



GRETA

Groupe d'Experts sur la lutte
contre la traite des êtres humains

GRETA(2012)17

Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Portugal

Premier cycle d'évaluation

Strasbourg, le 12 février 2013

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Direction générale Droits de l'Homme et État de droit
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex
Tel: + 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

<http://www.coe.int/trafficking/fr>

Table des matières

Préambule	5
Résumé général	8
I Introduction	10
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Portugal	12
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains au Portugal.....	12
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains.....	12
a. Cadre juridique.....	12
b. Plans d'action nationaux.....	14
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains.....	15
a. La Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes et le Rapporteur national pour la lutte contre la traite.....	15
b. Le Comité technique de soutien.....	15
c. L'Observatoire de la traite des êtres humains.....	15
d. Les forces de police.....	16
e. Le ministère public.....	16
f. L'Institut de Sécurité sociale.....	16
g. Organisations non-gouvernementales et société civile.....	17
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Portugal	18
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention.....	18
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains.....	18
b. Définitions de la « traite des êtres humains » et de la « victime de traite » en droit portugais.....	19
<i>i. Définition de la « traite des êtres humains »</i>	19
<i>ii. Définition de la « victime de traite »</i>	21
c. Approche globale de l'action contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale.....	21
<i>i. Approche globale et coordination</i>	21
<i>ii. Formation des professionnels concernés</i>	23
<i>iii. Collecte de données et recherches</i>	25
<i>iv. Coopération internationale</i>	26
2. Mise en œuvre par le Portugal de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains.....	28
a. Sensibilisation et éducation.....	28
b. Mesures pour décourager la demande.....	29
c. Initiatives sociales, économiques et autres en faveur des personnes vulnérables à la traite.....	30
d. Mesures aux frontières et mesures concernant les migrations légales.....	31
e. Mesures pour assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité.....	32
3. Mise en œuvre par le Portugal de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains.....	33
a. Identification des victimes de la traite.....	33
b. Mesures d'assistance.....	36
c. Délai de rétablissement et de réflexion.....	38
d. Permis de séjour.....	39
e. Indemnisation et recours.....	41
f. Rapatriement et retour des victimes.....	42

4.	Mise en œuvre par le Portugal de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural.....	43
a.	Droit pénal matériel	43
b.	Non-sanction des victimes de la traite	45
c.	Enquêtes, poursuites et droit procédural	46
d.	Protection des victimes et des témoins.....	48
5.	Conclusions.....	50
	Annexe I : Liste des propositions du GRETA.....	51
	Annexe II : Liste des institutions publiques et des organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	55
	Commentaires du Gouvernement	57

Préambule

Dans la mesure où la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et son mécanisme de suivi pour évaluer sa mise en œuvre sont relativement récents, il semble opportun de décrire succinctement leurs principales caractéristiques au début de chaque premier rapport sur une Partie à la Convention.

Suite à une série d'initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 2005. Elle est entrée en vigueur le 1er février 2008. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants. En même temps, la Convention va au-delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection qu'ils instaurent.

La principale valeur ajoutée de la Convention tient à son approche de la traite fondée sur les droits humains et à l'importance qu'elle attache à la protection des victimes. La Convention définit clairement la traite comme étant d'abord et avant tout une violation des droits humains des victimes, une atteinte à leur dignité et à leur intégrité, qui appelle à renforcer les dispositifs de protection des victimes. La Convention possède en outre un vaste champ d'application qui couvre toutes les formes de traite (nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée) et toutes les personnes victimes de la traite (hommes, femmes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes.

Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène de la traite, l'un des principaux objectifs de la Convention est de promouvoir la coopération internationale. A cet égard, on peut observer que la Convention ne se limite pas aux États membres du Conseil de l'Europe ; les États non membres et l'Union européenne peuvent également y adhérer.

Pour être efficace, et compte tenu des formes que peut prendre la traite, la stratégie de lutte doit être fondée sur une approche coordonnée et multidisciplinaire intégrant la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. La Convention comporte plusieurs dispositions dans chacun de ces trois domaines et fait obligation aux États de prendre des mesures appropriées en partenariat avec la société civile et en coopération avec d'autres États.

En ce qui concerne la prévention, les mesures prévues par la Convention comprennent des campagnes d'information à l'intention des personnes vulnérables, des mesures visant à décourager la demande, et des mesures de contrôle aux frontières axées sur la prévention et la détection de la traite.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des victimes, la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent être identifiées et reconnues comme telles pour leur éviter d'être traitées comme des migrants en situation irrégulière ou comme des délinquants par la police et les pouvoirs publics. Les Parties sont tenues d'aider les victimes à se rétablir physiquement et psychologiquement, ainsi qu'à réintégrer la société. En outre, en vertu de la Convention, les victimes ont droit à un délai d'au moins 30 jours pour se rétablir, échapper à l'influence des trafiquants, et prendre la décision de coopérer ou non avec les autorités. Un permis de séjour renouvelable doit leur être accordé si leur situation personnelle ou leur participation à une enquête judiciaire l'exige. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

En matière pénale, la Convention énonce plusieurs obligations de droit procédural et matériel imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Une attention particulière est accordée à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. Les Parties doivent également prévoir la possibilité de ne pas infliger de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

Une autre valeur ajoutée de la Convention tient à son mécanisme de suivi mis en place pour superviser la mise en œuvre des obligations qu'elle contient, et qui se compose de deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Comité des Parties.

Le GRETA est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, choisis pour leur compétences reconnues dans les domaines des droits humains, de l'assistance et de la protection aux victimes et de la lutte contre la traite des êtres humains ou en raison de leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA détermine de façon autonome les dispositions de la Convention à évaluer et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation, suivant les Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties adoptées par le GRETA lors de sa 2^e réunion (16-19 juin 2009). Sur décision du GRETA, le premier cycle d'évaluation est d'une durée de quatre ans et commence au début de l'année 2010 pour se terminer à la fin de l'année 2013.

Le GRETA est en droit d'utiliser différentes méthodes pour collecter des informations dans le cadre de son travail de suivi. Dans un premier temps, il envoie un questionnaire détaillé aux autorités de la Partie soumise à évaluation. D'autre part, le GRETA peut demander des informations complémentaires aux autorités nationales. La Convention impose aux Parties de coopérer avec le GRETA pour lui fournir les informations demandées. La société civile est elle aussi une source d'information importante. De fait, le GRETA entretient des contacts avec différentes organisations non gouvernementales qui peuvent fournir des informations pertinentes. En outre, le GRETA peut décider d'effectuer une visite dans le pays concerné afin de collecter des informations complémentaires ou d'évaluer la mise en œuvre pratique des mesures adoptées. Une telle visite permet au GRETA de rencontrer directement les milieux concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de se rendre dans les structures où les victimes de la traite peuvent trouver protection et assistance, et sur d'autres lieux concernés. Enfin, le GRETA peut décider d'organiser des auditions d'acteurs de la lutte contre la traite.

Les rapports d'évaluation du GRETA sont ainsi le résultat d'une collecte d'informations auprès de sources diverses. Ils comportent un examen de la situation au regard des mesures prises par la Partie concernée pour lutter contre la traite des êtres humains, et des suggestions quant aux moyens d'améliorer la mise en œuvre de la Convention et de traiter les éventuels problèmes détectés. Le GRETA n'est pas lié, dans son évaluation, par la jurisprudence d'organes judiciaires ou quasi judiciaires agissant dans le même domaine, mais il peut l'utiliser comme point de départ ou à titre de référence. Les rapports sont rédigés dans un esprit coopératif et visent à soutenir les efforts menés par les États. Ils peuvent encourager les changements initiés par les autorités nationales et confirmer la légitimité des politiques internes. Compte tenu de sa composition, qui réunit plusieurs disciplines et plusieurs nationalités, et grâce à son approche indépendante, le GRETA fait entendre une voix internationale, professionnelle et impartiale.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Le rapport est transmis aux gouvernements concernés pour commentaires. Les commentaires sont pris en compte par le GRETA pour établir le rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. A l'expiration du délai, le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics, accompagnés des commentaires finaux éventuels de la Partie concernée. Ils sont également envoyés au Comité des Parties. Ainsi s'achève la tâche du GRETA à l'égard de la Partie concernée dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais ce n'est que le premier chapitre d'un dialogue permanent entre le GRETA et les autorités du pays.

Le second pilier du mécanisme de suivi est le Comité des Parties qui est composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des États membres Parties à la Convention et des représentants des Parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des Parties peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par la Partie concernée pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

Résumé général

Les autorités portugaises ont pris un certain nombre de mesures importantes pour prévenir et combattre la traite des êtres humains. Le cadre juridique de la lutte contre la traite a évolué au fil des ans, conformément aux engagements internationaux du Portugal. Deux plans d'action nationaux ont été adoptés depuis 2007 ; l'actuel plan d'action, qui couvre la période 2010-2013, vise à englober tous les aspects de la lutte contre la traite. La coordination des activités anti-traite a été confiée à la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes, au sein de laquelle un Rapporteur national pour la lutte contre la traite a été désigné en 2012. En outre, l'Observatoire de la traite des êtres humains a été créé en 2008 ; placé sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, il est chargé de collecter des données et de les analyser et de surveiller les tendances en matière de traite. Enfin, le Comité technique de soutien, établi en 2010 et composé de représentants des pouvoirs publics compétents, a pour mission de suivre la mise en œuvre du plan d'action national.

Cela dit, le GRETA note que les organisations non gouvernementales ne sont pas suffisamment associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures anti-traite. Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient adapter leur politique de lutte contre la traite en accordant davantage d'attention à la traite aux fins d'exploitation par le travail et en assurant une meilleure prise en compte des victimes de sexe masculin et d'enfants victimes.

Parmi les mesures de prévention de la traite figurent plusieurs campagnes de sensibilisation, organisées par les autorités, en collaboration avec des organisations internationales, ou par la société civile. Toutefois, le GRETA constate que ces campagnes n'étaient pas ciblées et que leur impact n'a pas été mesuré. Le GRETA se réjouit que le caractère d'infraction pénale ait été conféré au fait d'utiliser les services ou les organes d'une victime de la traite en sachant que cette personne est une victime de la traite ; il invite les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts visant à réduire la demande, qui est à l'origine du problème de la traite. Les autorités ont également pris des mesures destinées aux groupes dont les difficultés socio-économiques augmentent la vulnérabilité à la traite : femmes, migrants et communautés roms/tsiganes. Cela dit, le GRETA considère qu'il est nécessaire de renforcer les mesures qui s'attaquent aux causes profondes de la traite.

Afin d'améliorer l'identification des victimes de la traite, les autorités portugaises ont mis en place un système de « Signalement-Identification-Intégration » et encouragent les organisations non gouvernementales à signaler les cas de traite présumés à l'Observatoire de la traite des êtres humains. Une équipe multidisciplinaire basée à Porto est censée recevoir les signalements concernant des victimes potentielles de la traite et assister la police dans le cadre de la procédure d'identification des victimes. Cette équipe n'a toutefois qu'une capacité d'intervention limitée. L'identification relève donc de la compétence exclusive des forces de police. Le GRETA note que certains acteurs de la société civile se montrent assez réticents à signaler des cas de traite, car ils craignent que l'enquête de police n'ait pour conséquence de confronter les victimes à leurs trafiquants ou n'aboutisse à l'expulsion des victimes, considérées comme des migrants en situation irrégulière. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que, en pratique, l'identification des victimes soit dissociée de leur participation à l'enquête et à la procédure judiciaire, et à ce que l'ensemble des acteurs participant à l'identification des victimes adoptent une approche plus volontariste et renforcent leur action de terrain. Le GRETA considère également que les autorités portugaises devraient renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes.

Les autorités portugaises ont mis en place un seul centre spécialisé dans l'accueil des victimes de la traite. Géré par l'Association pour le Planning familial, il propose à ces personnes un hébergement et une assistance. Ce centre est ouvert uniquement aux femmes victimes de la traite et ne dispose que de quelques places. Le GRETA exhorte les autorités à renforcer les mesures d'assistance aux victimes de la traite et à faire en sorte que les services proposés soient suffisants et adaptés aux besoins particuliers de ces personnes. Les autorités devraient aussi améliorer le système d'assistance aux enfants victimes de la traite, en ce qui concerne à la fois l'hébergement et la mise en place de programmes de soutien à moyen et à long terme, adaptés aux besoins des enfants.

Le GRETA se félicite que la législation portugaise prévoit un délai de rétablissement et de réflexion excédant la période minimale de 30 jours inscrite dans la Convention et exhorte les autorités à veiller à ce que les victimes de la traite soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se voient effectivement accorder un tel délai. De plus, le GRETA invite les autorités portugaises à faire en sorte que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, notamment lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

L'indemnisation des victimes n'est pas encore vraiment à l'ordre du jour, malgré les possibilités juridiques existantes. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que les victimes de la traite aient connaissance du droit à indemnisation et des procédures à suivre, et à ce que les victimes puissent effectivement bénéficier de ce droit en pratique, notamment en ayant accès à une assistance juridique en la matière.

La plupart des dispositions de la Convention relatives au droit pénal matériel ont été intégrées de manière satisfaisante dans la législation portugaise. Toutefois, le GRETA considère que, pour respecter pleinement la définition de la traite donnée dans la Convention, les autorités portugaises devraient faire figurer explicitement l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude parmi les formes d'exploitation résultant de la traite. Par ailleurs, les autorités devraient faire en sorte que toutes les situations prévues à l'article 24 de la Convention soient considérées comme des circonstances aggravantes.

Le GRETA, préoccupé par le nombre peu élevé de condamnations pour traite, exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour identifier les lacunes dans la procédure d'enquête et la présentation des cas devant les tribunaux, en vue de garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives. De plus, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures pour garantir l'application effective des dispositions juridiques concernant la confiscation des biens des trafiquants.

Enfin, le GRETA souligne la nécessité d'améliorer le niveau de connaissances et de sensibilisation des juges, des procureurs, des enquêteurs et des avocats au sujet de la traite et des droits des victimes. Il faudrait concevoir les futurs programmes de formation de manière à ce que ces professionnels puissent développer les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour identifier les victimes de la traite, pour les aider et les protéger et pour faire condamner les trafiquants.

I Introduction

1. Le Portugal a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») le 27 février 2008. La Convention est entrée en vigueur au Portugal le 1er juin 2008.

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1 de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties. Le GRETA a établi un calendrier pour le premier cycle d'évaluation (2010-2013), selon lequel les Parties à la Convention ont été réparties en plusieurs groupes, le Portugal appartenant au second groupe de 10 Parties.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par le Portugal pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - premier cycle d'évaluation » a été envoyé aux autorités portugaises le 1er février 2011. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1er septembre 2011. Les autorités portugaises ont soumis leur réponse le 27 août 2011.

4. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par le Portugal, d'autres informations qu'il avait collectées et des informations reçues de la société civile. Une visite au Portugal a eu lieu du 13 au 17 février 2012. Elle a été effectuée par une délégation composée de

- M. Nicolas Le Coz, Président du GRETA ;
- Mme Vessela Banova, membre du GRETA ;
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ;
- Mme Clémence Bouquemont, administratrice au Secrétariat anti-traite du Conseil de l'Europe.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré Mme Teresa MORAIS, Secrétaire d'État aux Affaires parlementaires et à l'Égalité et M. Manuel ALBANO, Rapporteur national pour la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi que de hauts fonctionnaires des ministères compétents et d'autres organismes publics (voir l'annexe II). La délégation du GRETA a également pu s'entretenir avec des membres de la Commission des Affaires constitutionnelles, Droits, Libertés et Garanties du Parlement portugais.

6. La délégation du GRETA a également rencontré des membres des ONG œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains et des représentants des bureaux portugais de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et de l'Organisation internationale du travail (OIT). Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est également rendue dans le seul centre d'accueil pour victimes de la traite au Portugal. Ce centre, financé par l'État portugais est géré par l'Association pour le Planning familial (APF).

8. Le GRETA tient à remercier la personne de contact nommée par les autorités portugaises, M. Nuno Gradim, qui appartient à la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG), pour son aide précieuse.

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 14^e réunion (25-29 juin 2012) et l'a soumis aux autorités portugaises le 30 juillet 2012 pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 28 septembre 2012 et ont été pris en compte par le GRETA dans le cadre de son rapport final, dont l'adoption a eu lieu lors de sa 15^e réunion (26-30 novembre 2012).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Portugal

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains au Portugal

10. Le Portugal est principalement un pays de destination des victimes de la traite des êtres humains. Sur la période 2008-2011, les principaux pays d'origine des victimes étaient des pays lusophones (Brésil, 35% des victimes, Mozambique, 15% des victimes) et d'Europe de l'Est (Roumanie notamment, 16% des victimes). Mais le Portugal est également un pays d'origine, avec un nombre croissant de cas de victimes portugaises (35 % des victimes identifiées sur la même période) exploitées sur le territoire du Portugal ou dans les États européens voisins (notamment en Espagne).

11. Selon les données officielles collectées par l'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH), 479 victimes potentielles ont été signalées par les forces de l'ordre ou par les ONG portugaises, entre 2008 et 2011. 122 ont été reconnues officiellement victimes de la traite, 60% d'entre elles étant des femmes. Si la traite aux fins d'exploitation sexuelle reste importante (47% des victimes identifiées), une nouvelle tendance se dessine: l'augmentation du nombre de cas de traite à des fins d'exploitation par le travail (46% des victimes pendant la période de référence) qui touche principalement les hommes. Les données les plus récentes montrent que les victimes de sexe masculin étaient, en 2010 et en 2011, plus nombreuses que les victimes de sexe féminin.

12. Les cas d'enfants identifiés comme victimes de la traite ont été peu nombreux (17 entre 2008 et 2011, dont 14 étaient des filles). La plupart d'entre elles ont été victimes de traite pour exploitation sexuelle, mais il y a eu trois cas de traite aux fins d'exploitation par le travail et trois pour tentative d'adoption. Bien qu'il s'agisse principalement d'enfants étrangers (Roumanie, Brésil), cinq enfants portugais ont également été identifiés comme étant des victimes de la traite pendant la période de référence. Les enfants étaient âgés de 14 ans en moyenne.

2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Cadre juridique

13. Au niveau international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, le Portugal a également ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants en avril 2004. Le Portugal a également adhéré à plusieurs instruments internationaux concernant la lutte contre la traite tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ratifiée en 1980), la Convention sur les droits de l'enfant (1990) et la Convention de l'OIT sur le travail des enfants (2000). Par ailleurs, le Portugal est partie à un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal¹ et a récemment ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (décision du 8 mars 2012, publiée le 28 mai 2012).

¹ En particulier la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ; la Convention européenne d'extradition ; la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ; la Convention pénale sur la corruption ; la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ; la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

14. Le Portugal est également lié par les normes de l'Union Européenne (UE) relatives à la lutte contre la traite, en particulier la Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, la Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, la Directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, et la Décision-cadre n° 2001/220/JAI du Conseil de l'UE, du 15 mars 2001, relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

15. Le cadre juridique national de lutte contre la traite a évolué, depuis 2007 notamment, conformément aux engagements internationaux du Portugal. Il n'existe pas de loi unique couvrant tous les aspects de la lutte contre la traite. Les principales dispositions juridiques concernant la traite se trouvent dans le Code pénal, réformé en 2007, et qui inclut depuis lors une définition générale de la traite des êtres humains (article 160, chapitre IV « Crimes contre la liberté personnelle »). Avant cette date, le Code pénal portugais ne sanctionnait que la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Par ailleurs, l'article 159 du Code pénal érige l'esclavage en infraction pénale (voir paragraphes 44 et 157).

