

RAPPORT D'ÉVALUATION

PORTUGAL

Troisième cycle d'évaluation

L'accès à la justice
et à des recours effectifs
pour les victimes de la traite
des êtres humains

GRETA

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

GRETA(2022)08

Publication: le 13 juin 2022

Ce document est une traduction de la
version originale anglaise,
sous réserve de modifications.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

trafficking@coe.int

www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Résumé général	4
Préambule	6
I. Introduction	7
II. Aperçu de la situation actuelle et tendances en matière de traite des êtres humains au Portugal.....	9
III. Évolution du cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains	10
1. Introduction	12
2. Droit à l'information (articles 12 et 15).....	14
3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15).....	17
4. Assistance psychologique (article 12)	20
5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12).....	21
6. Indemnisation (article 15)	22
7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27).....	25
8. Disposition de non-sanction (article 26)	28
9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30).....	29
10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)	31
11. Coopération internationale (article 32)	32
12. Questions transversales.....	33
a. Des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail.....	33
V. Thèmes du suivi propres au Portugal	36
1. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail	36
2. Mesures destinées à décourager la demande	38
3. Identification des victimes de la traite	39
4. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants.....	42
5. Assistance aux victimes	44
6. Délai de rétablissement et de réflexion.....	45
7. Permis de séjour.....	46
8. Rapatriement et retour des victimes.....	47
Annexe 1 - Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA.....	49
Annexe 2 – Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés	57
Commentaires du gouvernement.....	58

Résumé général

Depuis le deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, le Portugal a continué à développer le cadre stratégique et institutionnel de la lutte contre la traite. Le quatrième Plan d'action national de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains (2018-2021) cite expressément les recommandations précédentes du GRETA. Le nombre d'équipes multidisciplinaires d'appui et de protection des victimes de la traite a été porté à cinq, couvrant l'ensemble du territoire à l'exception des îles des Açores et de Madère. En mai 2021, un nouveau mécanisme national d'orientation (MNO) des enfants victimes a été présenté.

S'il reste principalement un pays de destination pour les personnes soumises à la traite, le Portugal est aussi un pays d'origine et de transit. Le nombre de victimes de la traite présumées était de 264 en 2016, 175 en 2017, 203 en 2018, 281 en 2019, et 229 en 2020. L'exploitation par le travail est le type d'exploitation le plus fréquent, principalement dans le secteur agricole. Le nombre de victimes portugaises présumées a augmenté au long des années et représentait 23 % du total des victimes en 2016-2018.

Le troisième cycle d'évaluation de la Convention ayant pour thème l'accès des victimes de la traite à la justice et à des recours effectifs, le rapport examine en détail la mise en œuvre des dispositions de la Convention qui établissent des obligations matérielles et procédurales dans ce domaine.

Grâce à l'adoption récente d'un document intitulé « Statut des victimes particulièrement vulnérables », qui fournit des informations complètes sur leurs droits et les moyens concrets d'y accéder, les victimes sont mieux informées. Le GRETA considère que ce document devrait être traduit dans d'autres langues.

Le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires destinées à s'assurer que toutes les victimes, y compris les ressortissants de pays tiers, peuvent effectivement accéder à l'assistance d'un défenseur et à l'assistance juridique, en révisant les critères d'éligibilité, ainsi qu'en veillant à ce que l'Institut de Sécurité sociale statue sur les demandes d'assistance juridique en temps voulu. Le GRETA estime également que de nouvelles mesures devraient être prises pour faire en sorte que les victimes de la traite soient assistées par des avocats formés, notamment en sensibilisant les barreaux à la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation des avocats.

L'accès à une indemnisation de la part des auteurs d'infractions est particulièrement difficile et les victimes de la traite n'ont reçu une telle indemnisation que dans de très rares cas. Le nombre de victimes ayant obtenu une indemnisation de l'État est très faible (six en 2016-2020). Le GRETA exhorte les autorités portugaises à déployer des efforts supplémentaires pour garantir un accès effectif à l'indemnisation, notamment en tirant pleinement parti de la législation relative au gel et à la confiscation des avoirs, en garantissant l'assistance juridique aux victimes dans le cadre des procédures visant à appliquer les décisions accordant l'indemnisation sollicitée, en révisant les critères d'obtention de cette indemnisation, et en dispensant une formation adaptée aux professionnels du droit, aux procureurs et aux juges.

