de foyers qui sont réservés aux femmes et qui offrent un hébergement sûr aux victimes de toutes les formes de violence envers les femmes, ainsi que la capacité de ces foyers, conformément aux normes établies par la Convention d'Istanbul, et à faire en sorte qu'ils soient bien répartis sur le territoire, afin de satisfaire à la norme fixée dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, qui correspond à une capacité d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants ;
- c. offrir aux victimes de toutes les formes de violence envers les femmes la possibilité de bénéficier, immédiatement, sur le moyen terme et sur le long terme, de services de soutien spécialisés, y compris des services de soutien psychologique, bien répartis sur le territoire, tout en répondant aux besoins spécifiques des femmes vulnérables faisant l'objet d'une discrimination intersectionnelle ;
- d. supprimer l'obligation, pour les femmes victimes, de signaler l'infraction pour avoir accès à un foyer. (paragraphe 106)

16. En outre, le GREVIO encourage les autorités portugaises à :

- a. poursuivre leurs actions pour développer des services de soutien spécialisés à l'intention des femmes victimes de violences domestiques qui ont des problèmes de santé mentale ou des troubles cognitifs ou qui sont en situation de handicap physique, et qui, en raison de leur état, ont besoin d'un soutien ou de soins médicaux ;
- b. faire le point sur le nombre de services de soutien spécialisés disponibles, sur les types de services et sur leur localisation géographique, pour chaque forme de violence visée par la Convention d'Istanbul, afin d'évaluer les besoins de l'ensemble des femmes et des filles victimes de telles violences. (paragraphe 107)

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

17. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à développer et à étendre les services existants pour les victimes de violences sexuelles, en veillant tout particulièrement à ce que ces victimes puissent bénéficier de conseils psychologiques à court et à long terme, comme le prévoit l'article 25 de la Convention d'Istanbul.

C. Droit matériel

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

18. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises (paragraphe 124) à :

- a. prendre des mesures pour informer les professionnels concernés, en particulier ceux et celles qui sont impliqués dans le système judiciaire, les forces de l'ordre, les services sociaux, les secteurs médical, psychologique et psychiatrique, de l'absence de tout fondement scientifique concernant le prétendu « syndrome d'aliénation parentale », ainsi que pour sensibiliser l'opinion publique à ce sujet ;
- b. assurer la prise en considération effective des antécédents de violence par les tribunaux aux affaires familiales afin d'évaluer si cette violence justifie une restriction du droit de garde et de visite, ainsi qu'à veiller à ce que l'ensemble des agences et organisations appelées par la loi à mettre en œuvre le droit de visite supervisée donnent la priorité à la sécurité et au respect des droits des femmes victimes et de leurs enfants. (paragraphe 113)

19. Rappelant les conclusions de son rapport de référence, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures législatives ou autres pour garantir, lors de la détermination des modalités de garde et de visite :

- a. le dépistage systématique, y compris par l'utilisation de questionnaires standardisés, et l'évaluation des risques afin d'établir s'il y a eu des antécédents de violence entre les parties ;
- b. l'échange rapide et effectif d'informations entre les tribunaux aux affaires familiales et les acteurs concernés, concernant l'évaluation des risques et toute autre information pertinente. (paragraphe 125)

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

20. Rappelant les conclusions de son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à maintenir et à appliquer effectivement l'exception à la réconciliation obligatoire dans les procédures de divorce lorsqu'il y a des antécédents de violence domestique. (paragraphe 131)

21. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à prendre des mesures législatives ou autres pour abolir la présence obligatoire des victimes aux audiences de conférence parentale dans les procédures concernant la garde et le droit de visite, et assurer l'interdiction des pratiques de médiation quasiment obligatoires telles que la thérapie de la constellation familiale dans les cas où il y a eu des incidents de violence. (paragraphe 132)

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

1. Obligations générales (article 49), réaction immédiate, prévention et protection (article 50)

a. Signalement aux forces de l'ordre, réaction immédiate et enquêtes de ces dernières

22. Conscient du nombre de réformes louables entreprises dans le domaine de la réaction des forces de l'ordre à la violence envers les femmes, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à :

- a. prendre des mesures complémentaires pour garantir une réaction rapide et sensible à la dimension de genre de la part de l'ensemble des fonctionnaires des forces de l'ordre à tous les cas de violence domestique et de violence envers les femmes, y compris dans les cas de violence dans le domaine numérique, notamment en prenant en considération les besoins spécifiques des femmes confrontées à une discrimination intersectionnelle, en particulier en prenant contact de façon préventive avec les femmes roms et les migrantes victimes et en instaurant un climat de confiance parmi elles ;
- b. prendre des mesures pour engager la responsabilité des agent·es des forces de l'ordre qui ont manqué à leur obligation de protection des victimes ou qui ont violé les règles applicables au traitement des cas de violence domestique et de violence envers les femmes. (paragraphe 141)

b. Enquêtes et poursuites effectives

23. Le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures législatives et autres pour supprimer l'obligation faite aux victimes adultes de signaler le viol dans les six ou douze mois suivant l'événement, comme condition préalable à l'ouverture d'une enquête. (paragraphe 150)

24. Tout en notant un certain nombre d'évolutions positives, le GREVIO rappelle les conclusions de son rapport de référence et encourage vivement les autorités portugaises :