16. D'autres textes législatifs viennent renforcer le cadre juridique national en matière de lutte contre la traite des êtres humains, notamment :

- La loi 23/2007 du 4 juillet 2007 relative au cadre juridique régissant l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire national, ainsi que leur départ et leur expulsion dudit territoire (« Loi sur l'immigration »). Ce texte contient une section sur les victimes de la traite et établit notamment le cadre relatif aux titres de séjour, à la période de réflexion et les droits des victimes de traite. Cette loi a été amendée par la loi 29/2012, en vigueur depuis le 8 octobre 2012 ;
- Le décret-loi 368/2007 du 5 novembre 2007 relatif aux conditions d'octroi d'une période de réflexion et la délivrance des titres de séjour aux victimes de la traite qui ne veulent pas ou sont incapables de coopérer avec système judiciaire ;
- La loi 229/2008 qui crée l'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH) ;
- La loi 93/99 du 14 juillet 1999 qui garantit la fourniture d'une assistance aux témoins et aux victimes d'infractions, amendée par la loi 29/2008 du 4 Juillet 2008 afin d'inclure, notamment, la possibilité de ne pas divulguer l'identité d'une victime lorsque le témoignage ou la déposition concerne le crime de la traite des êtres humains ;
- La loi 5/2002 du 11 janvier 2002 qui établit des mesures pour la lutte contre la criminalité organisée et notamment des mesures de confiscation des avoirs et la loi du 45/2011 du 24/06/2011 qui créé un bureau de recouvrement des avoirs ;
- La loi 104/2009 du 14 septembre 2009 sur l'indemnisation des victimes de crimes violents ;
- La loi 38/2009 du 20 juillet 2009 qui définit les objectifs, priorités et directions de la politique en matière pénale pendant la période 2009-2011, selon laquelle la lutte contre la traite des êtres humaines est l'une de ses priorités, et la lettre circulaire 4/2010 correspondante ;
- La loi n° 49/2008 du 27 août 2008 relative à l'organisation des enquêtes pénales qui établit notamment la compétence de deux forces de police, le Service de l'immigration et des frontières (SEF) et la Police judiciaire (PJ), pour les enquêtes relatives à la traite.

b. Plans d'action nationaux

17. Le Portugal s'est doté d'un premier plan d'action contre la traite en 2007 (Résolution du Conseil des Ministres 81/2007 du 22 juin 2007). Il couvrait la période 2007-2010 et avait comme objectif la mise en place de procédures pour l'assistance et la protection des victimes de la traite. Il comprenait quatre domaines stratégiques d'intervention - l'information, la prévention, la protection et les poursuites - contenant chacun une dizaine de mesures telles que la mise en place d'une période de réflexion et d'un permis de séjour pour victimes de la traite, le développement de la formation du personnel concerné ou la création de l'Observatoire de la traite des êtres humains (voir paragraphe 27). Ce plan mettait particulièrement l'accent sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

18. Le premier plan d'action été évalué par une équipe de l'université de Coimbra². Cette évaluation souligne les efforts réalisés par le Portugal dans les domaines de la prévention, de la sensibilisation, de la formation et des enquêtes et suggère quelques améliorations à apporter dans le second plan d'action. Elle encourage, entre autres, les autorités portugaises à assurer une meilleure adéquation des mesures à la réalité portugaise et met notamment en lumière la traite aux fins d'exploitation par le travail qui affecte aussi bien les ressortissants étrangers que les Portugais à l'étranger. Selon les informations dont dispose le GRETA, seul un faible nombre d'ONG et de représentants de la société civile ont été contactés dans le cadre de cette évaluation qui par ailleurs, aurait été menée à son terme uniquement après l'entrée en vigueur du second plan d'action national. Cela laisse à penser que le second plan n'a pas été construit sur la base de cette évaluation et des recommandations formulées.

19. Le second plan d'action national contre la traite, qui couvre la période 2011-2013, a été adopté par la Résolution 94/2010 du Conseil des Ministres du 29 novembre 2010. Il contient 45 mesures dans quatre domaines d'intervention - Connaissance du problème, Sensibilisation et prévention, Éducation et formation, Protection et soutien, Enquête pénale et coopération. Sont ainsi prévus l'élaboration de campagnes de sensibilisation, l'intégration de modules d'enseignement sur la traite dans l'éducation secondaire et universitaire, le renforcement de la formation des juges, des forces de l'ordre et des travailleurs sociaux, le financement de projets de protection et d'assistance des victimes de la traite ou encore la mise en œuvre de mécanismes d'aide juridique pour les victimes de la traite. Selon les autorités portugaises, le second plan d'action est conçu comme un instrument d'action transversale, pluridisciplinaire et intégrée dans lequel plusieurs ministères, des autorités publiques et privées mais également la société civile sont impliqués. Une attention particulière est portée à la question de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

20. Malgré un changement de gouvernement au cours de la période couverte par le second plan d'action, les autorités portugaises ont indiqué qu'elles entendaient maintenir et poursuivre la mise en œuvre du plan élaboré sous le gouvernement précédent. Par ailleurs, le second plan d'action contre la traite a été élaboré en lien avec le 4e plan d'action national contre la violence domestique et le 4e plan national pour l'égalité, le genre, la citoyenneté et la lutte contre les discriminations.

21. La Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG) est chargée de la coordination du plan d'action national contre la traite. Elle doit dans ce cadre présenter des rapports annuels sur sa mise en œuvre, assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures qui sont de la responsabilité des ministères concernés, développer un réseau de contacts incluant notamment la société civile. Elle est épaulée, dans son rôle de coordination par un comité technique, réunissant les institutions publiques concernées (voir paragraphe 26).

22. En ce qui concerne le financement du plan d'action national, les mesures de coordination sont financées par le budget de la CIG. Les mesures de mise en œuvre qui relèvent de la responsabilité des ministères sont supportées par les budgets respectifs de ces ministères. Un financement est prévu pour les projets menés par la société civile (voir paragraphe 58).

² *Estúdio de avaliação do I plano nacional contra o tráfico de seres humanos, Centro de Estudos sociais, Universidade de Coimbra.*

23. Une évaluation intermédiaire du second plan d'action a été présentée au Parlement en mars 2012 et rendue publique sur le site web de la CIG (www.cig.gov.pt). Il fournit une meilleure compréhension des difficultés rencontrées et identifie des mesures qui devraient être renforcées.

3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains

- a. La Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes et le Rapporteur national pour la lutte contre la traite

24. La Commission pour la citoyenneté et l'égalité (CIG) relève du Bureau de la présidence du Conseil des ministres et du Secrétariat d'État aux Affaires parlementaires et à l'Égalité. Elle est chargée de promouvoir la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes. Selon les autorités portugaises, la responsabilité de la coordination des actions de lutte contre la traite des êtres humains a été initialement confiée à la CIG parce que cette question affectait alors uniquement des personnes de sexe féminin.

25. En 2008, a été nommé en son sein³ un Coordonnateur national pour la lutte contre la traite qui a été désigné par la suite comme Rapporteur national chargé de la coordination et du suivi de la mise en œuvre du plan d'action, de promouvoir et de participer au développement de structures et réseaux d'information au niveau national et international, d'avoir des contacts avec les entités comparables à l'étranger et au niveau international⁴. Le Rapporteur national peut également proposer des réformes législatives et promouvoir des projets de recherche. En référence à l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif de la Convention portant création d'un rapporteur national indépendant, le GRETA souligne l'importance de clarifier les responsabilités respectives et les relations entre le Coordonnateur national, le Rapporteur national et l'Observatoire de la traite des êtres humains.

- b. Le Comité technique de soutien

26. Ce comité technique, créé par la Résolution 94/2010 du Conseil des Ministres a pour fonction de soutenir la CIG dans sa tâche de coordination du plan et de suivi de la mise en œuvre des mesures. Le comité comprend, outre la CIG et le Rapporteur national, la Présidence du Conseil des Ministres (représentée par le Haut-Commissariat pour l'Immigration et le Dialogue interculturel), le ministère de l'Intérieur (représenté par le Service de l'immigration et des frontières et l'Observatoire de la traite des êtres humains), le ministère de la Justice (représenté par la Police judiciaire), le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Solidarité et de la Sécurité sociale et le ministère de la Santé. Ce comité est censé se réunir quatre fois par an au niveau d'experts techniques⁵.

- c. L'Observatoire de la traite des êtres humains

27. Créé par le décret-loi n° 229/2008 du 27 novembre 2008, l'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH) a pour mission de produire, recueillir, traiter et diffuser des informations et des connaissances sur le phénomène de la traite des personnes et sur les autres formes de violence à l'égard des femmes. Il est placé sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et fonctionne en étroite coopération avec les forces de police. Il est composé d'un Directeur et de deux autres personnes.

³ Arrêté 596/2008 du 2 janvier 2008.

⁴ Arrêté 1003/2012 du 10 janvier 2012 du Secrétaire d'État aux affaires parlementaires et à l'égalité.

⁵ Cf. Arrêté de nomination 1703/2012 du Secrétaire d'État aux affaires parlementaires et à l'égalité.

d. Les forces de police

28. La Police judiciaire (PJ) dépend du ministère de la Justice. Elle a pour mission d'assister les autorités judiciaires et le ministère public dans les enquêtes et de mener les activités de prévention, de détection et d'enquête qui relèvent de sa compétence, notamment la criminalité organisée, ou qui lui ont été confiées par les autorités judiciaires et d'instruction compétentes⁶. La PJ compte environ 1800 enquêteurs présents sur tout le territoire portugais. Des équipes spécialisées s'occupent entre autres des affaires de criminalité organisée et notamment de la traite des êtres humains.

29. Le Service de l'immigration et des frontières (SEF) dépend du ministère de l'Intérieur et a pour mission de délivrer les titres de séjour, de contrôler les personnes aux frontières et les activités des étrangers au Portugal et d'étudier, promouvoir, coordonner et mettre en œuvre les mesures et actions liées à ces activités et aux flux migratoires. S'agissant de la traite des êtres humains, le SEF est chargé des enquêtes au même titre que la PJ et de la délivrance des titres de séjours aux ressortissants étrangers victimes ou ayant été victimes d'infractions liées à la traite⁷. Le SEF compte 1 300 personnes dont 800 enquêteurs présents sur tout le territoire portugais.

30. La Police de la Sécurité Publique (PSP) et la Garde nationale républicaine (GNR) sont présentes sur le terrain, au niveau local, et peuvent être amenées à signaler des victimes de traite et à mettre en œuvre les premières actions pour la protection de la victime et le lancement de l'enquête. Néanmoins, elles n'ont pas de compétence formelle en matière d'enquêtes liées à la traite, qui est réservée aux seuls SEF et PJ par la loi portugaise. Les personnes de contact pour les cas de traite ont été désignées au sein des quatre forces de police au Portugal au niveau central.

e. Le ministère public

31. Une unité spécialisée dans la criminalité organisée au sein du Département de l'Enquête et de l'Action pénale (DIAP) du parquet de Lisbonne suit les cas relatifs à la traite. Elle compte quatre personnes. Il y a également un procureur spécialisé dans les affaires de criminalité organisée à Porto, Coimbra et Evora. De plus, un réseau de personnes de contact pour les cas de traite a été établi dans le bureau du Procureur Général en mai 2012, dans le cadre de la mise en œuvre du second plan d'action national.

f. L'Institut de Sécurité sociale

32. Créé en janvier 2001, l'Institut de Sécurité sociale (ISS) est un organisme public placé sous la tutelle du ministère de la Solidarité et de la Sécurité sociale. L'ISS a pour mission de gérer le système de sécurité sociale et de financer le système d'aide juridictionnel. L'Institut de Sécurité sociale alloue un financement mensuel à l'Association du planning familial qui gère l'unique centre d'accueil des victimes de la traite (voir paragraphe 125). Il soutient également financièrement les centres d'urgence gérés par les ONG qui accueillent des victimes de violence, dont des victimes de la traite.

⁶ Loi n° 49/2008 du 27 août 2008 relative à l'organisation des enquêtes pénales.

⁷ Loi n° 23/2007 du 4 juillet 2007 relative à la délivrance de titres de séjour aux ressortissants étrangers victimes de traite

g. Organisations non-gouvernementales et société civile

33. S'il n'y a pas d'ONG intervenant spécifiquement sur la question de la traite au Portugal, certaines associations, traditionnellement investies dans la lutte contre les violences à l'égard des femmes ou l'assistance aux victimes ont fait évoluer leurs actions en faveur des victimes de la traite des êtres humains. Comme indiqué ci-dessus, l'Association du planning familial (APF) est chargée de gérer l'unique centre d'accueil pour les victimes de la traite et intervient également dans le domaine de la sensibilisation, la formation et la recherche. L'Association portugaise de soutien à la victime (APAV), l'Union des femmes – alternative et réponse (UMAR), l'Association des femmes contre la violence (AMCV) mais également des associations religieuses comme le Service jésuite pour les réfugiés (JRS) peuvent être amenées à accueillir des victimes de la traite dans les foyers qu'elles gèrent. Les ONG portugaises interviennent également dans le domaine de la prévention et de la sensibilisation (cf. par exemple Saúde em Português ou le Mouvement démocratique des Femmes - MDM). Les contributions des ONG seront abordées dans les sections suivantes du rapport.

34. La société civile portugaise est également impliquée dans la recherche sur la traite des êtres humains. A titre d'exemple, l'Institut des Études Stratégiques et Internationales (IEEI) travaille actuellement sur une vaste étude sur la traite au Portugal (cf. paragraphe 73).

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Portugal

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains

35. Selon l'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif de la Convention énonce que la principale valeur ajoutée apportée par la Convention est le fait qu'elle soit centrée sur les droits de la personne humaine et la protection des victimes. Dans le même esprit, les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies soulignent que les « droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner l'action visant à prévenir et combattre la traite et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »⁸.

36. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des États de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. L'approche fondée sur les droits humains signifie qu'un État qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (dès lors qu'il est Partie à cette Convention). La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, où elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme⁹ (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite.

37. Le GRETA considère que l'application à la lutte contre la traite de l'approche fondée sur les droits humains impose aux États de mettre en place un cadre complet pour prévenir la traite, pour protéger les personnes victimes de la traite en tant que victimes d'une violation grave des droits humains et pour mener des enquêtes et des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants. Le dispositif de protection doit comprendre des mesures permettant de s'assurer que toutes les victimes de la traite sont dûment identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire, indépendamment de la situation des victimes vis-à-vis du droit de séjour. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, la politique de l'emploi et les politiques migratoires.

⁸ Addendum au rapport du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf>.

⁹ *Rantsev c. Chypre et Russie*, n° 25965/04, CEDH 2010, paragraphe 282.

38. Le GRETA souhaite attirer l'attention sur la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents¹⁰.

39. L'article 8(2) de la Constitution portugaise dispose que « les normes figurant dans les conventions internationales régulièrement ratifiées ou approuvées entrent dans l'ordre interne dès leur publication officielle et restent en vigueur aussi longtemps qu'elles engagent au niveau international l'État portugais ». De ce fait, les dispositions contenues dans la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe font partie intégrante du droit portugais.

40. Par ailleurs, les autorités portugaises ont indiqué que la Convention, ainsi que le protocole des Nations Unies relatif à la prévention, la répression et la sanction de la traite des personnes et d'autres initiatives internationales ont inspiré le deuxième plan d'action national. Ainsi, celui-ci et la plupart des documents relatifs à la lutte contre la traite soulignent que la traite des êtres humains est une violation des droits humains.

41. L'approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains implique une responsabilité de la part de l'État, qui est tenu d'adopter une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, de coordonner les efforts de tous les acteurs compétents, d'assurer la formation systématique de tous les professionnels concernés, de mener des recherches, de collecter des données et de fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques et mesures appliquées par les autorités portugaises dans ces domaines.

b. Définitions de la « traite des êtres humains » et de la « victime de traite » en droit portugais

i. *Définition de la « traite des êtres humains »*

42. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains a trois composantes : une action (« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ») ; l'utilisation d'un certain moyen (« la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ») ; et le but de l'exploitation (« au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes »). Dans le cas d'enfants, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non (article 4(c)).

43. Le Code pénal portugais, en son article 160-1, définit la traite des êtres humains comme le fait d'offrir, livrer, recruter, accepter, transporter, loger ou héberger une personne à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation du travail ou de prélèvement d'organes - en recourant à la violence, à l'enlèvement ou à de fortes menaces, à la ruse ou à la manipulation frauduleuse, en abusant d'une autorité résultant d'une relation de dépendance hiérarchique, économique, professionnelle ou familiale, en profitant de l'incapacité mentale ou de la situation de vulnérabilité particulière de la victime ou en obtenant le consentement de la personne qui exerce un contrôle sur la victime.

¹⁰ Tels que 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, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

44. Cette définition de la traite reprend les trois éléments constitutifs de la traite, conformément à l'article 4(a) de la Convention. Celle-ci contient tous les moyens envisagés par la Convention. S'agissant des buts, le GRETA note que « le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage » ne sont pas repris par l'article 160 du Code pénal. La législation portugaise contient toutefois une infraction distincte relative à l'esclavage à l'article 159 du Code pénal selon laquelle l'esclavage consiste à réduire une autre personne à l'état ou dans la condition d'esclave ou aliéner, concéder, acquérir une personne avec l'intention de la maintenir dans une telle situation (voir paragraphe 161). Le GRETA note que cette disposition prévoit une peine supérieure à celle de la traite (entre cinq et 15 ans de prison) et que les exigences sont moindres en matière de vérification de preuve puisqu'aucune condition de moyen n'est nécessaire. Plusieurs condamnations ont été prononcées en application de l'article 159 du CP. Les autorités portugaises ont indiqué que l'existence d'une disposition pénale distincte sur l'esclavage s'inscrit dans une longue tradition juridique au Portugal puisque le caractère d'infraction pénale est conféré à l'esclavage depuis 1886 ; elles ont fait valoir que le fait de mentionner l'esclavage à l'article 160 du CP ne contribuerait pas à étendre la protection des victimes, ni à améliorer la mise en œuvre de la Convention. Cela étant, les autorités portugaises ne sont pas opposées à l'idée de modifier la définition de la traite mentionnée à l'article 106(1) du CP afin d'écartier d'éventuelles difficultés d'interprétation. Le GRETA tient à souligner que, si le droit portugais punit l'esclavage, il est indispensable que le texte incriminant la traite vise aussi l'esclavage de manière à ce que les personnes ayant commis l'un des actes ayant conduit à amener une personne en situation d'esclavage puissent être poursuivies. **Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA invite les autorités portugaises à inclure explicitement l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude dans les formes d'exploitation résultant de la traite.**

45. En vertu de l'article 4(b) de la Convention, le consentement de la victime de la traite est indifférent lorsque l'un des moyens énoncés dans la définition de la traite a été utilisé. Il n'y a pas dans l'article 160 du Code pénal de disposition spécifique à propos du consentement de la victime de la traite à l'exploitation envisagée. L'article 38(2) du Code pénal contient bien une disposition générale sur le consentement mais sa mise en œuvre semble poser problème aux autorités judiciaires. Les autorités portugaises ont indiqué qu'il n'existe aucune jurisprudence sur la question du consentement d'une victime de la traite et que le fait d'invoquer le consentement d'une victime, lorsqu'il est obtenu par l'utilisation de l'un quelconque des moyens énoncés, serait incompatible avec les principes généraux du droit portugais, tels que mentionnés au paragraphe 38(2) du CP. Néanmoins, **le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement que le consentement d'une victime de la traite à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.**

46. S'agissant des enfants, l'article 160, paragraphe 2 du Code pénal définit la traite des enfants comme le fait de transporter, inciter ou s'apprêter à loger ou à héberger un mineur, ou offrir ou accepter un mineur à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation du travail ou de prélèvement d'organes. Le GRETA note que la définition de la traite ne contient que les éléments relatifs à l'action et au but, le moyen utilisé étant indifférent, ce qui est là aussi conforme à la Convention. Le recours à n'importe quel moyen à l'égard d'un enfant constitue une circonstance aggravante.

47. Par ailleurs, le Code pénal portugais contient également une disposition, à l'article 160(4), selon laquelle « quiconque, en échange d'un paiement ou d'une autre compensation, offre, livre, sollicite ou accepte un mineur¹¹, ou obtient ou donne un consentement pour son adoption » se livre également à la traite des êtres humains. Les autorités portugaises ont indiqué qu'il n'y avait eu aucune condamnation sur cette base. Le GRETA souhaite toutefois attirer l'attention sur le paragraphe 94 du rapport explicatif de la Convention, qui se lit ainsi : « La définition de la traite des êtres humains ne vise pas directement la problématique des adoptions illégales. Néanmoins, lorsqu'une adoption illégale peut être assimilée à une pratique analogue à l'esclavage telle que définie à l'alinéa d) de l'article 1 de la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, elle entre également dans le champ d'application de la Convention ». Les autorités portugaises ont indiqué que l'article 160 (4) du Code pénal a été créé pour criminaliser l'achat et la vente des enfants, sans qu'il y ait besoin de fournir preuve de volonté d'exploitation, comme c'est évident à l'examen des travaux préparatoires de la réforme pénale du 2007.

48. Pour une analyse plus approfondie de l'article 160 du Code pénal et des infractions connexes sous l'angle du droit pénal matériel, voir les paragraphes 159 et suivants.

ii. Définition de la « victime de traite »

49. Selon la Convention, le terme « victime » désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie à l'article 4 de la Convention. La reconnaissance des victimes de la traite en tant que telles est essentielle, car de cette reconnaissance découle leur droit à la large gamme de mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention.

50. Il n'y a pas de disposition définissant le terme de « victime de traite » ni de définition générale d'une victime d'infraction dans le droit pénal portugais. Néanmoins, selon le décret-loi 368/2007 du 5 novembre 2008 relatif aux conditions de délivrance d'un délai de réflexion et d'un titre de séjour aux victimes de traite ne souhaitant pas ou ne pouvant pas coopérer avec la justice, est victime de traite une personne au sujet de laquelle l'autorité judiciaire ou les organes de police criminelle ont pu trouver des indices que l'infraction de traite avait été commise à son encontre ou lorsque le Rapporteur national pour la lutte contre la traite pense qu'il existe des motifs suffisamment importants de croire que cette personne est victime de traite. (voir le paragraphe 115).

51. Les victimes de traite bénéficient de droits (assistance, délai de réflexion, titre de séjour, etc.) qui découlent de leur identification en tant que victime de traite. Cette question est examinée plus en détail dans les parties du présent rapport consacrées à l'identification des victimes et aux mesures d'assistance.