Le GRETA se félicite de l'augmentation du nombre d'enquêtes et de poursuites en matière de traite des êtres humains et de l'adoption de la Directive n° 1/2021 du Bureau du Procureur général énonçant des orientations spécifiques pour les enquêtes sur les affaires de traite. Toutefois, il note avec préoccupation que le nombre de poursuites et de condamnations pour traite des êtres humains reste faible comparé au nombre de victimes identifiées. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour que les affaires de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites efficaces, et aboutissent à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

En droit portugais, il n'existe toujours pas de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre. Par conséquent, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à adopter une telle disposition juridique ou à élaborer des lignes directrices à l'intention des policiers et des procureurs concernant la disposition de non-sanction.

Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités portugaises pour instaurer une coordination institutionnelle et opérationnelle en matière de lutte contre la traite et souligne l'importance de disposer d'unités spécialisées dans la répression. Le GRETA invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que la réorganisation du Service de l'Immigration et des Frontières (SEF) et l'évolution de ses compétences et responsabilités ne se fassent pas au détriment de la spécialisation dans la lutte contre la traite.

Le rapport examine aussi les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis. Tout en saluant les mesures prises pour prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail, le GRETA considère que les autorités devraient continuer à adapter le cadre législatif et opérationnel afin de prévenir, détecter et combattre la traite de manière efficace dans les entreprises qui sous-traitent. Les autorités devraient également continuer à accroître les effectifs de l'Autorité pour les conditions de travail (ACT), renforcer les inspections du travail, et sensibiliser le grand public et les groupes à risque dans tout le Portugal.

Le nombre de victimes de la traite présumées qui sont détectées et orientées vers le MNO a augmenté au fil des ans, y compris le nombre d'enfants victimes. Les interlocuteurs du GRETA s'inquiètent néanmoins du fait que la traite aux fins d'exploitation sexuelle n'est pas suffisamment détectée ; un nouveau projet visant à améliorer la protection des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle a été lancé en 2021. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à mettre en place des procédures efficaces pour l'identification des victimes de la traite parmi les personnes qui demandent à bénéficier d'une protection internationale et leur orientation vers une assistance. Une formation et des conseils systématiques devraient être dispensés au personnel qui travaille dans les centres de rétention de migrants et les centres d'hébergement de demandeurs d'asile. Le GRETA souligne également que, dans la pratique, l'identification formelle des victimes ne devrait pas dépendre de leur coopération avec les services répressifs ni de l'issue de la procédure pénale.

Tout en saluant les améliorations considérables introduites par le nouveau MNO pour les enfants, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes et leur accompagnement, en particulier parmi les enfants demandeurs d'asile non accompagnés et séparés, et garantir la pérennité du financement du foyer pour les enfants victimes de la traite et la désignation rapide de tuteurs légaux pour les enfants victimes.

Le Portugal a accru sa capacité d'accueil des victimes de la traite au fil des années. Cinq refuges sont actuellement opérationnels dans le pays (deux pour les femmes, deux pour les hommes et un pour les enfants), tous gérés par des ONG. En outre, deux centres d'assistance à long terme aux victimes de la traite ont été mis en place. Tout en se félicitant de ces éléments positifs, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite présumées reçoivent une assistance dans les centres de rétention pour migrants, et que l'État alloue des fonds suffisants aux équipes multidisciplinaires et aux ONG dirigeant ces structures.

Le GRETA s'inquiète du faible nombre de permis de séjour délivrés aux victimes de la traite et de la durée de la procédure d'obtention de ces permis. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre de nouvelles mesures pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient pleinement, et dans un délai convenable, du droit d'obtenir un permis de séjour, lorsque leur situation personnelle le justifie ou lorsqu'elles coopèrent avec les autorités dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites pénales. Les permis de séjour des enfants victimes devraient être émis conformément à leur intérêt supérieur.