- a. A prendre des mesures pour veiller à ce que la suspension des poursuites pénales des auteurs d'infractions ne conduise pas à un déni de justice pour les victimes, conformément à l'article 55, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, notamment en veillant à ce que le consentement soit donné librement et que les droits humains et la sécurité des victimes soient respectés ;
- b. A veiller à ce que les services chargés des poursuites renforcent leurs efforts de constitution de dossiers pour toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, notamment en recueillant des éléments de preuve en temps utile afin de s'écarter d'une dépendance excessive à l'égard des dépositions des victimes ;
- c. A identifier et à traiter tous les facteurs qui contribuent à l'abandon d'affaires de violence envers les femmes couvertes par la Convention d'Istanbul au stade de l'enquête et des poursuites. (paragraphe 151)

c. Taux de condamnation

25. Rappelant les conclusions de son rapport de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que les sanctions soient proportionnées à la gravité de l'infraction dans tous les cas de violence envers les femmes couverts par la Convention d'Istanbul, en particulier dans les cas de violence domestique et sexuelle. (paragraphe 155)

26. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités portugaises à repérer et à traiter rapidement tous les facteurs qui contribuent à l'abandon d'affaires dans les procédures pénales, dans tous les cas de violence envers les femmes couverts par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 156)

2. Appréciation et gestion des risques (article 51)

27. Le GREVIO encourage les autorités portugaises à poursuivre leurs actions pour mettre à jour et développer l'outil d'évaluation des risques existant, notamment en garantissant son applicabilité à tous les cas de violence envers les femmes, et pas seulement aux cas de violence conjugale. (paragraphe 163)

28. Il invite les autorités portugaises à envisager d'élargir le champ de l'analyse rétrospective des meurtres de nature sexiste afin d'inclure les cas de violence envers les femmes qui ne concernent pas la violence domestique, ainsi que les cas de suicides liés à la violence de nature sexiste. (paragraphe 164)

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

29. Rappelant les conclusions de son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures législatives et autres afin d'harmoniser leur système d'ordonnances d'urgence d'interdiction avec les exigences de l'article 52 de la Convention d'Istanbul, en particulier en veillant à ce que ces ordonnances soient délivrées rapidement et avec effet immédiat. (paragraphe 172)

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

30. Rappelant les conclusions de son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures, y compris des modifications législatives, pour mettre le système des ordonnances d'injonction et de protection en conformité avec les exigences de l'article 53 de la Convention d'Istanbul. Les mesures en question devraient, en particulier, faire en sorte :

- a. Que les demandes d'injonction et de protection puissent être faites à la fois ex parte et, si nécessaire, d'office pour toutes les formes de violence envers les femmes, en vertu de l'article 53, paragraphe 2, alinéa 3, de la Convention d'Istanbul ;
- b. Que le champ d'application et la durée des ordonnances de protection soient adaptés aux besoins des victimes de tous les types de violence envers les femmes couverts par la Convention d'Istanbul et déterminés au cas par cas, en tenant compte des besoins de la victime et des circonstances de chaque affaire ;
- c. Que le contrôle de l'application des ordonnances de protection soit renforcé et axé sur la victime, et que les violations de ces ordonnances fassent l'objet de sanctions effectives et dissuasives. (paragraphe 180)

Annexe II

Liste d'autorités nationales, d'autres organes publics, d'organisations non gouvernementales et d'organisations de la société civile que le GREVIO a consultés

Autorités nationales

Ministères:

- Ministère de la Jeunesse et de la Modernisation
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de l'Intérieur
 - Secrétariat général du ministère de l'Intérieur (SGMAI)
 - Garde nationale républicaine
 - Police de sécurité publique
 - Police judiciaire
- Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Santé
 - Direction générale de la santé (DGS)
 - Plateforme de données sur la santé
 - Équipes de prévention de la violence envers les adultes (EPVA)
 - Unité de santé sexuelle, reproductive, infantile et juvénile
 - Département de la violence familiale, hôpital de Coimbra
- Ministère de l'Éducation
 - Direction générale de l'éducation (DGE)
 - Direction générale des établissements scolaires (DGEstE)

Autres entités aux niveaux national et local :

- Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres
- Secrétaire d'État aux affaires étrangères et à la coopération
- Institut de la sécurité sociale
- Direction générale de la réinsertion et des services pénitentiaires
- Agence pour l'intégration et l'asile
- Médiateur (*Provedor de Justiça*)
- Parquet général
- Section spécialisée du parquet de Lisbonne sur la violence domestique
- Tribunal de la famille et des mineurs (*Juízo de Família e Menores*), Lisbonne
- Institut national de la statistique
- Hôpital Garcia de Orta, Almada

Organisations non gouvernementales et société civile

- Association portugaise de soutien aux victimes (APAV)
- Association portugaise des femmes juristes (APMJ)
- Association des femmes contre la violence (AMCV)
- Plateforme portugaise pour les droits des femmes (PpDM)
- Association pour la planification familiale (APF)
- Féministes en mouvement (FEM)
- Association contre le féminicide (ACF)
- P&D Factor – Association pour la Coopération sur la Population et le Développement
- Ne partage pas (Não Partilhas)
- Union des femmes alternatives et de réponse (UMAR)
- Association Être Femme
- Institut de soutien aux enfants (IAC)

-
- Association Femmes sans frontières
 - Observatoire de la violence obstétricale au Portugal (OVO PT)
 - Conseil portugais pour les réfugiés (CPR)
 - Dignité – Association pour les droits des femmes et des enfants

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

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

www.coe.int/conventionviolence

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.