- c. Approche globale de l'action contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale

i. Approche globale et coordination

52. L'un des buts de la Convention est de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance pour les victimes et les témoins. Pour être effective, toute action nationale destinée à combattre la traite doit être globale et multisectorielle et s'appuyer sur les compétences multidisciplinaires requises. L'article 29(2) de la Convention exige que chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action nationales contre la traite des êtres humains, le cas échéant en mettant sur pied des instances spécifiques de coordination. En outre, la Convention mentionne la nécessité de coopérer et d'établir des partenariats stratégiques avec la société civile, au moyen de cadres de coopération susceptibles d'aider les États membres à satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention (article 35).

¹¹ Au Portugal, l'âge de la majorité est 18 ans.

53. Le cadre de la lutte contre la traite au Portugal est censé couvrir l'ensemble des victimes de la traite soumises à différents types d'exploitation. Le second plan d'action vise à associer tous les acteurs compétents et couvrir tous les aspects de la lutte contre la traite (voir paragraphe 19). Toutefois, l'action publique portugaise en matière de traite semble en pratique plus restreinte car directement issue du système établi pour lutter contre les violences faites aux femmes et les violences sexuelles. Le Projet CAIM (Coopération, Action, Investigation, et Vision mondiale) en particulier a, entre 2004 et 2007, réfléchi aux moyens de lutter contre la prostitution et la traite des femmes aux fins de l'exploitation sexuelle¹² et a structuré, sur cette base, le cadre général portugais de lutte contre la traite des êtres humains. C'est, par exemple, la raison pour laquelle le seul centre d'hébergement pour victimes de la traite, fondé en 2008, n'accueille que des femmes.

54. Sans doute en réponse à ce déséquilibre initial, le GRETA note que le second plan d'action tend à accorder une importance plus grande à d'autres formes de traite, en particulier à la question de l'exploitation du travail ou à l'exploitation des mineurs par la mendicité forcée par exemple. Néanmoins, dans la pratique, une faiblesse certaine demeure s'agissant de la prise en compte d'autres formes de traite, notamment de la traite aux fins d'exploitation du travail qui est de plus en plus répandue au Portugal, ou d'autres types de victimes, notamment les hommes et les enfants. Les autorités portugaises ont indiqué que le second plan d'action contient des mesures spécifiquement destinées à lutter contre l'exploitation par le travail, comme la formation des inspecteurs du travail, la diffusion du manuel de l'OIT sur le travail forcé ou encore la réalisation d'une étude sur la traite aux fins d'exploitation par le travail. S'agissant de la traite des hommes, selon les autorités portugaises, la majorité des hommes identifiés étaient des ressortissants portugais soumis à la traite à l'étranger qui, une fois de retour au Portugal, réintégraient leur famille ou leur communauté.

55. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient adapter leur politique de lutte contre la traite aux réalités actuelles de la traite des êtres humains, notamment en accordant une place plus importante à la traite aux fins d'exploitation du travail et en assurant une meilleure prise en compte des victimes de sexe masculin ou d'enfants victimes qui ne bénéficient pas à ce jour d'un système adapté.

56. Comme indiqué au paragraphe 24, la CIG a été désignée comme instance de coordination du plan d'action national contre la traite. A par ailleurs été nommé en son sein un Rapporteur national pour la lutte contre la traite. Un comité technique réunissant les ministères concernés autour du Rapporteur national et de la CIG (voir paragraphe 26) assure le suivi du plan national d'action au cours de quatre réunions par an. Le fait que l'instance de coordination dépende de la Présidence du Conseil des Ministres plutôt que d'un ministère particulier témoigne d'une volonté politique de garantir le fonctionnement interinstitutionnel de cette structure. Le GRETA considère ce choix comme une bonne pratique puisque l'esprit de la Convention consiste à donner aux instances de coordination l'autorité nécessaire pour que la coordination entre les acteurs publics soit effective. **Le GRETA encourage les autorités portugaises à poursuivre cette bonne pratique, conforme à l'esprit de la Convention, ce qui implique que les organes de coordination bénéficient de l'autorité nécessaire à assurer une coordination efficace entre acteurs publics.**

¹² Projet pilote réunissant, sous la houlette de la CIG, différents acteurs publics et privés, dont l'Association du Planning Familial, sur financement de l'initiative communautaire EQUAL.

57. Néanmoins, si la coordination des acteurs publics existe, les ONG ont regretté l'absence d'une approche multisectorielle de la traite et considèrent ne pas être suffisamment impliquées dans la préparation, la coordination et la mise en œuvre des plans d'action et des politiques. Elles n'ont pas de statut formel dans la CIG ou le comité technique de soutien. Selon les autorités portugaises, des ONG ont été consultées lors de l'élaboration des premier et deuxième plans d'action nationaux et il n'y a pas d'opposition à ce qu'elles participent aux réunions de coordination avec un statut d'observateur. Il est à noter que la CIG travaille actuellement à la mise en place d'un réseau national d'appui et de protection des victimes de traite (RAPVT)¹³ auquel les ONG doivent participer aux côtés des principaux acteurs publics concernés. Selon les informations communiquées par les autorités portugaises, la première réunion avec les ONG concernées s'est tenue le 13 septembre 2012 afin de discuter des moyens d'améliorer la collaboration. A la suite de cette réunion, plusieurs ONG ont proposé des amendements concernant la RAPVT. Il est prévu d'instaurer des pratiques et des mécanismes d'intervention structurés et standardisés. L'objectif est de conclure un Protocole d'engagement social, destiné à améliorer le système national d'orientation. Le GRETA souhaiterait recevoir une copie de ce protocole en temps utile.

58. La CIG a par ailleurs, selon les autorités portugaises, financé de nombreux projets d'ONG dans le domaine de la traite. Ce financement s'élèverait à 1,3 millions d'euros depuis 2008 et concernerait plus d'une vingtaine de projets dans le domaine de la prévention, de la sensibilisation, de la formation et de l'assistance. Les ONG ont néanmoins fait savoir que le financement de l'État en la matière s'était réduit ces dernières années.

59. Le GRETA invite les autorités portugaises à continuer de renforcer les liens avec les ONG, à les impliquer autant que possible dans la conception, la mise en œuvre, la coordination et l'évaluation du plan d'action national et à leur allouer un niveau de financement adéquat.

ii. Formation des professionnels concernés

60. Les autorités portugaises ont indiqué qu'un budget total de 310 000 euros avait été consacré à la formation des professionnels concernés. Dans le cadre du programme « potentiel humain », neuf stages d'une durée de 30 heures chacun sont proposés depuis 2008 en vue de former des agents de terrain (forces de police, agents sociaux) dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains. 161 personnes ont pu bénéficier de ce programme. Il existe par ailleurs un manuel pour la formation des professionnels concernés, élaboré dans le cadre du Projet CAIM, pour l'identification et l'assistance des victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle¹⁴ ainsi qu'un guide sur la procédure de « signalement-identification-intégration » présentée aux paragraphes 106 à 118¹⁵. À noter par ailleurs que les bureaux portugais de l'OIM et de l'OIT ont respectivement participé à la traduction en portugais du manuel de l'OIM sur l'assistance directe aux victimes de la traite et du manuel de l'OIT sur le travail forcé et la traite de personnes, qui sont mis à la disposition du personnel concerné.

¹³ En application de la mesure n°30 du second plan d'action national.

¹⁴ *Tráfico de Mulheres para Fins de Exploração Sexual: kit de apoio à formação para a prevenção e assistência às vítimas.*

¹⁵ *Modelo de sinalização, Identificação-Integração de Mulheres Vítimas de Tráfico para Fins de Exploração Sexual: construção de um guião.*

61. S'agissant des forces de police, les autorités portugaises ont indiqué que les formations initiale et continue comprenaient des modules spéciaux portant sur les techniques d'enquête spécifiques à la traite, notamment les interrogatoires et la protection des victimes. Une formation est ainsi dispensée chaque année par le Service de l'immigration et des frontières (SEF) au titre de la formation continue. Par ailleurs, des formations spéciales en matière de prévention et d'enquête de la traite sont organisées régulièrement avec la participation des experts nationaux et internationaux, notamment des représentants des bureaux de l'OIM et de l'OIT au Portugal. En outre, plusieurs sessions de formation consacrées aux entretiens avec les victimes et à l'analyse de données pour les enquêteurs confrontés à des cas de traite ont été organisées par la police judiciaire au second semestre 2012.

62. Les magistrats sont également formés aux questions relatives à la traite dans le cadre de leur formation initiale ou continue dispensée par le Centre d'Études Judiciaires (CEJ). En 2008, une formation réunissant 3000 magistrats et avocats portant sur la révision du Code pénal, et notamment l'intégration dans celui-ci d'un article sur la traite, a été organisée. En février 2012, a été signé un protocole de coopération entre la CIG et le CEJ visant à renforcer l'intervention de la CIG dans la formation des magistrats, dont la mise en œuvre devrait débuter au cours de l'année universitaire 2012/2013. Le CEJ travaille également en coopération avec l'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH). En février 2012, le CEJ et l'OTSH ont organisé conjointement une formation de deux jours sur la traite et l'immigration illégale pour procureurs et juges. Un recueil de la législation et de la jurisprudence nationale, européenne et internationale sur la traite a été publié et diffusé auprès des procureurs et des agents des services de détection et de répression.

63. L'OTSH propose aussi des formations à la traite. Ainsi, des sessions de formation ont été organisées en 2009 à l'intention d'une soixantaine d'inspecteurs du travail. Au total 75 inspecteurs du travail sur 384 ont été formés à la traite. Une formation destinée aux services de police, du bureau du Procureur Général de la République (PGR) et aux ONG a également été organisée en 2010 et 2011 dans le but de les informer de la mise en place d'une nouvelle base de données. En outre, l'OTSH a organisé en avril 2011, en partenariat avec l'UNODC, un stage auquel ont participé les représentants de l'ensemble des forces de police, des procureurs, la CIG et le CEJ. Le manuel de l'UNODC sur la lutte contre la traite des êtres humains à l'usage des praticiens de la justice pénale a été traduit, adapté et diffusé dans l'ensemble des pays lusophones. L'OTSH, avec le soutien financier de l'Institut portugais d'études de développement et de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), a organisé en septembre 2012 à Lisbonne la première semaine de formation pour une vingtaine de praticiens de la justice pénale des pays de la CPLP. En outre, il est prévu d'organiser en 2012/2013 une formation des inspecteurs du travail en utilisant comme support le manuel de l'OIT sur le travail forcé et la traite des êtres humains.

64. Le GRETA salue les efforts qui ont été consentis pour la formation du personnel, **mais considère qu'il est nécessaire d'investir d'avantage dans la formation et la sensibilisation des acteurs concernés à la traite, en particulier les magistrats, les travailleurs sociaux et les membres d'ONG ayant vocation à être en contact avec des victimes de la traite.**

iii. Collecte de données et recherches

65. L'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. Un élément essentiel réside dans la disponibilité, à intervalles réguliers, d'informations statistiques complètes portant à la fois sur les tendances de la traite et sur les résultats obtenus par les principaux acteurs de la lutte contre la traite. La collecte de données provenant de différentes institutions publiques et d'ONG pose un problème de protection des données, en particulier lorsque cela concerne des données à caractère personnel. Des normes internationales ont été définies pour la collecte, le stockage, le transfert, la compilation et la diffusion de données. Afin de garantir le plein respect de ces normes, les Parties doivent appliquer des mesures et des techniques de protection des données appropriées. Une exigence supplémentaire à l'égard des politiques de lutte contre la traite respectueuses des droits humains consiste en la conduite de recherches et d'analyses portant une attention particulière aux droits et aux intérêts des victimes.

66. Au Portugal, l'Observatoire de la traite des êtres humains a pour mission spécifique de produire, collecter, analyser et diffuser des informations et des connaissances sur le phénomène de la traite et sur d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Dans ce cadre, l'OTSH doit produire et recueillir des informations sur la traite et sur les autres formes de violence à l'égard des femmes, favoriser le développement de logiciels de collecte, d'analyse et de traitement d'informations et accompagner les décisions politiques dans ses domaines d'intervention.

67. L'OTSH a signé deux protocoles de coopération, une lettre de procédure et un protocole d'entente avec 12 organisations gouvernementales et non gouvernementales essentiellement pour formaliser la collecte des données, mais aussi pour promouvoir le développement d'études sur la traite des êtres humains. En 2012, de nouveaux protocoles d'accord devaient être signés, notamment avec le Parquet et l'autorité chargée de contrôler les conditions de travail. Néanmoins, certaines ONG se montrent réticentes à fournir des données aux autorités portugaises s'agissant des victimes de la traite et ont soulevé des questions quant à la réelle confidentialité de ces données. À ce jour, le système de collecte de données géré par l'observatoire semble donc être en très grande partie alimenté par les seules forces de police. Les autorités portugaises ont affirmé que l'OTSH ne demandait pas et ne collectait pas de données à caractère personnel concernant les victimes de la traite, quel que soit le fournisseur de données, puisque la base de données nationale est utilisée à des fins statistiques et non pour la gestion des cas de traite. De surcroît, la police ne partage pas les données dont elle dispose avec les ONG ni inversement. Pour ces raisons, l'OTSH ne juge pas fondées les préoccupations concernant le signalement à la police de victimes en situation irrégulière ou le respect de la vie privée des victimes.

68. Par ailleurs, l'OTSH développe actuellement une base de données unique avec une composante géographique. La Commission européenne a approuvé le projet intitulé « Vers un système paneuropéen de suivi de la traite », qui devait débiter en janvier 2013. L'observatoire cherche à créer un système transnational harmonisé de collecte, de gestion et d'analyse de données, fondé sur des indicateurs comparables.

69. Le GRETA se félicite du développement d'un système statistique qui se veut complet et cohérent sur la traite des êtres humains et **invite les autorités portugaises à s'assurer que les informations statistiques soient effectivement recueillies auprès de tous les principaux acteurs. Le GRETA rappelle que ces opérations doivent s'accompagner de toutes les mesures nécessaires pour respecter les droits des personnes concernées par la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale.**

70. S'agissant de la recherche, la CIG a pour mandat d'encourager la recherche dans tous les domaines liés aux questions de citoyenneté et d'égalité entre les femmes et les hommes, afin d'obtenir les données statistiques de base qui permettront d'évaluer convenablement la situation des femmes à tous les niveaux et dans tous les domaines de la vie, notamment dans ses dimensions sociale, politique, économique et culturelle. Les recherches sur la traite entrent donc dans son champ de compétence. La CIG a ainsi publié en 2008 une étude, en portugais et en anglais, sur la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle au Portugal, menée par une équipe du Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra. En outre, le Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra, avec la participation de la CIG, a commencé en 2012 un projet de recherche sur la traite aux fins d'exploitation par le travail.

71. L'OTSH a également publié plusieurs rapports, dont un, intitulé *Inhuman Trafficking* et les rapports annuels statistiques sur la traite des êtres humains 2010 et 2011 qui font un état des lieux de la situation de la traite au Portugal à cette date. Le rapport 2011 repose sur des données collectées auprès de plusieurs organes gouvernementaux et non gouvernementaux (au total, 69 organisations ont été contactées aux niveaux national et international) ; il peut être consulté en ligne.¹⁶

72. Par ailleurs, le second plan d'action national contre la traite contient des mesures visant à développer les recherches dans les universités sur les nouvelles formes de traite. Le ministère de l'Éducation et de la Science a indiqué qu'il finançait actuellement des thèses portant sur la traite (bourses de 3e cycle).

73. La société civile portugaise mène également des recherches sur la traite au Portugal. L'Institut des études stratégiques et internationales (IEEI) prépare actuellement une étude sur le phénomène de la traite au Portugal qui se veut une évaluation de la situation tant qualitative (approche droits de l'homme, approche multisectorielle, assistance aux victimes, etc.) que quantitative (collecte de données, notamment auprès des ONG, et comparaison avec les données officielles de l'OTSH). L'étude de l'IEEI devrait inclure un guide des bonnes pratiques internationales et des recommandations à l'attention des autorités portugaises.

74. Le GRETA invite les autorités portugaises à continuer à mener et à soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, également lorsqu'elles sont menées par la société civile portugaise, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite figurent la traite nationale, la traite aux fins d'exploitation par le travail et la traite des enfants.

iv. Coopération internationale

75. La Convention impose aux parties de coopérer les unes avec les autres, « dans la mesure la plus large possible », aux fins de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, de protéger et d'assister les victimes, et de mener des investigations concernant les infractions pénales connexes (article 32).

¹⁶ www.otsh.mail.gov.pt

76. La loi 149/99 du 31 août 1999 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale régit les principales formes de coopération, notamment dans le domaine de l'extradition ou de l'entraide judiciaire, et dispose notamment que le principe de réciprocité est la base de la coopération internationale. Le Portugal est également partie aux principales conventions européennes sur l'extradition et l'entraide judiciaire et a conclu plusieurs accords bilatéraux ou régionaux prévoyant une coopération internationale en matière pénale, parmi lesquels :

- l'accord conclu avec l'Espagne concernant la coopération transnationale dans le domaine de la police des frontières et des douanes qui prévoit la collecte et l'échange d'informations importantes et inclut la traite dans les domaines de mise en œuvre de la prévention et de la répression des différentes formes de criminalité dans les régions frontalières ;
- le plan quadripartite avec l'Argentine, le Brésil, l'Espagne dans le domaine de la prévention, de la répression et de la protection des victimes de la traite adopté en mars 2011 ;
- les accords avec le Brésil de 2006 et 2009 prévoyant la prise de mesures concrètes dans les domaines de la prévention et la répression de la traite des êtres humains et des réseaux criminels ;
- l'accord de coopération dans le domaine de la lutte contre la criminalité avec la Russie (2002) ;
- l'accord de coopération touchant notamment la traite des personnes, l'exploitation de la prostitution par des tiers et en particulier l'exploitation sexuelle des mineurs avec l'Ukraine (mars 2011) ;
- en outre, plusieurs accords multilatéraux de coopération en matière pénale ont été conclus entre les États de la Communauté des pays de langue portugaise¹⁷, ainsi qu'un accord bilatéral avec le Mozambique sur la coopération juridique et judiciaire ; cependant, il n'existe aucun accord portant spécifiquement sur la traite des êtres humains.
- à noter également des accords qui ne sont pas encore entrés en vigueur (accord de coopération dans le domaine de la lutte contre la criminalité avec la Bulgarie de 2011) ou dont les négociations sont toujours en cours (Lettonie, Malte, Slovaquie, Italie, Ouzbékistan).

77. Selon les autorités portugaises, des informations concernant la préparation ou la commission d'infractions, des données relatives à l'identification des suspects – y compris des photographies, des empreintes digitales, des données ADN et une large variété d'informations fondées sur les observations de la police ou issues de différentes bases de données – peuvent être communiquées spontanément. Il est également possible de dénoncer officiellement des faits pouvant présenter un intérêt pour des procédures d'enquête à l'étranger.

78. C'est généralement le ministère public qui est responsable de l'échange d'informations, lequel peut se faire directement entre les autorités judiciaires ou via le Bureau national Europol ou le Bureau national Interpol. Les informations peuvent également transiter par des agents de liaison (OLI) en poste dans un pays étranger¹⁸ et qui, par le biais de contacts privilégiés avec les autorités locales peuvent participer à l'échange d'informations utiles à la lutte contre la traite tant dans les pays d'origine des victimes qu'au Portugal. Ces OLI, conçus comme « un instrument efficace de lutte contre l'immigration illégale, en rendant plus difficile l'action des réseaux organisés qui la développe et l'exploite, et simultanément, en facilitant les procédures pour l'immigration légale »¹⁹ sont placés sous l'autorité du SEF (voir paragraphe 99).

¹⁷ Convention d'extradition entre les États de la Communauté des pays de langue portugaise (2005) ; Convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre les États de la Communauté des pays de langue portugaise (2005) ; Convention relative à l'aide judiciaire en matière pénale entre les États membres de la Communauté des pays de langue portugaise (2005).

¹⁸ Fédération de Russie, Brésil, Ukraine, Angola, Guinée-Bissau, Roumanie/République de Moldova, Maroc, Cap-Vert.

¹⁹ Arrêté conjoint 189/2005.

79. Selon les autorités portugaises, une action commune a été menée à la demande des autorités espagnole et italienne dans le cadre d'une affaire de traite entre l'Ukraine et la péninsule Ibérique. Cette action a permis l'arrestation simultanée de 19 suspects, dont huit au Portugal, dix en Espagne et un en Italie. D'autres exemples de coopération internationale en matière policière, impliquant l'Espagne et la Roumanie, ont été présentés par les autorités portugaises. De plus, le GRETA comprend que le Portugal a récemment créé une équipe d'investigation conjointe avec le Royaume-Uni.

80. Les autorités portugaises ont indiqué que le SEF participait actuellement à un projet de l'IMCPD aux côtés du Brésil, de l'Espagne, de l'Italie et de l'Autriche visant à l'élaboration d'un instrument pour l'identification précoce des victimes avant leur sortie du territoire brésilien.

81. Le GRETA salue les efforts entrepris en matière de coopération internationale et **invite les autorités portugaises à continuer d'explorer les possibilités de coopération internationale notamment dans les domaines de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite et de la poursuite des trafiquants.**

2. Mise en œuvre par le Portugal de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains

82. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile (article 5, paragraphes 2 et 6). La Convention établit que les Parties doivent également prendre des mesures pour décourager la demande, renforcer les contrôles aux frontières et assurer l'intégrité et la sécurité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

a. Sensibilisation et éducation

83. Plusieurs campagnes de sensibilisation au phénomène de la traite des êtres humains ont été menées au Portugal jusqu'en 2010, parmi lesquelles :

- une campagne de sensibilisation à la traite des êtres humains lancée par plusieurs partenaires dont la CIG, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice, l'OIM et le Planning familial dans le cadre du projet Equal – CAIM (voir paragraphe 53). Elle s'appuyait sur des vecteurs tels que des affiches, des prospectus distribués dans 12 journaux régionaux ayant en moyenne 15 000 lecteurs quotidiens, et la diffusion d'une campagne radio pendant 21 jours sur sept stations régionales. Les informations étaient disponibles en neuf langues (le Portugais et les langues des principaux pays d'origine des victimes présentes au Portugal) ;
- la campagne « Vous n'êtes pas à vendre » du SEF (2007), qui s'appuyait sur la campagne du même nom du Conseil de l'Europe, à destination principalement des étudiants, professionnels de santé, associations de défense des immigrés et associations à vocation sociale. Selon les autorités portugaises, 14 000 personnes environ ont été touchées par cette action de sensibilisation ;
- la campagne « Regardez la réalité en face : ne l'ignorez pas - faites la connaître » (2008), mise en œuvre par la CIG et distribuée sur l'ensemble du territoire portugais par le biais de messages dans la presse, à la télévision, à la radio, au cinéma et dans des brochures afin de sensibiliser les victimes potentielles de l'exploitation sexuelle et de l'exploitation du travail ainsi que la population en général ;
- le 18 octobre 2010, à l'occasion de la Journée européenne contre la traite, une exposition intitulée « Trafic inhumain » a été présentée par l'OTSH. Elle contenait différents tableaux d'information sur la traite, certains ciblant plus particulièrement les enfants, d'autres les victimes potentielles et les professionnels actifs dans le domaine de la traite ou susceptibles de renforcer la sensibilisation. L'Observatoire a par la suite transformé l'exposition en exposition itinérante. En coopération avec les collectivités locales, il la présente désormais dans les principales villes du Portugal et organise des débats avec des étudiants et le grand public.

84. Des campagnes ont également été menées par la société civile, parmi lesquelles la campagne « Marchandise Humaine » de l'ONG Saúde em Português, en collaboration avec des mairies, des centres de soins de santé, des établissements scolaires, des universités, etc. La campagne s'adressait à la population en général, notamment aux victimes et aux victimes potentielles. Divers médias et stratégies de communication ont été utilisés pour mettre en œuvre cette campagne, notamment des posters, prospectus, publicités à la radio, publicités dans les journaux, publicités sur les réseaux sociaux et internet, expositions de photographies et d'œuvres d'art visuel, théâtre. Le Mouvement démocratique des femmes (MDM) est également actif dans le domaine de la sensibilisation à la traite, avec son projet « Briser le silence ».

85. Cela dit, il y a eu peu de campagnes de sensibilisation menées par l'État depuis 2010, en raison d'un manque de fonds. Par ailleurs, les ONG ont attiré l'attention du GRETA sur le manque de mesures de sensibilisation à l'attention des jeunes et des enfants, ainsi qu'au niveau local. Elles ont souligné que les campagnes n'avaient pas été ciblées et que leur impact n'avait pas été mesuré.

86. Le GRETA note néanmoins que la campagne « Cœur Bleu » de l'ONUDC a été lancée au printemps 2012. En avril et mai, des messages de sensibilisation payants ont été diffusés à la radio et dans la presse, et d'autres messages ont été diffusés gratuitement sur plusieurs chaînes de télévision et dans les aéroports. Il était prévu que la campagne « Cœur bleu » soit relancée en octobre 2012.

87. Le GRETA encourage les autorités portugaises à continuer leurs efforts en matière de sensibilisation et à lancer de nouvelles campagnes et/ou à soutenir celles qui peuvent être lancées par la société civile portugaise. En outre, le GRETA considère que les futures actions de sensibilisation devraient être conçues sur la base de l'évaluation des mesures précédentes et cibler les besoins identifiés.

b. Mesures pour décourager la demande

88. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème²⁰.

89. Le Portugal a pénalisé l'utilisation de services d'une victime de la traite avec l'article 160(5) qui stipule que « quiconque utilise les services ou les organes de la victime [de la traite] en connaissance de cause est passible d'une peine de prison pouvant aller de un à cinq ans [...] ». Les autorités portugaises ont indiqué qu'il n'y avait pas eu de condamnations pour ce motif à ce jour. En outre, l'article 195-A, paragraphe 5, de la Loi d'immigration amendée, en vigueur depuis le 8 octobre 2012, confère le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser le travail ou les services d'un migrant en situation irrégulière en sachant que la personne concernée est une victime de la traite (peine comprise entre deux et six ans d'emprisonnement).

²⁰ Addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1).

90. Le second plan d'action national sur la traite ne contient pas de mesures de prévention visant spécifiquement à décourager la demande, en dehors des mesures de sensibilisation évoquées précédemment. Selon les autorités portugaises, les campagnes de sensibilisation comportent toujours un aspect de prévention de la demande. Cependant, le deuxième plan pour l'intégration des immigrés prévoit une mesure visant à sensibiliser et informer les professionnels qui travaillent avec des immigrés sur les moyens de prévenir la traite des êtres humains, notamment à des fins d'exploitation par le travail. En effet, une étude menée en par l'OIT sur le travail forcé au Portugal²¹ a montré que les recruteurs « au noir » et les agences de placement temporaire avaient une responsabilité dans les cas d'exploitation et de travail forcé des immigrés et des Portugais peu qualifiés.

91. **Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient poursuivre leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite.**

- c. Initiatives sociales, économiques et autres en faveur des personnes vulnérables à la traite

92. Selon les autorités portugaises, aucune communauté n'est identifiée comme étant spécifiquement à risque au Portugal en matière de traite. Le système de collecte des données mis en place par l'Observatoire de la traite des êtres humains devraient permettre l'identification de zones géographiques où le taux de concentration des victimes de la traite est très élevé. Des mesures ciblant certaines catégories de personnes, en tant que groupes non comme groupes vulnérables à la traite, mais comme groupes pouvant rencontrer des difficultés socio-économiques, ont été prévues par les autorités portugaises. Elles s'adressent en particulier aux femmes et aux immigrés.

93. Le quatrième Plan national pour l'égalité des hommes et des femmes, la citoyenneté et la lutte contre la discrimination (2011-2013) prévoit 97 mesures qui s'articulent autour de quatorze domaines d'intervention stratégiques parmi lesquelles l'indépendance économique des femmes et leur accès au marché du travail, à l'éducation, aux études supérieures et à l'apprentissage tout au long de la vie, etc. Les autorités portugaises ont indiqué que le Portugal avait alloué une grande partie de l'aide financière octroyée par l'Union européenne pour le programme-cadre 2007-2013 à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Parmi les sous-thèmes de ce programme figure l'encouragement de l'entrepreneuriat féminin, considéré comme une mesure majeure d'émancipation économique des femmes.

94. Le deuxième Plan pour l'intégration des immigrés (2010-2013) prévoit quant à lui une série de mesures socio-économiques visant à rendre les immigrés moins vulnérables, parmi lesquelles des mesures en faveur de l'éducation, de l'accès au marché du travail, de la formation, de l'entrepreneuriat, etc. Les autorités portugaises ont également mentionné des mesures adoptées par le Haut-Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI). Parmi ces mesures destinées à renforcer l'autonomie des migrants figurent, par exemple, des programmes de formation linguistique (« Programme de portugais pour tous », sous forme d'ateliers auxquels 16 738 personnes ont participé en 2010 et 2011 ; « Le Portugais comme langue étrangère renforcée »), un programme d'entrepreneuriat destiné aux migrants et une formation spécialisée pour les médiateurs travaillant dans des centres locaux d'aide à l'intégration des migrants. L'ACIDI a ainsi consacré aux programmes destinés aux migrants 8,6 millions d'euros en 2010 et 12,6 millions d'euros en 2011. En ce qui concerne l'aide aux migrants dans le dénuement le plus complet, l'Institut de Sécurité sociale a assisté 85 292 personnes en 2010 et 82 945 personnes en 2011.

²¹ Etude intitulée « *Combate ao tráfico de seres humanos e trabalho forçado – Estudo de casos e respostas de Portugal* » de Sónia Pereira et João Vasconcelos, 2007.

95. Il faut noter cependant que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, a déclaré en mai 2012, à l'issue d'une visite au Portugal, que «les mesures d'austérité budgétaire mises en œuvre au Portugal ont porté atteinte de manière disproportionnée aux droits de l'homme des groupes sociaux les plus vulnérables, en particulier des enfants, des personnes âgées et des Roms »²².

96. La Sécurité sociale finance un plan d'intervention scolaire visant à lutter contre l'abandon scolaire. En effet, il semblerait qu'au Portugal, de plus en plus d'enfants interrompent leur scolarité pour chercher un emploi et tenter de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, entraînant un risque de résurgence du travail et de l'exploitation des enfants. L'école vise à mettre en œuvre des enseignements plus adaptés à certaines communautés, comme par exemple la communauté rom/tsigane, et lutter contre l'abandon scolaire des filles de cette communauté en offrant un enseignement adapté à leurs besoins²³.

97. Selon les estimations, au Portugal, entre 40 000 et 60 000 membres de la communauté rom/tsigane n'auraient toujours pas accès aux produits et services de première nécessité. Une stratégie nationale en faveur des Roms est prévue pour 2012. Elle tient compte de recommandations de l'UE et intègre les contributions de huit ministères, de collectivités locales, d'organisations de la société civile et de représentants des communautés roms. Conçue sur une base interculturelle, la stratégie nationale en faveur des Roms a pour but de veiller à l'inclusion sociale des communautés roms et de garantir le respect de leurs valeurs et traditions. Dans cette stratégie s'ajoute à l'axe de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement, défini par l'UE, un axe transversal défini par le Gouvernement portugais traitant des questions de citoyenneté, de lutte contre la discrimination, d'égalité entre les femmes et les hommes, de justice et de sécurité. La stratégie nationale en faveur des Roms s'adresse principalement aux Tsiganes portugais, compte tenu du nombre peu élevé de Tsiganes non portugais (ils sont essentiellement originaires de Bulgarie et de Roumanie). Ces derniers sont couverts par le Plan national de lutte contre la traite des êtres humains.

98. Le GRETA salue les mesures qui ont été prises par les autorités portugaises en faveur des groupes vulnérables. **Le GRETA considère toutefois qu'il est nécessaire de renforcer ces mesures économiques et sociales en s'attaquant aux causes profondes connues de la traite (situation économique et sociale, lacunes en matière d'éducation, absence de possibilités d'emploi, etc.) et en leur allouant dans la mesure du possible les ressources humaines et financières nécessaires.**

d. Mesures aux frontières et mesures concernant les migrations légales

99. Le SEF, qui a pour mission de contrôler l'entrée, le séjour, le départ et l'expulsion des étrangers, participe à un projet FRONTEX visant à donner aux gardes-frontières les outils nécessaires pour détecter les cas de traite aux frontières extérieures du Portugal. Les informations ainsi obtenues sont analysées et transmises aux enquêteurs du SEF. Ce projet a permis, selon le SEF, une augmentation des signalements des cas potentiels de traite dès le passage des frontières et une meilleure connaissance de ce phénomène par les acteurs concernés. Il y a par ailleurs des officiers de liaison en matière d'immigration (OLI) dans les principaux pays d'origine des immigrés (voir paragraphe 78).

100. Les autorités portugaises ont indiqué que les garde-frontières bénéficient d'une formation sur le profilage dans les cas de traite. Il s'agit d'une formation continue incluant des cours de recyclage. Grâce aux relations et à la coopération étroites entre les agents déployés dans les aéroports et les enquêteurs de la Direction centrale des enquêtes, de la recherche et de l'analyse d'informations (DCIPAI), tout cas de traite présumé peut faire l'objet d'une enquête plus approfondie à l'intérieur du pays

²² http://www.coe.int/t/commissioner/News/2012/120509Lisboa_fr.asp

²³ Cf. le 3ème rapport de l'ECRI sur le Portugal (CRI(2007)4) et notamment le paragraphe 29 et suivantes sur la question de l'exclusion sociale des communautés tsiganes du Portugal.

101. En outre, les autorités portugaises mettent en œuvre plusieurs projets visant à assurer la légalité des migrations. Le Haut-Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI) est plus spécifiquement en charge de ces questions. L'ACIDI a ainsi élaboré un dépliant visant à fournir des informations aux candidats à l'immigration dans leur pays d'origine, avant toute demande officielle de visa, sur les documents nécessaires et les procédures à suivre pour entrer et séjourner légalement au Portugal. Ce dépliant comprend une série de questions-réponses fréquemment posées par les personnes qui souhaitent obtenir un visa d'entrée au Portugal. Il a été distribué au Cap-Vert, dans le cadre du projet CAMPO (Centre d'accompagnement des migrants dans leur pays d'origine). En partenariat avec le ministère des Affaires étrangères, le dépliant sera imprimé en 12 000 exemplaires, traduit en deux langues (anglais et ukrainien) et diffusé dans les consulats portugais des pays dans lesquels le nombre de demandes de visa est élevé (Cap-Vert, Angola, Brésil, Ukraine, Inde, Chine, Singapour, Thaïlande, Corée du Sud).

102. Il existe par ailleurs, à l'intérieur du Portugal, un réseau de centres d'appui nationaux aux immigrés de l'ACIDI (Porto, Algarve, Lisbonne), auquel participent le SEF ou encore l'OIM pour fournir les informations relatives par exemple aux conditions de séjour sur le territoire portugais, au programme de retour volontaire ou bien encore apporter un appui juridique pour la régularisation de la situation des immigrés.

103. L'ACIDI gère en outre la ligne « SOS-Migrants » qui fournit des réponses aux immigrés et les victimes potentielles sur leurs droits. Les informations sont données en plusieurs langues (portugais, anglais, français, espagnol, russe, roumain, créole capverdien). Cette ligne a également vocation à être utilisée pour le signalement de victimes potentielles de traite (voir paragraphe 110).

104. Le GRETA salue les mesures déjà prises par les autorités portugaises et **considère que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour détecter les cas de traite lors des contrôles aux frontières ;**

105. **Le GRETA invite également les autorités à assurer la formation du personnel consulaire à la question de la traite afin de faciliter la détection des risques de traite dans le cadre de la procédure de demande de visas.**

- e. Mesures pour assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité

106. Le SEF a, selon les autorités portugaises, investi d'importantes ressources humaines et techniques dans le domaine de la sécurité des documents d'identité. Le Service de l'identification et de l'examen des documents a pour mission d'expertiser les faux documents falsifiés. Le SEF assure également la formation nécessaire au suivi des tendances et évolutions techniques en la matière par son personnel. Enfin, il a contribué à l'élaboration de la chaîne de production des documents et du passeport électronique portugais.

107. Par ailleurs, en vertu de l'article 160, point 6 du Code pénal, « quiconque retient, dissimule, endommage ou détruit des documents de voyage ou d'identité appartenant à une victime des infractions [de traite] est passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à trois ans », ce dont le GRETA se félicite pour son caractère dissuasif même si, à la connaissance du GRETA, aucune condamnation pour ce motif n'ait été à ce jour enregistrée (voir paragraphe 160).

3. Mise en œuvre par le Portugal de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite

108 L'article 10 de la Convention exige des Parties qu'elles adoptent des mesures pour identifier les victimes. Pour ce faire, les Parties doivent mettre à la disposition de leurs autorités compétentes des personnes formées et qualifiées en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains et d'identification des victimes, notamment des enfants. L'identification d'une victime de la traite est un processus qui prend du temps et par conséquent, la Convention établit que, lorsque les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de la traite, les Parties doivent s'assurer qu'elle ne soit pas éloignée de leur territoire jusqu'à la fin du processus d'identification en tant que victime de l'infraction.

109. Pour améliorer l'identification des victimes de la traite, le Portugal a mis en place un système de « Signalement-Identification-Intégration »²⁴. S'agissant de la première étape, celle du signalement, toute force de police, ONG, victime potentielle ou citoyen peut signaler un cas potentiel de traite.

110. Tout citoyen, ou la victime elle-même, peut utiliser la ligne « SOS-Migrants » qui, bien que non spécifique à la traite des êtres humains, a une section qui lui est dédiée (voir paragraphe 103). Selon les données de l'ACIDI qui gère cette ligne, elle a été utilisée dans le but de signaler une victime potentielle de traite trois fois en 2007, deux fois en 2008 et six fois en 2009. Cette ligne téléphonique fait néanmoins l'objet de critiques de la part de plusieurs ONG qui ont mis en avant des dysfonctionnements et notamment le fait que cette ligne n'est pas spécifique aux victimes de la traite, son coût à l'appel et ses horaires d'ouverture trop restreints. L'équipe pluridisciplinaire mise en place par l'Association du planning familial (voir paragraphe 114) gère également un service d'assistance téléphonique joignable 24 heures sur 24. Les autorités portugaises ont indiqué qu'elles ne considéraient pas comme prioritaire la création d'un service d'assistance téléphonique spécifiquement destiné aux victimes de la traite, étant donné que les deux services existants permettent de répondre à l'ensemble des besoins. Les numéros des services d'assistance téléphonique sont indiqués sur les supports utilisés dans le cadre de la campagne « Cœur bleu ».

111. Six ONG²⁵ qui ont conclu un protocole d'accord avec les autorités doivent quant à elles remplir le « Guide de Signalement/dénonciation » lorsqu'elles détectent une victime potentielle de la traite et l'envoyer au mécanisme de suivi géré par l'Observatoire. Le formulaire qu'elles remplissent contient une liste succincte d'indicateurs et de questions qui sont censés permettre de faciliter l'identification d'une victime de la traite. Les ONG peuvent décider de signaler le cas aux forces de police, qui décideront ou non d'ouvrir une enquête judiciaire. Il arrive que la victime soit signalée simultanément aux services de détection et de répression et au mécanisme de suivi. Certaines ONG envoient le « guide de signalement » à l'équipe pluridisciplinaire basée à Porto (voir paragraphe 114), afin qu'elle le transmette à l'Observatoire, tandis que d'autres l'envoient directement à l'Observatoire.

112. Des ONG ont évoqué une certaine réticence de leur part et de celles des victimes à faire un signalement aux forces de police, posant la question de la sécurité et du bien-être des victimes. Les ONG craignent notamment que l'enquête menée par la police préalablement à l'identification ne mette en danger la victime en l'exposant comme témoin aux trafiquants et ne les empêche de fournir l'assistance nécessaire à la victime. Se poserait également la question du signalement lorsque les victimes sont en situation irrégulière et ne veulent prendre le risque d'être renvoyées dans leur pays. Par ailleurs, des associations ont indiqué que le formulaire de signalement des victimes potentielles aurait plutôt des visées statistiques et que se poseraient des questions quant à la confidentialité des données, conduisant certaines ONG à refuser de le remplir.

²⁴ Cf. le guide « *Modelo de sinalização, Identificação-Integração de Mulheres Vítimas de Tráfico para Fins de Exploração Sexual : construção de um guião* ».

²⁵ Parmi lesquelles l'APF, l'APAV, l'UMAR ou la JRS.

113. Les services de police doivent quant à eux compléter un « formulaire d'enregistrement unifié » et le transmettre à la cellule de lutte contre la traite désignée au sein de chaque force de police. Comme le formulaire utilisé par les ONG, celui-ci contient une liste succincte d'indicateurs et de questions qui sont censés permettre de faciliter l'identification d'une victime de la traite. Une fois rempli, le « formulaire d'enregistrement unifié » est envoyé directement au mécanisme de suivi géré par l'Observatoire. Il incombe aux services de détection et de répression de mettre à jour les données et les informations, en coopération avec l'Observatoire.

114. Par ailleurs, une équipe multidisciplinaire basée à Porto au sein de l'Association du Planning Familial (APF) et réunissant un juriste de la CIG, un psychologue, une assistante sociale et une éducatrice est censée recevoir les signalements des ONG et coopérer avec la police dans la procédure d'identification. Afin de couvrir l'ensemble du territoire portugais, un réseau de partenariats a été mis en œuvre avec d'autres institutions (forces de police, ONG, centres d'accueil) mais cette équipe ne semble pas en mesure, financièrement et humainement, d'intervenir systématiquement dans la procédure. Elle semble d'ailleurs relativement peu sollicitée dans ce cadre par les ONG et les forces de police.

115. S'agissant de la seconde étape de la procédure, celle de l'identification, il ne semble pas y avoir d'approche multidisciplinaire, malgré l'existence de l'équipe multidisciplinaire prévue ci-dessus. L'identification est uniquement de la responsabilité des forces de police, les cas étant distribués entre le SEF lorsqu'il s'agit de ressortissants étrangers et la PJ s'il s'agit de ressortissant portugais. Même si l'enquête de police n'est pas conclusive ou les éléments de preuve nécessaires à l'identification de la victime de traite sont inexistant, le Rapporteur national a la possibilité d'intervenir lorsque la situation de la victime le justifie et notamment dans des cas de vulnérabilité importante, auprès du ministère de l'Intérieur pour lui demander d'accorder le statut de victime de la traite et l'assistance qui en découle. A la connaissance du GRETA, cette procédure n'a cependant jamais été mise œuvre.

116. Selon les informations dont dispose le GRETA, la coopération des victimes avec les forces de police et les autorités judiciaires, bien que théoriquement non obligatoire, semble être un facteur important pour le bon déroulement de la procédure de « signalement-identification-intégration ». Certaines ONG ont fait savoir que les victimes devaient coopérer avec les forces de police et les autorités judiciaires si elles souhaitaient être reconnues comme victime de la traite et bénéficier de l'assistance qui doit en principe en découler. Les autorités portugaises ont affirmé que la possibilité d'identification des victimes était dissociée de leur participation à l'enquête et à la procédure judiciaire.

117. Les données fournies au GRETA laissent apparaître de considérables disparités entre les chiffres relatifs au signalement et ceux de l'identification. Ainsi, sur les 479 victimes potentielles signalées entre 2008 et 2011, seulement 122 ont été confirmées ; 37 cas sont toujours en cours de confirmation par les services de détection et de répression et 42 cas ont été détectés par des ONG sans qu'aucune enquête judiciaire n'ait été diligentée. Selon les données officielles, les victimes potentielles non confirmées (278) étaient des immigrés illégaux (82), des victimes d'exploitation sexuelle (54), de trafic de migrants (six), d'enlèvement (cinq), des victimes d'esclavage (quatre). Dans 34 cas, il a été conclu qu'aucun crime n'avait été commis et dans 28 cas, un manque de preuve ou la disparition de la victime ont empêché l'identification²⁶. Par ailleurs, selon les informations dont le GRETA dispose, les victimes identifiées sont, dans la très grande majorité des cas, celles qui ont été signalées par les forces de police. Les victimes potentielles signalées par les ONG ne seraient que très rarement identifiées formellement. Certaines ONG regrettent cette situation, ce d'autant qu'en l'absence d'identification formelle, une victime ne serait pas assistée et, dans la plupart des cas, sortirait purement et simplement du système, sans que les ONG soient en mesure de savoir ce qu'il est advenu d'elle.

²⁶

Dans les 47 autres cas, les crimes commis ne sont pas connus.

118. S'agissant plus particulièrement de l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation du travail²⁷, l'Autorité des conditions de travail (ACT) a compétence pour contrôler toute entreprise, de sa propre initiative ou lorsqu'il y a suspicion. Les inspecteurs du travail disposent du manuel de l'OIT sur l'exploitation du travail, traduit en portugais et auquel a été ajoutée une série d'indicateurs propres à la situation portugaise. Lorsque l'inspection du travail pense être confrontée à une situation de traite, elle contacte le SEF qui mène l'enquête. Des opérations conjointes peuvent également être menées.

119. En pratique, il semble y avoir peu d'inspections proactives qui permettraient aux inspecteurs du travail de signaler des victimes de traite et seule une part limitée des inspecteurs du travail a reçu une formation spécifique à la traite (voir paragraphe 63). Cependant, à la lumière d'informations selon lesquelles des cas de traite aux fins d'exploitation du travail seraient de plus en plus fréquents tant à l'encontre de victimes étrangères que de victimes portugaises (principalement dans l'agriculture) et des agences de recrutement temporaire portugaises seraient impliquées dans des cas de traite aux fins d'exploitation du travail, les autorités portugaises devraient enquêter de manière proactive sur la traite aux fins d'exploitation par le travail et d'assurer une meilleure sensibilisation et formation des inspecteurs du travail à cette question. Selon les informations communiquées par les autorités portugaises, l'OTSH, en partenariat avec des ONG, des inspecteurs du travail et d'autres institutions publiques, a établi un groupe de travail afin de produire deux « cartes de signalement/dénonciation » de cas de traite, dont l'une est destinée aux inspecteurs du travail. Ces deux cartes contiennent un ensemble de questions et d'indicateurs d'observation spécifiques permettant de détecter des victimes potentielles, ainsi qu'une liste de numéros de centres d'assistance et de services d'assistance téléphonique vers lesquels orienter la victime.

120. **Le GRETA exhorte les autorités portugaises à :**

- **veiller à ce que l'identification des victimes soit dissociée de leur participation à l'enquête et à la procédure judiciaire ;**
- **revoir les indicateurs utilisés dans le cadre du signalement et de l'identification des victimes de façon à ce qu'ils couvrent l'ensemble des situations possibles ;**
- **veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes de l'identification des victimes de la traite adoptent une approche plus volontariste et renforcent leur action de terrain pour identifier plus efficacement les victimes de la traite ;**
- **mettre en place une formation sur l'identification des victimes pour les professionnels qui sont en première ligne (notamment pour les membres des forces de l'ordre, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé et le personnel des ONG).**

121. **Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes, en mettant à profit l'expérience de l'équipe multidisciplinaire existant au sein de l'Association du Planning Familial (APF) et en créant des équipes similaires dans d'autres parties du pays.**

²⁷ cf. notamment le rapport « Combate ao trafico de seres humanos e trabalho forçado – estudo de casos e respostas de Portugal » réalisé et publié sous l'égide de l'OIT en 2007.

b. Mesures d'assistance

122. La Convention requiert des Parties qu'elles prennent des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte de leurs besoins en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. L'assistance doit être fournie sur une base consensuelle et informée, prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté des victimes de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes figure également dans les dispositions de la Convention relatives au permis de séjour temporaire (article 14) et aux droits des enfants victimes de la traite (article 12(7)). La Convention prévoit également que l'assistance aux victimes de la traite doit inclure un hébergement convenable et sûr.

123 Conformément à la procédure de « Signalement-Identification-Intégration », après l'identification commence en principe la troisième étape, à savoir celle de « l'intégration » qui prévoit un accompagnement coordonné et complet des victimes et s'appuie sur une offre d'hébergement pour assurer la sécurité des victimes et faciliter leur réintégration dans la société et le marché du travail. À noter qu'en principe une victime potentielle a droit à une assistance avant même son identification officielle, mais cela semble être rarement le cas en pratique.

124. La loi n° 23/2007 du 4 juillet 2007 prévoit la fourniture d'une protection et d'une assistance aux victimes de la traite, si la victime accepte de coopérer avec la justice ou en raison de sa situation personnelle. Les victimes de traite ont droit à un titre de séjour précédé d'une période de réflexion, à des soins médicaux, à une assistance sociale et psychologique, à une aide juridique, à des services de traduction et d'interprétation, à une formation visant à renforcer leurs compétences professionnelles ou à préparer leur retour dans leur pays d'origine, et dans le cas d'enfants victimes, à l'accès au système éducatif au même titre que les ressortissants portugais.

125. S'agissant de l'hébergement, le Centre d'Accueil et de Protection (CAP) des victimes de la traite a été créé en 2008 suite à la signature du protocole liant les principales institutions publiques concernées (ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, forces de police, Institut de Sécurité sociale, Présidence du Conseil des Ministres) et l'Association de Planning Familial (APF) qui gère le centre d'accueil. La délégation du GRETA a visité le CAP qui est ouvert uniquement aux femmes victimes de la traite et, le cas échéant, à leurs enfants. Ce centre dispose de six places au total (trois chambres partagées) et a accueilli 25 personnes depuis 2008. Il est géré par l'APF, six personnes (assistante sociale, éducatrice, psychologue) s'y relaient la journée et la nuit pour le faire fonctionner et assister les victimes.

126. Le CAP fournit aux victimes l'assistance de base (nourriture, hygiène, accueil) et une assistance plus spécifique (juridique, psychologique, médicale, sociale, éducation ou formation professionnelle). Les victimes peuvent rester jusqu'à un an dans le centre, mais cette période peut être renouvelée si nécessaire. Dès que la situation de la victime est stabilisée, l'équipe du centre élabore un projet de vie avec la victime. Le financement du centre est assuré par la Sécurité sociale et s'élève à 8 600 euros par mois. Cette contrainte financière empêche le recrutement de personnel supplémentaire ou le développement du centre en termes de places disponibles ou de qualité de l'accueil.

127. En raison d'une capacité d'accueil limitée, certaines victimes de la traite doivent être accueillies dans des centres gérés par des ONG, dans la plupart des cas destinés à des victimes de violence domestique ou autres types de violence et qui ne sont pas forcément adaptés à leurs besoins spécifiques et n'ont pas le niveau de sécurité requis. Une ONG portugaise, l'UMAR ((União de Mulheres Alternativa e Resposta, Union de Femmes, Alternative et Réponse) et le SEF sont ainsi liés depuis deux ans par un partenariat informel visant à assurer un hébergement d'urgence aux femmes victimes de la traite.

128. Dans le cas d'autres victimes et plus particulièrement des enfants non accompagnés mineurs isolés, la seule solution d'hébergement disponible est celle assurée par les ONG ou les organisations religieuses. Les ONG ont informé le GRETA que celles-ci ne seraient pas toujours en mesure d'assurer un niveau d'assistance et de sécurité adéquat. Ainsi, le cas de deux mineurs hébergés dans un centre d'urgence du sud du pays ayant été récupérés par les trafiquants qui s'étaient présentés comme membres de la famille des mineurs a été mis en exergue. Selon les autorités portugaises, la faiblesse des données officielles s'agissant de la traite de mineurs (voir paragraphe 12) démontrerait qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place des structures spécifiques aux mineurs victimes de la traite. Pourtant, selon les données évoquées par certaines ONG, la situation réelle serait largement sous-estimée, les victimes mineures étant selon elles cinq fois plus nombreuses que ce que les chiffres officiels laissent penser.

129. Le Portugal dispose d'un système de protection des « enfants à risque » (établi par la Loi 147/99 sur la protection des enfants et des jeunes en danger) qui ne prévoit cependant pas de mesure spécifique pour les mineurs victimes de traite. Dès lors, une victime de la traite de moins de 18 ans sera assistée comme l'est tout enfant en danger. La prise en charge s'effectue à trois niveaux: au niveau local (institutions publiques et privées), au niveau d'une Commission départementale pour la protection des enfants à risque, ou au niveau judiciaire avec une intervention du parquet dans les cas les plus complexes. En cas de danger imminent, les enfants peuvent être placés en urgence dans des centres d'hébergement pour mineurs gérés par la sécurité sociale portugaise ou par des organismes privés qui perçoivent des fonds de la sécurité sociale. La loi portugaise stipule que les enfants à risque doivent, dans la mesure du possible, être représentés par leurs parents ou d'autres membres de leur famille. Lorsque cela n'est pas possible, le rôle de représentant légal est assumé par le ministère public. Il n'y a pas de système de tuteur légal au Portugal²⁸. Dès qu'un enfant victime de la traite a été identifié par la police, le parquet, le tribunal, la Commission de protection de l'enfance et de la jeunesse ou une autre entité, le cas doit être signalé au procureur. Ce dernier demande alors immédiatement au tribunal de prendre une mesure conservatoire de protection. Si aucun adulte ayant des liens de famille avec l'enfant et apte à s'en occuper n'est connu, le tribunal place généralement l'enfant dans une institution qui est légalement habilitée à agir dans l'intérêt de celui-ci.

130. Lorsque cela est possible, les victimes hommes bénéficient de l'assistance de l'APF. Par exemple, la délégation du GRETA a été informée qu'un homme victime de la traite a été hébergé dans les environs du CAP et l'équipe de l'APF a pu le prendre en charge. Bien sûr, il ne s'agit là que d'un cas isolé et dans la grande majorité des cas, l'assistance apportée aux hommes victimes de la traite ne peut être adaptée à leurs besoins spécifiques.

131. Les ONG ont informé le GRETA que le manque de financement de la part de l'État ne leur permet pas d'apporter toute l'assistance nécessaire aux victimes de la traite. Hormis l'APF qui reçoit un financement spécifique pour la gestion du centre d'accueil, les autres associations constituées IPSS (Institutions particulières de solidarité sociale²⁹) reçoivent un financement émanant de la sécurité sociale pour chaque victime accueillie dans l'un de leurs centres, sans qu'une distinction ne soit faite entre les victimes de traite et les autres victimes. Les éventuels frais de santé des victimes hébergées dans des centres sont pris en charge là aussi par la sécurité sociale, tout comme une éventuelle aide juridictionnelle.

²⁸ Cf. Rapport sur le Portugal de l'Agence des Droits Fondamentaux « Thematic Study on Child Trafficking », page 12.
²⁹ Institutions reconnues d'utilité publique, relevant du Ministère de la Solidarité. Elles bénéficient d'un statut particulier proche de celui des organismes publics.

132. **Le GRETA exhorte les autorités portugaises à renforcer les mesures d'assistance aux victimes de la traite, et notamment :**

- **fournir un hébergement convenable et sûr sur l'ensemble du territoire à toutes les victimes de la traite, y compris les hommes et les enfants en tenant compte d'une évaluation des tendances de la traite au Portugal ;**
- **à faire en sorte que les services proposés soient adéquats et adaptés aux besoins particuliers des victimes de la traite en veillant notamment à ce que des standards minimums soient garantis pour les victimes de la traite qui sont accueillies dans des structures qui ne sont pas spécifiquement destinés aux victimes de la traite ;**
- **à assurer les ressources humaines et financières suffisantes pour garantir à toutes les victimes la fourniture effective de l'assistance nécessaire, même lorsque cette prestation est déléguée à des ONG ;**
- **à améliorer le système d'assistance aux enfants victimes de la traite, en ce qui concerne à la fois l'hébergement et la mise en place de programmes de soutien à moyen et à long terme, adaptés aux besoins des enfants ;**

133. **Le GRETA invite également les autorités à continuer à former tous les professionnels chargés de la mise en œuvre de mesures d'assistance en faveur des victimes de la traite.**

c. Délai de rétablissement et de réflexion

134. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Ce délai minimum de 30 jours constitue une garantie importante pour les victimes et les victimes potentielles et a plusieurs objectifs, dont celui de permettre à la victime de se rétablir, d'échapper à l'influence des trafiquants et de prendre une décision quant à sa coopération avec les autorités compétentes. Durant cette période, les Parties doivent autoriser les victimes et victimes potentielles de nationalité étrangère à séjourner sur leur territoire ; aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à l'égard de ces personnes.

135. L'article 111 de la loi n° 23/2007 du 4 juillet 2007 (amendé par la loi n° 29/2012) relative au cadre juridique régissant l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire national, ainsi que leur départ et leur expulsion dudit territoire, prévoit ce délai de réflexion : « Avant la délivrance du titre de séjour [...], le SEF accordera un délai de réflexion à la personne concernée afin de lui permettre de se rétablir et d'échapper à l'influence des auteurs des infractions considérées». Ce délai de réflexion a une durée minimale de 30 jours et une durée maximale de 60 jours et court à partir du moment où les autorités compétentes demandent à la victime de coopérer, ou lorsque la victime propose de coopérer avec les autorités chargées de l'enquête, ou la personne est identifiée comme victime de la traite. Dans le cas d'un enfant victime de la traite, cette durée maximale peut être étendue si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Pendant ce délai, aucun ordre d'expulsion du territoire ne peut être exécuté. La victime doit par ailleurs bénéficier d'un accès à un traitement médical d'urgence, à une assistance psychologique, à une protection adéquate, à un interprète et à une assistance juridique, si nécessaire.

136. Il semble néanmoins que le droit à délai de réflexion ne soit pas effectif en pratique. Il n'a pas été possible au GRETA d'avoir connaissance de cas dans lesquels les victimes de traite se sont vu allouer le bénéfice du délai de réflexion. Selon les autorités portugaises, les victimes feraient directement une demande de permis de séjour, ce qui les mettrait à l'abri de tout risque d'expulsion pendant l'examen de la demande et partant, rendrait inutile la délivrance d'un délai de réflexion. En outre, les autorités ont indiqué que les victimes sont systématiquement informées sur leurs droits, y compris sur le délai de réflexion ; cependant, nombreuses sont celles qui refusent de se faire aider et préfèrent retourner dans leur pays ou rester avec des amis, comme c'est le cas de beaucoup de victimes brésiliennes. Le GRETA tient néanmoins à souligner l'importance de cette période dans le rétablissement des victimes de la traite et de l'accès effectif des victimes aux droits qui en découlent. Par ailleurs, le GRETA rappelle que ce délai de réflexion et de rétablissement ne doit pas être confondu avec le permis de séjour et n'est pas soumis à la condition de la coopération de la victime avec les autorités chargées des enquêtes ou des poursuites (cf. rapport explicatif de la Convention, paragraphe 175).

137. Le GRETA se félicite que les autorités portugaises aient prévu un délai au-delà d'un minimum de 30 jours et **exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que les victimes de la traite soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se voient effectivement accorder un tel délai.**

d. Permis de séjour

138. L'article 14(1) de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale. Les États membres de l'Union européenne ont toutefois été encouragés à suivre la seconde option dans l'application de la Directive 2004/81/CE du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes. Dans ce contexte, il est à noter que l'article 4 de la directive permet aux États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables à l'égard des personnes visées par la directive.³⁰

139. S'agissant de la situation au Portugal, l'article 109 de la loi n° 23/2007 du 4 juillet 2007 prévoit qu'un titre de séjour est délivré à l'issue du délai de réflexion sous trois conditions cumulatives : s'il s'avère nécessaire de prolonger le séjour de la partie concernée sur le territoire national, compte tenu de l'intérêt que pourrait avoir sa présence aux fins de l'enquête et des poursuites judiciaires ; si elle manifeste clairement son intention de coopérer avec les autorités pour faciliter l'enquête ; si elle a cessé toute relation avec les personnes soupçonnées d'avoir commis les infractions considérées.

140. Ce titre de séjour peut être délivré avant l'expiration du délai de réflexion si la victime manifeste clairement son intention de coopérer. Il a une durée de validité d'un an et peut être renouvelé pour une durée similaire. Il peut être retiré à tout moment si : le titulaire a activement, volontairement et de sa propre initiative renoué des relations avec des personnes soupçonnées d'être impliquées dans la traite des êtres humains ou de faciliter l'immigration clandestine ; l'autorité compétente estime que la coopération de la victime est frauduleuse ou que sa plainte est fautive ou frauduleuse ; la victime cesse de coopérer.

³⁰ Quelques États membres de l'UE délivrent des permis de séjour sur la base de la position vulnérable des victimes de la traite bien que ce soit parfois limité à des catégories spécifiques de personnes, comme les mineurs.

141. En outre, et conformément aux préconisations de la Convention, un titre de séjour peut être délivré à une victime ne remplissant pas les critères de l'article 109 de la loi n° 23/200, si sa situation personnelle ou celle des membres de sa famille le justifie, en particulier eu égard à la sécurité, la santé, la situation familiale ou la vulnérabilité de ces personnes³¹. Les conditions d'intérêt de la présence sur le territoire à des fins d'enquête ou à des fins judiciaires ainsi que de coopération avec les autorités ne s'appliquent alors pas dans ce cas. La victime doit cependant avoir rompu toute relation avec les trafiquants présumés. Ce titre est délivré par le ministère de l'Intérieur, de sa propre initiative ou à la demande d'une force de police ou du Rapporteur national. Ce titre de séjour a la même durée de validité et les mêmes conditions de renouvellement que le titre de séjour délivré pour motif de coopération avec les forces de l'ordre.

142. Les personnes disposant d'un permis de séjour ont accès aux mêmes droits que ceux reconnus aux titulaires d'une période de réflexion (voir paragraphe 135). Elles ont en outre accès à des soins médicaux généraux (et non plus seulement d'urgence), aux programmes ayant pour but de rétablir une vie sociale normale, y compris une formation professionnelle ou la préparation de leur retour assisté dans leur pays d'origine (article 113 de la loi n° 23/2007). Un document d'information décrivant les droits des victimes de la traite a été publié en octobre 2012. Il y est clairement mentionné que les victimes jouissent des mêmes droits d'accès aux soins que les ressortissants portugais. Ce document est destiné à l'ensemble des professionnels de santé et aux organisations de la société civile.

143. S'agissant des enfants victimes de la traite, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte. Tous les efforts doivent être faits pour établir leur identité, leur nationalité et la localisation de leur famille dans les meilleurs délais. Selon l'article 79(5) de la Loi n° 27/2008 concernant les mineurs non accompagnés, il relève de la compétence du Service des étrangers et des frontières, avec d'autres entités concernées et le ministère des Affaires étrangères, d'effectuer les recherches nécessaires dans ce contexte. En outre, les enfants victimes de la traite devraient avoir accès au système d'éducation dans les mêmes conditions que les ressortissants portugais et bénéficier d'une assistance juridique si nécessaire. Dans le cadre de l'enquête judiciaire, les autorités de poursuite et les forces de police participent à l'enquête internationale pour déterminer le pays d'origine de l'enfant, en utilisant des mécanismes de coopération policière ou judiciaire. Simultanément sont déclenchés des mécanismes de protection applicables aux enfants vulnérables, notamment le placement dans un centre d'accueil adapté à leur âge. Lorsque l'enfant est placé dans une institution, celle-ci fait le nécessaire pour que l'enfant bénéficie des mêmes soins qu'un enfant portugais, notamment s'agissant de l'alimentation, de la santé, de la protection, de la sécurité et de l'éducation. L'article 58 de la loi n° 147/99 établit ces droits, et notamment le droit des enfants accueillis dans l'institution à « recevoir une éducation garantissant le plein développement de la personnalité et du potentiel de l'enfant, à bénéficier de soins de santé, d'une éducation et d'une formation professionnelle et à participer à des activités culturelles, sportives et récréatives. »

144. Selon le rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil au sujet de l'application de la Directive 2004/81/CE du Conseil³², le Portugal a adopté des dispositions explicites en ce qui concerne les besoins en matière de sécurité et de protection des victimes de la traite. Par ailleurs, le Portugal a adopté des conditions de retrait du permis de séjour plus restreintes que celles prévues par la Directive, les possibilités de retirer le titre de séjour pour des raisons liées à l'ordre public et à la protection de la sécurité intérieure et lorsque les autorités compétentes décident d'interrompre la procédure n'étant pas prévues en droit portugais.

145. Selon les données officielles, 15 permis de séjour ont été accordés à des victimes de la traite en 2008, deux en 2009 et 10 en 2010, chaque fois en raison de leur coopération avec les autorités compétentes. Le GRETA n'a pas connaissance de titre de séjour délivré en raison de la situation personnelle de la victime ni de cas dans lesquels le Rapporteur national aurait fait usage de sa compétence en la matière.

³¹ cf. décret loi 368/2007 du 5 novembre 2007.

³² Commission européenne, COM(2010) 493 final, Bruxelles, 15 octobre 2010.

146. Le GRETA encourage les autorités portugaises à veiller à ce que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, notamment même lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

e. Indemnisation et recours

147. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes de la traite à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures, législatives ou autres, pour faire en sorte que l'indemnisation des victimes soit garantie par l'État. D'autre part, l'article 15(1) de la Convention établit que les victimes de la traite doivent avoir accès à des informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

148. Comme mentionné au paragraphe 131, au Portugal, les victimes de la traite ont droit à une assistance juridique, et notamment à une aide juridictionnelle. L'aide juridictionnelle est financée par la sécurité sociale. Les demandes relatives à l'aide juridictionnelle doivent ainsi être présentées dans les services locaux de la sécurité sociale. Sous conditions de ressources, les victimes peuvent être exemptées des frais de justice et des frais d'avocat. Un avocat commis d'office peut également être fourni.

149. Il n'y a pas de disposition spécifique s'agissant de l'indemnisation des victimes de la traite. Néanmoins, de manière générale, les juridictions pénales peuvent condamner l'auteur d'une infraction à verser des dommages et intérêts à la victime, même en l'absence de demande de la part de la victime. Les autorités portugaises n'ont identifié aucun cas de victime de la traite indemnisée par les trafiquants ; cependant, elles ont indiqué que le tribunal de Bragança avait récemment prononcé une condamnation à quatre ans d'emprisonnement avec sursis pour esclavage, en subordonnant le sursis au versement d'une indemnité de 4 000 euros à la victime (voir également paragraphe 177).

150. Il est par ailleurs possible d'obtenir une avance de l'indemnisation de l'État en vertu de la loi n° 104/2009 du 14 septembre 2009 sur l'indemnisation des victimes de crimes violents et de violence domestique. Le Portugal a récemment créé un fonds spécial pour l'indemnisation des victimes de crimes violents et de violence domestique pour les préjudices ou les dommages causés. Une indemnisation peut être accordée par une Commission relevant du ministère de la Justice présidée actuellement par un membre de la Police judiciaire, même lorsque l'identité de l'auteur de l'infraction n'est pas connue ou qu'il ne peut pas être accusé. Il n'est pas nécessaire que la victime se trouve sur le territoire portugais. L'indemnisation est accordée sous trois conditions cumulatives : en cas d'incapacité permanente ou temporaire de travail d'au moins 30 jours ou de décès ; en cas de perturbation grave de la vie de la victime ; lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas en mesure de payer les dommages-intérêts.

151. La loi n° 104/2009 précise par ailleurs que, lorsque l'acte de violence constitue une atteinte à la liberté ou à l'autodétermination sexuelle ou à l'encontre d'un mineur, la condition d'incapacité permanente ou temporaire peut ne pas s'appliquer. Si l'infraction a entraîné le décès de la victime ou des dommages corporels graves, l'indemnisation maximale est fixée à 34 680 euros. En cas de dommages corporels causés à plusieurs personnes à la suite de la même infraction, l'indemnisation maximale est fixée à 30 600 euros par personne, et peut atteindre un montant total d'environ 91 800 euros.

152. Malgré les dispositions légales existantes, le GRETA note avec inquiétude qu'il n'y a eu aucune indemnisation de victimes de la traite. Par ailleurs, le GRETA comprend qu'aucune demande d'indemnisation n'a même été introduite par une victime de traite, ce qui laisse à penser qu'il y a un manque d'information évident des victimes et de ceux qui les assistent sur l'existence et le fonctionnement de ce nouveau mécanisme d'indemnisation. Par conséquent, **le GRETA exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que les victimes de la traite aient connaissance du droit à indemnisation et des procédures à suivre, et à veiller à ce que les victimes puissent effectivement bénéficier de ce droit en pratique, notamment en ayant accès à une assistance juridique en la matière et plus particulièrement à l'aide juridictionnelle.**

f. Rapatriement et retour des victimes

153. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement qui visent à éviter la revictimisation et d'associer à ces programmes les institutions nationales ou internationales et les ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes de la traite des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où elles retournent : services de détection et de répression, ONG, juristes et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite.

154. Le SEF et le bureau portugais de l'OIM ont conclu un protocole portant sur le retour volontaire des immigrés en situation régulière ou irrégulière et en situation de vulnérabilité financière, dans leur pays d'origine. Dans ce cadre, une assistance dans toutes les démarches relatives au départ et une prise en charge financière du coût du transport est assurée. De retour dans leur pays d'origine, les personnes concernées sont prises en charge par le bureau national de l'OIM et peuvent bénéficier d'une aide à la réintégration, par exemple dans le cadre d'une création d'entreprise. Ce programme qui s'élève à 800 000 euros au total est financé à 75% par le fonds européen des retours et à 25% par l'État portugais.

155. Le GRETA note que le programme de retour volontaire assisté n'est pas spécifique aux victimes de la traite. Par ailleurs, les ressortissants des pays membres de l'Union européenne n'ont pas accès à ce programme et le GRETA a connaissance du fait que des victimes de nationalité roumaine, référées par l'APF, n'ont pu être prises en charge. Le Bureau de l'OIM au Portugal a indiqué qu'aucune victime de la traite ne s'était présentée pour bénéficier de ce programme de retour volontaire au cours des deux dernières années et qu'il n'a que très rarement été mis en œuvre (à deux reprises dans les cinq dernières années). Le Bureau de l'OIM a néanmoins connaissance de 112 cas d'hommes de nationalité ukrainienne qui se sont présentés dans le bureau de l'OIM en Ukraine, afin de bénéficier d'une aide à la réintégration, en affirmant être des victimes de traite aux fins d'exploitation du travail au Portugal, sans s'être présentés au bureau portugais de l'OIM pour organiser leur retour.

156. Les autorités portugaises ont par ailleurs indiqué que des procédures simplifiées pouvaient être mises en œuvre dans les pays où sont postés des Officiers de liaison pour l'immigration (OLI), afin de faciliter le retour des victimes de la traite dans leur pays d'origine et leur réintégration.

157. Lorsqu'une victime portugaise de la traite est détectée et que le foyer (CAP) est contacté, celui-ci prend toutes les mesures d'assistance et de protection nécessaires, dont les mesures d'inclusion sociale et de soutien dont bénéficie tout citoyen portugais.

158. **Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient déterminer si les dispositions existantes sont adaptées aux victimes de la traite qui constituent une catégorie particulière de candidats au retour et prendre des mesures supplémentaires pour :**

- **assurer l'accès effectif des victimes de la traite à des modalités de retour et de rapatriement qui prennent dûment en compte les droits, la sécurité et la dignité de la personne et permettent d'éviter qu'elle soit de nouveau soumise à la traite ;**
- **développer la coopération avec les pays où retournent les victimes de traite, afin de conduire une évaluation des risques adéquate, assurer la sécurité des victimes à leur retour et améliorer leur réinsertion.**

4. Mise en œuvre par le Portugal de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

159. Selon l'article 18 de la Convention, les Parties sont tenues de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes constitutifs de la traite lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. De plus, la Convention impose aux Parties d'envisager de prendre des mesures pour incriminer le fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite (article 19). Fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, les soustraire, les altérer ou les détruire, ainsi que les procurer ou les fournir, sont des actes auxquels il faut aussi conférer le caractère d'infraction pénale, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite (article 20).

160. L'article 160 du Code pénal portugais³³ fait de la traite des êtres humains une infraction pénale punissable d'une peine de prison de trois à dix ans (article 160, paragraphe 1-e) lorsque les actes caractéristiques de l'infraction de traite tels que définis à l'article 4 de la Convention sont couverts. Est passible d'une peine de prison identique quiconque se livre à de la traite d'enfants (article 160, 2), cependant, le moyen utilisé est indifférent quand la victime est un enfant. Lorsque l'un des moyens énoncés dans le point 1 de l'article 160 est utilisé à l'encontre d'un enfant ou que l'infraction est réalisée à titre professionnel ou dans un but lucratif, la peine est aggravée et peut aller de trois à 12 ans de prison (article 160 paragraphe 3).

³³ Article 160 du Code pénal : « 1 – Quiconque offre, livre, attire, accepte, transporte, loge ou héberge une personne à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation du travail ou de prélèvement d'organes :

a) en recourant à la violence, à l'enlèvement ou à de fortes menaces ;

b) en recourant à la ruse ou à la manipulation frauduleuse ;

c) en abusant d'une autorité résultant d'une relation de dépendance hiérarchique, économique, professionnelle ou familiale ;

d) en profitant de l'incapacité mentale ou de la situation de vulnérabilité particulière de la victime ;

e) en obtenant le consentement de la personne qui exerce un contrôle sur la victime, est passible d'une peine de prison pouvant aller de trois à dix ans.

2 - Est passible d'une peine de prison identique quiconque, par quelque moyen que ce soit, transporte, incite ou s'apprête à loger ou à héberger un mineur, ou offre ou accepte un mineur à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation du travail ou de prélèvement d'organes.

3 – Dans le cas évoqué au point précédent, si la personne a recours à l'un des moyens énoncés dans les paragraphes du point 1, ou agit à titre professionnel ou dans un but lucratif, elle sera passible d'une peine de prison pouvant aller de trois à douze ans.

4- Quiconque, en échange d'un paiement ou d'une autre compensation, offre, livre, sollicite ou accepte un mineur, ou obtient ou donne un consentement pour son adoption, est passible d'une peine de prison pouvant aller de un à cinq ans.

5 – Quiconque utilise les services ou les organes de la victime de l'une des infractions énoncées aux points 1 et 2 en connaissance de cause est passible d'une peine de prison pouvant aller de un à cinq ans, dès lors qu'une peine plus longue n'est pas applicable en raison d'une autre disposition légale.

6 – Quiconque retient, dissimule, endommage ou détruit des documents de voyage ou d'identité appartenant à une victime des infractions mentionnées aux points 1 et 2, est passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à trois ans, dès lors qu'une peine plus longue n'est pas applicable en raison d'une autre disposition légale. »

161. L'article 160 du Code pénal prévoit la situation d'« exploitation du travail » mais ne fait pas référence au « travail ou services forcés, esclavage ou pratiques analogues à l'esclavage » de l'article 4 de la Convention. Comme indiqué au paragraphe 44, le Code pénal portugais contient une disposition spécifique à l'esclavage (l'article 159) qui est passible d'une peine de prison de cinq à 15 ans. Selon les autorités judiciaires, un certain nombre de cas relevant de la traite des êtres humains ont été poursuivis sur la base de l'article 159 du Code pénal, plus simple à mettre en œuvre car les exigences sont moindres en matière de vérification de preuve puisqu'aucune condition de moyen n'est nécessaire et que cette disposition prévoit une peine supérieure à celle qui s'applique à la traite. Toutefois, le GRETA rappelle que l'infraction de traite des êtres humains se distingue des infractions d'exploitation qu'elle a pour objet d'empêcher. Donc, si le droit portugais punit l'esclavage, il est indispensable que le texte incriminant la traite vise aussi l'esclavage de manière à ce que les personnes ayant commis l'un des actes ayant conduit à amener une personne en situation d'esclavage puissent être poursuivies.

162. Trois des circonstances aggravantes énoncées dans la Convention ne figurent pas dans le texte de l'article 160 du CP : lorsque « l'infraction a été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions », lorsque « l'infraction a mis en danger la vie de la victime délibérément ou par négligence grave » et lorsque « l'infraction a été commise dans le cadre d'une organisation criminelle ». Les autorités portugaises ont néanmoins indiqué que de telles situations pourraient être prises en compte pour l'aggravation de la peine selon la procédure du « concours d'infractions » (article 17 CP). Par exemple, le fait d'appartenir à une organisation criminelle est puni par l'article 299 du CP. Dès lors, une infraction de traite intervenant dans le cadre d'une organisation criminelle sera sanctionnée plus sévèrement. De surcroît, si l'infraction a été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, elle est considérée comme un crime, non seulement eu égard à la traite mais également en ce qui concerne le chapitre IV du CP, notamment l'article 372 et les articles suivants (acceptation d'un avantage indu). S'agissant de la circonstance aggravante « l'infraction a mis en danger la vie de la victime délibérément ou par négligence grave », les autorités portugaises ont indiqué qu'aux fins de déterminer précisément la peine, le tribunal tient compte de toutes les circonstances, à savoir le degré d'illégalité de l'acte, la façon dont il a été commis et la gravité de ses conséquences, ainsi que l'ampleur du comportement intentionnel ou de la négligence (article 71) du CP). **Afin d'être pleinement en conformité avec la Convention, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient inclure comme circonstances aggravantes toutes les situations prévues à l'article 24 de la Convention.**

163. Par ailleurs, comme indiqué au paragraphe 90, le fait d'utiliser les services d'une victime de traite est sanctionné d'une peine de prison de un à cinq ans (article 160 paragraphe 5 du CP). Le GRETA se félicite de l'insertion de cette disposition dans l'article relatif à la traite.

164. Conformément à l'article 160 (6) du CP, quiconque retient, dissimule, endommage ou détruit des documents de voyage ou d'identité appartenant à une victime de traite est passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à trois ans. Le fait de falsifier ou contrefaire des documents est par ailleurs sanctionné par l'article 256 du CP qui n'est pas spécifique à la traite et prévoit des peines de prison pouvant aller jusqu'à 3 ans et des amendes, augmentées en cas de circonstances aggravantes.

165. Conformément à l'article 11 (2) du CP, les personnes morales et les entités équivalentes, à l'exception de l'État, des autres personnes morales relevant du droit public³⁴ et des organisations internationales de droit public, peuvent être tenues pour responsables des infractions prévues à l'article 160 lorsqu'elles ont été commises : a) pour leur compte et dans l'intérêt collectif par des personnes exerçant un pouvoir de direction en leur sein ; b) par toute personne agissant sous l'autorité des personnes mentionnées à l'alinéa a) en raison d'un manquement aux obligations de surveillance ou de contrôle qui leur incombait. Les principales sanctions applicables aux personnes morales sont l'amende ou la dissolution³⁵. A la connaissance du GRETA, aucune personne morale n'a été reconnue coupable de traite.

b. Non-sanction des victimes de la traite

166. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

167. Il n'y a pas de disposition spécifique relative à la non-sanction des victimes de la traite dans la législation portugaise. Selon les autorités judiciaires, la victime de la traite qui aurait pris part à des activités illicites devra être poursuivie en vertu du principe de légalité des poursuites (article 219 de la Constitution portugaise). Les autorités portugaises ont néanmoins indiqué que, de manière générale, l'application d'une sanction pénale suppose que l'auteur de l'infraction ait agi en toute liberté et conscience en vue d'atteindre un résultat connu et souhaité. Il n'y a donc pas de sanction en l'absence de libre arbitre. Par ailleurs, il existe des clauses générales d'exemption de la responsabilité comme l'état de nécessité (articles 34 et 35 du CP³⁶) qui pourraient s'appliquer aux victimes de traite.

168. L'article 281 du Code de procédure pénale prévoit une procédure selon laquelle le ministère public peut suspendre provisoirement une procédure, avec l'accord du juge de l'instruction, de sa propre initiative ou à la demande du défendant, en prononçant des « injonctions ou des règles de conduite »³⁷ en lieu et place d'une sanction plus sévère. Cette procédure est possible lorsque l'infraction commise est sanctionnée par une peine de prison inférieure à cinq ans ou par une sanction non privative de liberté et que d'autres conditions sont remplies telles que l'absence de condamnation pour un fait similaire, l'absence d'un haut degré de culpabilité et la bonne probabilité que les injonctions et les règles de conduite répondent suffisamment aux exigences de prévention. La procédure peut alors être suspendue pour un délai maximum de deux ans. Si, à l'échéance de ce délai, les injonctions et règles de conduite ont été respectées par la personne concernée, l'affaire sera définitivement classée.

³⁴ Au sens du droit pénal, les « personnes morales relevant du droit public » comprennent les personnes morales régies par le droit public, notamment les entreprises publiques ; les prestataires de services publics, quel que soit leur régime de propriété ; les autres personnes morales disposant de prérogatives de puissance publique.

³⁵ Les sanctions supplémentaires suivantes peuvent également leur être imposées : ordonnance judiciaire ; interdiction d'exercer ses activités ; interdiction de conclure certains types de contrats ou de passer des contrats avec certaines entités ; perte du droit de bénéficiaire de subventions ou d'incitations ; fermeture de l'établissement ; publication de la condamnation.

³⁶ Article 34 : un acte n'est pas illégal s'il est commis comme un moyen approprié d'empêcher un danger qui menace les intérêts légalement protégés de la personne concernée ou d'un tiers dans les conditions suivantes : a/ le danger n'a pas été volontairement créé par l'agent sauf dans le but de protéger les intérêts du tiers, b/ il y a une supériorité sensible de l'intérêt préservé sur l'intérêt sacrifié, c/ il est raisonnable d'imposer à la victime le sacrifice de son intérêt compte-tenu de la nature ou la valeur de l'intérêt menacé.

Article 35 : 1/ quiconque commet un acte illégal de manière à empêcher un danger, qu'il n'est pas possible d'empêcher différemment, qui menace la vie, l'intégrité physique, l'honneur ou la liberté de la personne concernée ou d'un tiers, quand il n'est pas raisonnable de demander, étant donné les circonstances du cas, un comportement autre agit sans faute. 2/ si le danger menace d'autres intérêts légaux que ceux mentionnés au point 1, et si le reste des conditions mentionnées sont réunies, la sanction peut être atténuée ou, exceptionnellement, la personne concernée peut être dispensée de peine.

³⁷ Telles qu'indemniser la victime, lui donner une compensation sur le plan moral, verser un certain montant à l'Etat ou aux IPSS ou leur rendre un service d'intérêt public, suivre des programmes ou des activités, ne pas exercer certaines professions, ne pas fréquenter certains endroits, ne pas recevoir ou loger certaines personnes, ne pas avoir en sa possession d'objets utiles à la réalisation d'une nouvelle infraction, ne pas participer à certaines réunions, etc.

169. Il faudrait aussi faire référence à la procédure de « classement pour dispense de peine » dans laquelle le ministère public peut dans certains cas décider à l'issue de l'enquête de classer une affaire si les conditions sont remplies et avec l'accord du juge d'instruction (article 280 du Code de procédure pénale³⁸). Les autorités portugaises ont indiqué que l'article 280 du CPP peut s'appliquer aux victimes de la traite qui ont pris part à des activités illégales sous la contrainte, si les poursuites sont engagées pour un crime pour lequel le droit pénal prévoit explicitement la possibilité de « classement pour dispense de peine ». Les conditions d'une dispense de peine sont prévues à l'article 74(1) du CP³⁹.

170. L'absence d'une disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne un risque d'insécurité juridique. **Le GRETA invite par conséquent les autorités portugaises à clarifier la situation en adoptant une disposition de non-sanction des victimes de traite impliquées dans des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ou, à tout le moins, en adressant une circulaire aux membres du ministère public les avisant des mesures à prendre lorsque des poursuites sont ouvertes contre des suspects qui pourraient s'avérer être des victimes de la traite.**

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

171. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1(1) (b) de la Convention). Dans ce contexte, les Parties doivent coopérer dans le cadre des investigations ou des procédures pénales (article 32). De plus, la Convention précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes, et que les associations ou ONG qui ont pour objectif de lutter contre la traite ou de protéger les droits humains doivent pouvoir assister et soutenir la victime durant la procédure pénale, dans les conditions prévues par le droit interne et avec le consentement de la victime (article 27).

172. Au Portugal, le ministère public peut engager une instruction pénale sans qu'une plainte de la victime ne soit nécessaire. Contrairement à la magistrature du siège, qui n'est pas spécialisée dans le jugement des contentieux pour des raisons historiques, le parquet connaît un certain niveau de spécialisation. Ainsi, il existe une unité spécialisée dans la criminalité organisée au sein du département de l'enquête et de l'action pénale (DIAP) du Parquet de Lisbonne qui compte quatre personnes. A Porto, Coimbra et Evora, il y a un procureur spécialisé. Une Directive du Procureur Général sur la politique criminelle et les objectifs prioritaires en matière d'enquêtes fait de la traite des êtres humains un de ces objectifs prioritaires. Par ailleurs, deux forces de police, la PJ et le SEF, sont compétentes pour les enquêtes relatives aux affaires de traite (article 7 de la loi n° 49 du 27 août 2008). Les enquêtes sont réparties entre ces deux forces de police par le ministère public, en pratique au SEF, s'il s'agit de ressortissants étrangers et à la PJ, s'il s'agit de ressortissants portugais, sans que cette distinction soit toutefois formalisée.

³⁸ Article 280 du Code de procédure pénale (« Classement en cas de relaxe sans peine ») :

« 1. Si la procédure porte sur une infraction pour laquelle la législation pénale prévoit la possibilité d'une relaxe sans peine, le Ministère public, sous réserve de l'accord du juge d'instruction, peut décider du classement sans suite de l'affaire, si les conditions d'une telle relaxe sont vérifiées.

2. Si les chefs d'accusation ont déjà été soulevés, le juge d'instruction peut, dans le cadre de la procédure, conclure à un non-lieu, avec l'accord du Ministère public et de la défense, si les conditions de la relaxe sans peine sont vérifiées.

3. La décision de classement de l'affaire, telle que prévue dans les alinéas précédent, n'est pas susceptible de recours. »

³⁹ Article 74 du CP (« Dispense de peine ») :

« 1. Lorsque l'infraction est punie d'une peine n'excédant pas six mois d'emprisonnement ou 120 jours-amende, le tribunal peut déclarer l'auteur coupable mais ne pas prononcer de peine si :

a) l'illégalité de l'acte et la culpabilité de l'agent sont atténuées ;

b) le préjudice a été réparé ; et

c) il n'existe aucune raison de s'opposer à la dispense de peine en termes de prévention.

2. Si le juge a des raisons de croire que le préjudice sera bientôt réparé, il peut décider de reporter le jugement pour que l'affaire soit réexaminée dans l'année qui suit, à une date qui sera immédiatement fixée.

3. Lorsqu'une autre règle autorise le recours facultatif à la dispense de peine, cette dispense ne peut être accordée qu'après vérification des conditions énoncées au paragraphe 1 »

173. Il existe dans la loi portugaise un éventail de techniques d'enquête à la disposition des forces de police et du parquet, qu'elles soient de droit commun ou spéciales (interception des télécommunications, surveillance, perquisitions, localisation du portable, infiltration, etc.). Dès lors que l'infraction de traite est considérée comme un « crime très organisé », l'ensemble des techniques d'enquête susmentionnées sont appliquées dans les cas de traite. Cependant, le GRETA note que selon des représentants du parquet et des forces de l'ordre, la législation en matière de techniques d'enquête est complexe et dispersée⁴⁰. Des conflits peuvent ainsi surgir entre les différentes dispositions. Le GRETA rappelle que l'obligation de conduire des enquêtes efficaces implique la possibilité d'utiliser des techniques spéciales d'enquête. Conformément à la Recommandation Rec(2005)10 du Comité des ministres aux États membres du Conseil de l'Europe du 20 avril 2005 relative aux techniques spéciales d'enquêtes en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme, ces techniques sont « appliquées par les autorités compétentes dans le cadre d'enquêtes pénales cherchant à dépister ou à enquêter sur les infractions graves et des suspects, avec pour objectif de recueillir des informations de telle sorte que les personnes visées ne soient pas alertées. **Le GRETA invite par conséquent les autorités portugaises à harmoniser la législation spécifique aux techniques d'enquêtes.**

174. La législation portugaise permet la saisie et la confiscation des avoirs criminels à tout moment de la procédure judiciaire⁴¹. Un bureau de recouvrement des avoirs, installé auprès de la Police judiciaire, a d'ailleurs récemment créé (conformément à la loi n° 45/2011 du 24 juin 2011) et doit, pour tout type de criminalité, procéder à une enquête financière et patrimoniale et le cas échéant, à la saisie des avoirs de crime⁴². La mission du bureau de recouvrement des avoirs consiste à mener des enquêtes financières pour identifier, localiser et geler les produits du crime ou les autres biens en rapport avec le crime, dans le cas d'infractions punissables d'au moins trois ans d'emprisonnement et lorsque la valeur des produits est estimée à plus de 102 000 euros, au niveau national ou international. En outre, le bureau coopère avec les bureaux de recouvrement des avoirs d'autres États et remplit toutes les autres fonctions qui lui sont conférées par la loi. Si toutes les dispositions nécessaires existent dans la loi, les autorités judiciaires ont néanmoins indiqué que la mise en œuvre était compliquée. Tout d'abord parce que les dispositions applicables sont là-aussi dispersées dans plusieurs textes et qu'il y a un manque d'harmonisation entre ces textes. Ensuite, parce qu'il faut prouver le lien entre le crime et les avoirs, entendus comme les objets qui ont servi à commettre une infraction ou qui étaient destinés à la commettre ou qui en sont le produit direct ou dérivé. Les autorités portugaises participent à des initiatives pour mieux former les autorités policières et judiciaires à l'identification et à la saisie des avoirs. Dans ce contexte, le Parquet général a présenté à la Commission européenne une demande de financement d'un projet concernant un guide de bonnes pratiques et un guide d'identification des voies de communication. Ce projet a été développé en partenariat avec la Police judiciaire, le Parquet général espagnol et le bureau de recouvrement des avoirs des Pays-Bas.

175. Les cas de confiscations de biens de trafiquants ont été peu nombreux. Le GRETA souligne que la confiscation des avoirs d'origine criminelle est un moyen essentiel de renforcer l'effet de la peine et de faire en sorte qu'une indemnisation soit versée à la victime. La confiscation présuppose la détection, l'identification et la saisie des actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et la mise en place des procédures requises. **Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures pour garantir l'application effective des dispositions juridiques concernant la confiscation des biens des trafiquants.**

⁴⁰ Dans le code de procédure pénale, la loi sur la cybercriminalité, la loi sur les agents infiltrés, la loi sur la criminalité organisée, etc.

⁴¹ Notamment articles 109 et suivants du Code pénal et loi n° 5/2002 du 11 janvier 2002 établissant des mesures pour combattre la criminalité organisée et la criminalité économique et financière. Ladite loi ne couvre pas la traite des êtres humains telle que définie à l'article 160 du CP mais inclut l'incitation à la prostitution et l'incitation à la traite de mineurs).

⁴² En application de la Décision du Conseil 2007/845/JHA du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime.

176. D'après les statistiques fournies par les autorités portugaises, les services de détection et de répression ont ouvert des enquêtes judiciaires pour 43 procédures pénales en 2008, 39 en 2009 et 28 en 2010. Il y a eu seulement trois condamnations en 2008 (toutes concernant des peines de prison avec sursis) et cinq en 2009 (toutes concernant des peines de prison ferme). De plus, le GRETA a été informé que dans le cas 1/07.8ZCLSB.L1.S1 (jugement final en date du 20 mai 2009), neuf personnes ont été condamnées à des peines de prison allant de deux à 14 ans. Il est à noter que les données relatives aux peines applicables sont provisoires et peuvent être modifiées à la suite des procédures de vérification et de contrôle qui sont réalisées. Malgré le dispositif pénal existant, le GRETA note une faiblesse préoccupante du nombre de condamnations pour traite. Selon des informations émanant des autorités judiciaires elles-mêmes, cette situation s'expliquerait par une vérification des moyens de preuves qui est très compliquée s'agissant de la traite et une mauvaise interprétation de l'article 160 du Code pénal par les magistrats.

177. Dans ce contexte, le GRETA a été informé qu'un certain nombre de cas de traite seraient poursuivis et condamnés sous les infractions d'esclavage (article 159 du CP) ou de proxénétisme (article 169 du CP). S'agissant de l'esclavage, aucune condamnation n'a été prononcée en 2008-2010, mais en 2011, le tribunal de Covilha a condamné trois personnes à des peines de prison ferme de huit, 12 et 20 ans, et à payer des indemnités salariales d'un montant total de 76 000 euros. En outre, le tribunal de Bragança a condamné l'auteur d'une infraction sur la base de l'article 159 du CP à une peine de quatre ans d'emprisonnement, assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, à condition qu'une indemnité de 4 000 euros soit versée à la victime. Le tribunal de Lamego a condamné deux personnes à des peines d'emprisonnement, respectivement de sept ans et six mois et de cinq ans et six mois. S'agissant de l'article 169 du CP, la gamme des sanctions prévues est largement inférieure à celles de la traite des êtres humains (six mois à cinq ans de prison ou un à huit ans en cas de circonstances aggravantes). Par ailleurs, le droit portugais laisse aux magistrats la possibilité de ne pas faire effectuer une peine de prison si la peine prononcée est inférieure à cinq ans d'emprisonnement. Il y aurait par conséquent un certain nombre de trafiquants dont la sanction ne serait pas en adéquation avec la gravité de leurs actes.

178. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour identifier les lacunes dans la procédure d'enquête et la présentation des cas devant les tribunaux, notamment en vue de garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives.

179. Par ailleurs, le GRETA considère qu'il est nécessaire de faire en sorte que les juges, les procureurs, les enquêteurs et les avocats connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés. Il faudrait concevoir les futurs programmes de formation de manière à ce que ces professionnels puissent développer les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour identifier les victimes de la traite, pour les aider et les protéger et pour faire condamner les trafiquants.

d. Protection des victimes et des témoins

180. En vertu de l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment pendant et après les enquêtes et les poursuites à l'encontre des auteurs. Cette protection, qui peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.), doit être apportée aux victimes de la traite, aux personnes qui donnent des informations sur la traite ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites, aux témoins qui font une déposition et, si nécessaire, aux membres de la famille des personnes susmentionnées. De plus, l'article 30 de la Convention comporte une disposition qui oblige les Parties à prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation durant la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants.

181. La loi n° 93/99 du 14 juillet 1999 garantit la fourniture d'une protection aux témoins et aux victimes de tout type d'infractions, y compris de la traite des êtres humains. Les témoins intervenant dans des procédures pénales, c'est-à-dire quiconque détient des informations ou des renseignements utiles à la révélation, à la perception ou à l'appréciation des faits instruits, dont l'utilisation risque de les mettre en danger ou de nuire à autrui sont protégés. Ces mesures peuvent également concerner les membres de la famille des témoins et leurs proches.

182. Ainsi, les victimes ont droit à une assistance sociale et psychologique, à l'anonymat, à la dissimulation de leur image, de leur adresse et de leur voix, à être transportées dans des véhicules de l'État, à un logement sûr, à la protection par la police des membres de leurs familles et de leurs proches, à bénéficier de documents officiels leur conférant différentes identités, à changer de physionomie ou d'apparence physique par le recours à la chirurgie plastique, à un nouveau logement dans le pays ou à l'étranger, à la création de conditions leur permettant d'obtenir des moyens de subsistance et à une aide financière pendant une durée limitée. Ces mesures qui sont mises en œuvre par des unités spéciales des forces de police, doivent être ordonnées par le procureur pendant l'instruction, d'office, à la demande du témoin ou de son avocat ou sur proposition de la police criminelle. A l'issue de la phase d'instruction, elles doivent être ordonnées par le juge, à la demande du procureur. Certaines mesures très particulières doivent être ordonnées par la Commission de sécurité des programmes spéciaux, qui relève directement du ministre de la Justice, à la demande du procureur ou du juge. Il a néanmoins été mentionné au GRETA que la procédure était très compliquée et que, par conséquent, les forces de police n'y avaient que très rarement recours.

183. Il existe par ailleurs une procédure appelée « déclaration pour mémoire future » (article 271 du Code de procédure pénale) aux termes de laquelle les victimes et témoins, qui ne pourraient pas être présents lors de la phase finale du procès, peuvent consigner leur témoignage devant un juge du siège aux termes d'une procédure contradictoire. Ces déclarations peuvent être ainsi utilisées lors du procès. Cette procédure est obligatoire pour les cas d'enfants. Le GRETA se félicite de l'existence de cette procédure qui permet aussi bien d'éviter la confrontation des victimes avec les trafiquants lors du procès que, dans les cas où la victime n'a pu demeurer sur le territoire portugais, son témoignage soit pris en compte par la juridiction de jugement.

184. Par ailleurs, le Code de procédure pénale interdit toute présence de personnes étrangères à l'instance pendant le déroulement de la procédure relative à des cas de traite des êtres humains (article 88, 2, c) et la divulgation de l'identité des victimes par les médias, à moins qu'elles n'y consentent. Le procureur peut ordonner qu'une procédure pénale soit tenue secrète afin de protéger l'ensemble des victimes pendant la première phase de la procédure. Les suspects ont alors un accès limité et contrôlé aux données.

5. Conclusions

185. Le cadre juridique et institutionnel établi par le Portugal constitue, de manière générale, une base solide pour appliquer à la lutte contre la traite une approche centrée sur la victime et fondée sur les droits humains. L'évaluation indépendante, par un groupe d'universitaires, du premier plan d'action national est une bonne pratique qui favorise la transparence et la responsabilité de la part de l'État et qu'il importe de maintenir. Le GRETA se réjouit également de la future adoption d'une stratégie nationale en faveur de l'intégration des communautés rom qui est en cours d'adoption, ainsi que d'autres initiatives destinées à réduire la vulnérabilité à la traite de groupes particulièrement exposés. En outre, le GRETA approuve la décision des autorités portugaises d'accorder un délai de rétablissement et de réflexion excédant la période minimale prévue par la Convention.

186. Tout en saluant les actions déjà menées par les autorités portugaises, le GRETA constate que le Portugal doit encore relever plusieurs grands défis, au moyen de mesures législatives, politiques ou pratiques, afin de satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains, décrite aux paragraphes 35 à 41. Certes, la législation portugaise prévoit la possibilité d'accorder un délai de rétablissement et de réflexion aux victimes de la traite, de leur apporter une assistance, de leur délivrer un permis de séjour, de les indemniser et de leur ouvrir des voies de recours, mais les autorités doivent garantir un accès effectif à ces droits, en informant dûment chaque victime, identifiée ou présumée, et en lui proposant une assistance juridique.

187. Par ailleurs, le GRETA attire l'attention sur la nécessité d'adapter les politiques anti-traite actuelles, de manière à ce qu'elles comprennent des mesures visant spécifiquement la traite aux fins d'exploitation par le travail et assurant une meilleure prise en compte des victimes de sexe masculin ou d'enfants.

188. Certains aspects de la lutte contre la traite, telle qu'elle est menée actuellement au Portugal, pourraient être contraires aux valeurs et principes essentiels relatifs aux droits humains que la Convention impose de respecter. Ainsi, les autorités portugaises doivent veiller à ce que l'identification des victimes de la traite et l'assistance et la protection attachées à ce statut soient indépendantes du déroulement des enquêtes de police et des procédures pénales. Même si la législation en vigueur prévoit l'identification des victimes qui ne souhaitent pas coopérer avec les autorités, ainsi que des mesures d'assistance en faveur de ces personnes, ces dispositions sont rarement appliquées, ce qui risque de nuire à la crédibilité de l'action gouvernementale en la matière. Le GRETA est d'autant plus préoccupé qu'il n'a pas pu obtenir d'informations sur le nombre de cas dans lesquels des victimes de traite se sont vu accorder un délai de rétablissement et de réflexion.

189. En vue d'appliquer l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime qui est préconisée par la Convention, il est également nécessaire de prendre des mesures complémentaires pour rendre les enquêtes et les poursuites plus efficaces et plus rapides dans les cas d'infractions liées à la traite, de manière à ce que ces procédures aboutissent à des sanctions proportionnées et dissuasives.

190. Tous les professionnels concernés qui peuvent être en contact avec des victimes potentielles de la traite ont besoin de formations permanentes concernant la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains pour lutter contre la traite, sur la base de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

191. Le GRETA invite les autorités portugaises à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et espère poursuivre sa bonne coopération avec elles en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

Annexe I : Liste des propositions du GRETA

Définition de la traite des êtres humains

1. Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA invite les autorités portugaises à inclure explicitement l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude dans les formes d'exploitation résultant de la traite.
2. Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement que le consentement d'une victime de la traite à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.

Approche globale et coordination

3. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient adapter leur politique de lutte contre la traite aux réalités actuelles de la traite des êtres humains, notamment en accordant une place plus importante à la traite aux fins d'exploitation du travail et en assurant une meilleure prise en compte des victimes de sexe masculin ou d'enfants victimes qui ne bénéficient pas à ce jour d'un système adapté.
4. Le GRETA encourage les autorités portugaises à poursuivre cette bonne pratique, conforme à l'esprit de la Convention, ce qui implique que les organes de coordination jouissent de l'autorité nécessaire pour assurer une coordination efficace entre les organismes publics.
5. Le GRETA invite les autorités portugaises à continuer de renforcer les liens avec les ONG, à les impliquer autant que possible dans la conception, la mise en œuvre, la coordination et l'évaluation du plan d'action national et des politiques et à leur allouer un niveau de financement adéquat.

Formation des professionnels concernés

6. Le GRETA considère qu'il est nécessaire d'investir davantage dans la formation et la sensibilisation des acteurs concernés à la traite, en particulier les magistrats, les travailleurs sociaux et les membres d'ONG ayant vocation à être en contact avec des victimes de la traite.

Collecte de données et recherches

7. Le GRETA se félicite du développement d'un système statistique qui se veut complet et cohérent sur la traite des êtres humains et invite les autorités portugaises à s'assurer que les informations statistiques soient effectivement recueillies auprès de tous les principaux acteurs. Le GRETA rappelle que ces opérations doivent s'accompagner de toutes les mesures nécessaires pour respecter les droits des personnes concernées par la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale.
8. Le GRETA invite les autorités portugaises à continuer à mener et à soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, également lorsqu'elles sont menées par la société civile portugaise, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite figurent la traite nationale, la traite aux fins d'exploitation par le travail et la traite des enfants.

Coopération internationale

9. Le GRETA invite les autorités portugaises à continuer d'explorer les possibilités de coopération internationale notamment dans les domaines de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite et de la poursuite des trafiquants.

Sensibilisation et éducation

10. Le GRETA encourage les autorités portugaises à continuer leurs efforts en matière de sensibilisation et à lancer de nouvelles campagnes et/ou à soutenir celles qui peuvent être lancées par la société civile portugaise. En outre, Le GRETA considère que les futures actions de sensibilisation devraient être conçues sur la base de l'évaluation des mesures précédentes et cibler les besoins identifiés.

Mesures pour décourager la demande

11. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient poursuivre leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite.

Initiatives, économiques et autres en faveur des personnes vulnérables à la traite

12. Le GRETA considère toutefois qu'il est nécessaire de renforcer ces mesures économiques et sociales en s'attaquant aux causes profondes connues de la traite (situation économique et sociale, lacunes en matière d'éducation, absence de possibilités d'emploi, etc.) et en leur allouant dans la mesure du possible les ressources humaines et financières nécessaires.

Mesures aux frontières et mesures concernant les migrations légales

13. Le GRETA considère que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour détecter les cas de traite lors des contrôles aux frontières.

14. Le GRETA invite également les autorités à assurer la formation du personnel consulaire à la question de la traite afin de faciliter la détection des risques de traite dans le cadre de la procédure de demande de visas.

Identification des victimes de la traite

15. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à:

- veiller à ce que l'identification des victimes soit dissociée de leur participation à l'enquête et à la procédure judiciaire ;
- revoir les indicateurs utilisés dans le cadre du signalement et de l'identification des victimes de façon à ce qu'ils couvrent l'ensemble des situations possibles ;
- veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes de l'identification des victimes de la traite adoptent une approche plus volontariste et renforcent leur action de terrain pour identifier plus efficacement les victimes de la traite ;
- mettre en place une formation sur l'identification des victimes pour les professionnels qui sont en première ligne (notamment pour les membres des forces de l'ordre, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé et le personnel des ONG).

16. Le GRETA considère également que les autorités portugaises devraient renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes, en mettant à profit l'expérience de l'équipe multidisciplinaire existant au sein de l'Association du Planning Familial (APF) et en créant des équipes similaires dans d'autres parties du pays.

Mesures d'assistance

17. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient réévaluer les tendances de la traite au Portugal et fournir un hébergement convenable et sûr sur l'ensemble du territoire pour les victimes de la traite, y compris pour les hommes et les enfants.

18. le GRETA exhorte les autorités portugaises à renforcer les mesures d'assistance aux victimes de la traite, et notamment :

- à faire en sorte que les services proposés soient adéquats et adaptés aux besoins particuliers des victimes de la traite en veillant notamment à ce que des standards minimums soient garantis pour les victimes de la traite qui sont accueillies dans des structures qui ne sont pas spécifiquement destinés aux victimes de la traite;
- à assurer les ressources humaines et financières suffisantes pour garantir à toutes les victimes la fourniture effective de l'assistance nécessaire, même lorsque cette prestation est déléguée à des ONG ;
- à améliorer le système d'assistance aux enfants victimes de la traite, en ce qui concerne à la fois l'hébergement et la mise en place de programmes de soutien à moyen et à long terme, adaptés aux besoins des enfants ;

19. Le GRETA invite également les autorités à continuer à former tous les professionnels chargés de la mise en œuvre de mesures d'assistance en faveur des victimes de la traite.

Délai de rétablissement et de réflexion

20. Le GRETA se félicite que les autorités portugaises aient prévu un délai au-delà d'un minimum de 30 jours et exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que les victimes de la traite soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se voient effectivement accorder un tel délai.

Permis de séjour

21. Le GRETA encourage les autorités portugaises à veiller à ce que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, notamment même lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

Indemnisation et recours

22. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que les victimes de la traite aient connaissance du droit à indemnisation et des procédures à suivre, et à veiller à ce que les victimes puissent effectivement bénéficier de ce droit en pratique, notamment en ayant accès à une assistance juridique en la matière et plus particulièrement à l'aide juridictionnelle.

Rapatriement et retour des victimes

23. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient déterminer si les dispositions existantes sont adaptées aux victimes de la traite, qui constituent une catégorie particulière de candidats au retour et prendre des mesures supplémentaires pour :

- assurer l'accès effectif des victimes de la traite à des modalités de retour et de rapatriement qui prennent dûment en compte les droits, la sécurité et la dignité de la personne et permettent d'éviter qu'elle soit de nouveau soumise à la traite ;
- développer la coopération avec les pays où retournent les victimes de traite, afin de conduire une évaluation des risques adéquate, assurer la sécurité des victimes à leur retour et améliorer leur réinsertion.

Droit pénal matériel

24. Afin d'être pleinement en conformité avec la Convention, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient inclure comme circonstances aggravantes toutes les situations prévues par l'article 24 de la Convention.

Non-sanction des victimes de la traite

25. Le GRETA invite les autorités portugaises à clarifier la situation en envisageant par exemple d'adopter une disposition de non-sanction des victimes de traite impliquées dans des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ou, à tout le moins, en adressant une circulaire aux membres du ministère public en les avisant des mesures à prendre lorsque des poursuites sont ouvertes contre des suspects qui pourraient s'avérer être des victimes de la traite.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

26. Le GRETA invite les autorités portugaises à harmoniser la législation spécifique aux techniques enquêtes.

27. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures pour garantir l'application effective des dispositions juridiques concernant la confiscation des biens des trafiquants.

28. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour identifier les lacunes dans la procédure d'enquête et la présentation des cas devant les tribunaux, notamment en vue de garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives.

29. Par ailleurs, le GRETA considère qu'il est nécessaire de faire en sorte que les juges, les procureurs, les enquêteurs et les avocats connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés. Il faudrait concevoir les futurs programmes de formation de manière à ce que ces professionnels puissent développer les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour identifier les victimes de la traite, pour les aider et les protéger et pour faire condamner les trafiquants.

Annexe II : Liste des institutions publiques et des organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Secrétariat d'État aux Affaires parlementaires et à l'Égalité
- Présidence du Conseil des Ministres
 - Rapporteur national pour la lutte contre la traite des êtres humains
 - Commission pour la citoyenneté et l'égalité (CIG)
 - Haut-Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI)
- Ministère de l'Intérieur
 - Service de l'immigration et des frontières (SEF)
 - Gendarmerie (GNR)
 - Police de sécurité publique (PSP)
 - Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH)
- Ministère de la Justice
 - Police judiciaire (PJ)
 - Bureau du Procureur Général
 - Centre d'Études Judiciaires (CEJ)
- Ministère de la Solidarité et de la Sécurité sociale
 - Institut de Sécurité sociale
 - Commission nationale pour la protection des enfants et des jeunes à risque
- Ministère de l'Économie et du Travail
 - Autorité pour les conditions de travail (ACT)
- Ministère de l'Éducation et de la Science
- Parlement du Portugal, Commission des Affaires constitutionnelles, droits, libertés et garanties

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Organisation internationale du travail (OIT)

Organisations non gouvernementales

- Associação para o Planeamento da Família (APF)
- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)
- Associação de Mulheres Contra a Violência (AMCV)
- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI)
- Movimento Democrático de Mulheres (MDM)
- Saúde em Português
- União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR)

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation au Portugal

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités portugaises sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités portugaises le 4 janvier 2013 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités portugaises, reçus le 4 février 2013 et disponibles uniquement en anglais, se trouvent ci-après.

GOVERNO DE
PORTUGALGABINETE DE ESTADO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES
E DA IGUALDADE

Dear Ms Petya Nesirova,
Executive Secretary of the Secretary of the Council of
Europe, Convention on Action against Trafficking in Human
Beings (GRETA)

Lisbon, 1 February 2013

**Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action
against Trafficking in Human Beings by Portugal, first evaluation round, Portugal Comments.**

The Portuguese Government would like to express its gratitude to the group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) for their efforts and the constructive report on the implementation by Portugal of the provisions of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

Taking this in note, we also like to say that we have evaluated all the recommendations and comments of the report and we consider it a good guide to improve our work.

Portugal would like to say that will take good note of all recommendations, and send some clarifications concerning the final Draft Report, and having regard to Article 38, paragraph 6, of the Convention and Rule 14 of GRETA's Rules of Procedure for evaluating implementation of the Convention, we submit some final comments on the report, to be published with the final report.

We would also like to stress, that the Government of Portugal is completely engaged in continuing the fruitful on-going dialogue and co-operation with GRETA.

Best regards,

Secretary of State for Parliamentary Affairs and Equality

Teresa Morais

General Comments

Concerning bullet 25, page 13

The national rapporteur is not responsible for coordinating and monitoring the implementation of the II National Plan. The coordination of the II National Plan against Trafficking in Human Beings is delegated to the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG).

The national rapporteur is part of the technical committee that supports the coordination of the II National Plan against Trafficking in Human Beings, and works in the Commission for Citizenship and Gender Equality.

The competences of the national rapporteur are:

Assisting the coordinator of PNCTSH II in particular in the following areas:

- a. Relationship with foreign counterparts and international organizations at the level of human trafficking;
- b. Participation in the promotion and development of structures and networks nationally and internationally; (Order n° 1003/2012 of 25th January 2012).

Concerning bullet 127, page 31

The number of victims of trafficking that were accommodated at other centers managed by NGOs that are not specialized in trafficking was not significant, and when is needed, they are placed in in other centers that are not specialized on trafficking, but the specialized team that works with victims of trafficking did all the support needed, concerning legal, social and psychological matters.

Concerning bullet 128, page 32

Concerning the recommendations referring to children, we would like to state that each country has specific particularities when addressing the issues of human trafficking. Portugal has, in statistical terms, a residual impact regarding children victims of human trafficking. Accordingly, and based on the diagnosis of the current situation, the answers that Portugal has for situations involving children are appropriate since they meet the specifics needs of the minors.

As it was referenced in this report, Portugal has a comprehensive legal framework when confronted with situations of children at risk.

Appendix I: List of GRETA's proposals Comments from Portugal

Definition of trafficking in human beings

1. It is important to highlight that the crime THB contained in our Penal Code arises from the transposition into Portuguese legal system of the CoE Convention. In fact, slavery or practices similar to slavery and servitude are not expressly mentioned in Article 160° (1) of the CC which also does not specify the content of the concept of labour exploitation. It is considered that such practices are covered by the provision of art. 159° of CC which covers the most serious cases of slavery, punishing them by an imprisonment penalty between 5 and 15 years, and applies independently of the nature of the means employed.

The Article 159° of the Criminal Code goes beyond the punishment of slavery by the Convention for the crime of trafficking. Article 159° has more severe punishment and there will be no increase in criminal protection with its inclusion of article 160°.

The offense provided for in Article 159° does not oblige the use of certain means (violence, kidnapping, threat, deception, etc.), for it is wider. So the inclusion of slavery in article 160°, under the Convention, would reduce the scope of protection now integrated in the standard of Article 159°.

Moreover, the existence of an autonomous punitive type of slavery has support in Portuguese legal tradition, where his offense date at least to 1886

Nevertheless, Portugal will take note of this recommendation.

2. Considering the relevance of a will intention that one knows to be obtained by vicious means that led to a will intention that does not necessarily meets the true will of the subject, it is incompatible and even intolerable when facing the general guidelines of the Portuguese legal system. Furthermore, these principles are enshrined in paragraph 2 of article 38° of the Penal Code as assumptions of the relevance of consent as a means of precluding wrongfulness. Nevertheless, Portugal will take note of this recommendation.

Comprehensive approach and co-ordination

3-4. This National Plan against Trafficking in Human Beings has established larger targets concerning labour trafficking. It should be noted that in late 2012 (November) two training initiatives to labour inspectors were held (that involved 95 inspectors). To reinforce the importance of this training moment, it should be highlighted that the special representative against human trafficking of OSCE - Maria Grazia Giammarinaro, opened the training course in Porto. During the year of 2013, it is intended that this training will cover all the inspectors labour (a total of 400 inspectors).

The launch of the UNODC in April and October 2012 was also a milestone that clearly underlined the increased focus that Portugal has given to the issue of trafficking for labour purposes. Indeed, this campaign reinforced the need for people to be alert to announcements and promises of work that can hide exploitative labour situations. Unlike other years in which the issue of sexual exploitation was more visible, this year's campaign focused exclusively on the labour side.

It's still an on-going exploratory study on Trafficking for Labour Exploitation at CES (Centre for Social Studies) at the University of Coimbra.

5. Several Memorandums of Understanding (MoU) were signed in 2011 and 2012 with the government and NGOs to strengthen collaboration with the Observatory on Trafficking in Human Beings (OTSH).

In drafting the first and second national THB plans, NGOs were auscultated in either phase of public debate and in meetings of the Advisory Council – NGO Section - of the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG).

Its involvement in the implementation of measures in the Plan II is properly addressed.

Usually the evaluations of the national plans are delivered to external entities, coming from academia.

During these evaluation processes, NGO are involved.

A closer link will be made from now on with NGOs regularly presented in the meetings of the technical committee for the National Plan, as observers.

During the year of 2013, there will be a strengthening of multidisciplinary teams (total of 3) to promote a decentralized intervention – in the North, Centre and Alentejo, coordinated by the Association for Family Planning (APF).

With the implementation of the network of support and protection to victims of trafficking (RAPVT), it will be strengthened the participation and involvement of NGOs to adopt a proactive approach in signalling and identification of victims of trafficking. The joint action of/co-ordination between all these entities will allow that a multidisciplinary approach will be reinforced.

Training of relevant professionals

6. As already said, the aspect of training is assumed as one of the most important areas of the Plan, since it clearly contemplates that bet on various strategic actors as prosecutors, judges, social workers and members of NGOs.

The strengthening of skills in judicial field is an issue Portugal pays particular attention. A protocol between the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG) and the Centre for Judicial Studies (CEJ) was signed in order to reinforce the training of judges and public prosecutors

Along with this initiative, a proposal with a program schedule of training activities during the year 2013 for prosecuting attorneys at the level of District Attorneys is further contemplated.

The Centre for Judicial Studies (CEJ), in partnership with the Observatory on Trafficking in Human Beings (OTSH), published a "compilation of selected legal instruments, policy and jurisprudence in Portugal, Europe and around the world."

Judges of the Centre for Judicial Studies (CEJ) were involved in several international conferences related to trafficking in Human Beings that were included in the project "Towards a European approach to judicial training on human trafficking"

During 2012, Portugal continued to develop a training project within the framework for the intervention of the guiding principles of the United Nations, that was a result off the translation and publication in Portuguese language of the Anti-Human Trafficking Manual for Criminal Justice Practitioners, UNODC conducted a first pilot training course that started with phase 1 on April 2011 in Vienna, phase 2 in Lisbon and phase 3 in the capital City of each Portuguese speaking country: Brazil, Angola, São Tomé and Príncipe, Cape Verde, Guinea Bissau, Mozambique and East Timor.

This project was financed by the Portuguese Government and was developed by UN experts, involving 15 Portuguese representatives of all the criminal polices, the Attorney General's Office and the Departments of Investigation and Prosecution.

This training course was a success and will hopefully be disseminated by UNODC in other countries. Recognizing that capacity-building is a key component in combating trafficking in persons, this training has a clear objective for Portugal: disseminate the Manual of the UNODC in CPLP countries. In addition, consular agents have received training in order to be aware and able to detect potential Human Trafficking situations, during interviews regarding visa requests.

Also the Ministry of Health has made an informative document that contains the rights of the victims of trafficking in Human Beings, that is available to all the professionals of the Health System and public in general, through its web site (www.dgs.pt). The Ministry is also committed to do special training to health professionals.

Data collection and research

7. Portugal takes good note of the recommendations on 'Data Collection and Research' and on special focus to the continuous involvement / expanding of the network of data providers, action that is being reinforced every year with the signing of several Memorandums of Understanding (MoU), and with the adoption of Dynamic Application, that at the present moment involves 23 governmental and non-governmental organizations.

8. Portuguese authorities are committed to continue conducting and supporting research on THB issue: for instance, the an exploratory study on Trafficking for Labour Exploitation is being done at CES (Centre for Social Studies) at the University of Coimbra.

International co-operation

9. Portugal is committed to continue to develop international co-operation especially in the areas of protecting and assisting victims. On that issue, transnational projects are a very important tool.

Awareness raising and education

10. These areas are fundamental and Portugal is committed to continue its efforts to reinforce them. Portugal as launched the "Blue Heart" Campaign in the spring of 2012 and re – launched in October 2012, concerning labour exploitation.

In 2012, three gender awareness actions were developed by CIG with the issue of THB for the equality counselors of cities hall.

During the year of 2013 these gender awareness are intended to be reinforce.

Portugal will take note of the "assessment of previous measures and should target identified needs".

Measures to discourage demand and Social, economic and other measures for groups vulnerable to THB

11. On this issue, we would like to recall that our Penal Code in its article 160, entirely dedicated to THB, criminalizes those who knowingly, use the services provided by a victim with 1 to 5 years imprisonment.

Furthermore, our new Immigration Act (Law 29/2012), in its Penal Section, article 185-A, number 5, says that whomever uses the workforce of an illegal migrant knowing that he/she is a victim of any penal dispositions related to THB, incurs in a prison sentence of 2 to 6 years.

The most powerful means to discourage demand for service are campaigns that explain the contours of human trafficking. Therefore, the campaigns always carry an element of awareness and prevention and accordingly the issue of demand is addressed.

12. Portugal will take note of this recommendation, and we would like to recall that due to the fact that THB has its root problems associated with poverty and social inclusion, the Plan has an intertwined vision both with the IV Plan for Equality and Gender and the II Integration of Immigrants Plan.

Aside of what is written on the preliminary report, about ACIDI, I.P.'s mission and competences regarding the Plan for the Integration of Immigrants (PII), beyond the measures concerning the Trafficking of Human Beings, many others of social support were already put in practice with important achievements.

Border measures and measures to enable legal immigration

Regarding proposal n°14, see comments on the proposal n°6.

Identification of victims of trafficking in human beings

15. We would like to recall that Portugal has as a guideline the possibility of identification of victims dissociated from their participation in the investigation and court proceedings.

We have the Decree-Law no. 368/2007, of 5th November: it mentions that authorization of residence may be granted to a victim of trafficking of persons without the necessity of he/she shows a clear intention to cooperate with the authorities in the investigation and repression of trafficking in human beings.

The identification of a VoT and all the rights are given when personal circumstances of the victim with regard to his/her situations of vulnerability of his/her family members or people with whom he/she has close relationships justify it.

The list of indicators already in existence is very complete and covers almost every possible situation. Of course it could be improved, but we think that more important than that would be to spread that list as much as possible.

The new database encompasses a wide variety of indicators both from victims and traffickers, since the moment of detection until after sentencing. If, for the purpose of protection of victims there is a feel that new indicators are needed, they can be added.

Furthermore, and regarding proposal 16, as well, see comments on the proposals 3-5.

Assistance measures

17-18. One of Portugal's major concerns is the strengthening of the assistance to victims of THB. The assistance provided may change according to the kind of needs shown by the victims in every moment. Portugal is always updating the necessary adequacy of their policies, as far as trafficking is concerned, for the reality is quite changeable.

It is important to highlight that all victims (women, men and children) are supported and have assistance. Even if the services are not specific for THB, the minimum standards are guaranteed. In the case of male THB victims, they have been accompanied by the multidisciplinary team.

Also it is important to reinforce the fact that most men VoT are Portuguese exploited abroad. When they return to Portugal, normally they join their families, being integrated in their communities. Concerning children see comments on bullet 128.

Recovery and reflection period

20. We take good note of this comment as a good practice and we can add that the victims are systematically informed of their rights, namely of the reflection period and all the other social, legal, and medical support they might need at the moment of detection.

Residence permit

21. We take note of this recommendation, and as stated in the comments of the draft report, Portugal has as a guideline, the possibility of identification of victims dissociated from their participation in the investigation and court proceedings.

We have the Decree-Law no. 368/2007 of 5th November: it mentions that authorization of residence may be granted to a victim of trafficking of persons without the necessity of he/she shows a clear intention to cooperate with the authorities in the investigation and repression of trafficking in human beings.

The identification of a VoT and all the rights are given when personal circumstances of the victim with regard to his/her situations of vulnerability of his/her family members or people with whom he/she has close relationships justify it.

Compensation and legal redress

22-23. Portugal will take note of this recommendation

Substantive criminal law

24. Portugal will take note of this recommendation, and as stated in the comments to the draft report, we consider that the demand for social censorship included in the aggravating circumstances set forth in Article 24 of the Convention is equally envisaged in the Portuguese criminal law, either in the specific type of aggravating circumstances, by which heavier penalties may be applied, or when the penalty is aggravated by the rules and general principles of criminal law.

Thus,

As regards Article 24(a) of the Convention, the penalty is aggravated whenever “the offence deliberately or by gross negligence endangered the life of the victim”; such is consistent with the rules and general principles of the law, whereby the determination of the extent of the sentence, within the limits set forth by law, is commensurate with the offender’s guilt and the prevention demands. Moreover, for purposes of determining the concrete sentence, the court takes into consideration all circumstances that, although not making part of the type of the criminal offence, are in favour or against the offender, namely: the degree of unlawfulness of the act, the way it was executed and the seriousness of its consequences, as well as the intensity of the intentional conduct, or of the negligence (Article 71(1/2) of CC).

As concerns Article 24(b) of the Convention, Article 160(2/3) sets forth a heavier special penalty, according to the victims’ age, by aggravating the maximum limit of the penalty from 10 to 12 years if the victim is a minor.

In Article 24(c) of the Convention, if the offence has been committed by a public official in the performance of her/his duties, then it is considered a crime not just in view of THB, but also as concerns Chapter IV of CC, in particular in the section related to corruption in Article 372 et seq of CC (Receiving undue advantage) whereby the public official who, by himself or through another person, upon his consent or ratification, either demands or accepts, for himself or another, any undue advantage, whether patrimonial or non-patrimonial, is punished with imprisonment for not more than five years or with a fine for not more than 600 days (active and passive corruption).

In item d) the penalty is aggravated if the offence has been committed within the framework of a criminal organization, in view of the fact that a criminal organization under Article 299 of CC is an autonomous crime punished with imprisonment from one to five years.

Nevertheless, Portugal will take note of this recommendation.

Non-punishment of victims of human trafficking

25. As stated in the comments to the draft report: Article 280 of the Code of Criminal Procedure may be applied to victims of trafficking, who have taken part in unlawful activities under duress, if the proceeding is for a crime in relation to which the criminal law expressly establishes the possibility of "discontinuance for discharge".

The Portuguese Criminal Code includes several types of crime that expressly comprise the possibility of exemption of punishment, namely in cases of exculpatory necessity set for in Article 35 CC (1-Whoever commits an unlawful act appropriate to avoid a present danger, not differently removable, that threatens life, physical integrity, honour or freedom of the agent or of a third person, acts without guilt when it is not reasonable to demand, according to the circumstances of the case, a different behaviour).

The requirements of discharge are provided for Article 74 (1) CC, and, in these cases, the judge may decide to the "discontinuance for discharge" of the proceeding.

Nevertheless, Portugal will take note of this recommendation.

Investigation, prosecution and procedural law

As stated in the comments to the draft report:

26. Given the on-going assessment of the legislative needs in order to comply with Directive 2011/36/CE on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, which replaces Council Framework Decision 2002/629 /JHA, this is being taken into account.

27. Portugal believes that the rules and procedures recently introduced by the creation of the Assets Recovery Office (ARO), under the remit of the Criminal Police, by Law n.r.45/2011, of 24 June, will contribute to fully implement this recommendation. This law is still in the implementation phase.

28-29. Regarding these recommendations, it is also important to highlight that the Portuguese authorities have identified all the concerned issues, (especially in what comes to the need of training), and are involved in initiatives in order to better training of police and judicial authorities, as already said in 6.

On the occasion of the 6th EU Anti-Trafficking Day, the Portuguese Ministry of the Internal Administration, the Minister of Justice and the Secretary of State for Parliamentary Affairs and Equality organized the conference on the topic "Human Trafficking: From Investigation to Judicial Decision".

Nevertheless, Portugal will take note of this recommendation.