Préambule

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été établi en vertu de l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « la Convention »), qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties et d'élaborer des rapports évaluant les mesures prises par chaque Partie.

Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA sélectionne les dispositions particulières de la Convention sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation.

Le premier cycle d'évaluation a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par les États parties. Lors du deuxième cycle, le GRETA a examiné les effets des mesures législatives, gouvernementales et pratiques sur la prévention de la traite des êtres humains, sur la protection des droits des victimes de la traite et sur la poursuite des trafiquants, en accordant une attention particulière aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite.

Le GRETA a décidé que le troisième cycle d'évaluation de la Convention porterait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite. Cet accès, indispensable à la réinsertion des victimes et au rétablissement de leurs droits, reflète aussi une approche de la lutte contre la traite centrée sur les victimes et fondée sur les droits humains. Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème, en particulier les articles 12, 15, 23, 26, 27, 28, 29, 30 et 32.

L'accès à la justice et à des recours effectifs suppose que plusieurs conditions préalables soient remplies, notamment l'identification rapide et précise des victimes de la traite, un délai de rétablissement et de réflexion, la possibilité d'obtenir une assistance matérielle, psychologique, médicale et juridique, la possibilité de bénéficier de services de traduction et d'interprétation, en cas de besoin, la régularisation du séjour de la victime, le droit de demander l'asile et d'en bénéficier, et le plein respect du principe de non-refoulement. Ces conditions préalables, qui correspondent à différentes dispositions de la Convention, ont été longuement examinées lors des deux premiers cycles d'évaluation. En conséquence, le GRETA a décidé de demander à chaque État partie de fournir des informations à jour sur la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis, dans un volet du questionnaire adapté à chaque pays. Les constatations et l'analyse du GRETA relatives à ces sujets sont présentées dans un chapitre distinct.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») est entrée en vigueur à l'égard du Portugal le 1^{er} juin 2008. Le premier rapport d'évaluation du GRETA (lien) sur le Portugal a été publié le 12 février 2013¹, et le deuxième rapport d'évaluation, le 17 mars 2017².
2. Sur la base du deuxième rapport du GRETA, le 10 mars 2017, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités portugaises³, dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai d'un an. Le rapport soumis par les autorités portugaises a été examiné à la 23^{ème} réunion du Comité des Parties (9 novembre 2018) et a été rendu public⁴.
3. Le 1^{er} octobre 2019, le GRETA a lancé le troisième cycle d'évaluation de la situation en Portugal, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités portugaises. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 1^{er} février 2020 ; la réponse des autorités a été reçue le 3 février 2020.
4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse des autorités portugaises au questionnaire du troisième cycle⁵, le rapport susmentionné adressé au Comité des Parties, ainsi que les informations reçues de la société civile. Du 14 au 18 juin 2021 s'est déroulée une visite d'évaluation au Portugal, qui devait permettre de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes : les réunions ont été organisées par une délégation composée des personnes suivantes :
 - M^{me} Julia Planitzer, deuxième vice-présidente du GRETA ;
 - M. Francesco Curcio, membre du GRETA ;
 - M^{me} Petya Nestorova, secrétaire exécutive de la Convention ;
 - M^{me} Daniela Ranalli, administratrice au secrétariat de la Convention.
5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré Mme Rosa Monteiro, secrétaire d'État à la citoyenneté et à l'égalité des genres, M. Manuel Albano, Rapporteur national sur la traite des êtres humains, ainsi que des fonctionnaires des ministères et organismes publics concernés, notamment l'Observatoire de la traite des êtres humains, le Service de l'immigration et des frontières (SEF), la police criminelle, le Bureau du Procureur général, le Conseil supérieur de la magistrature, la Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC), l'Autorité des conditions de travail (ACT), la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes (CNPDPJ) et la Haute Commission pour les migrations (ACM). La délégation du GRETA a également rencontré des membres du Parlement portugais et Mme Maria Lúcia Amaral, Médiatrice du Portugal.
6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparées avec l'ordre national des avocats, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), des avocats représentant les victimes de la traite et des victimes de la traite. La délégation du GRETA s'est également entretenue avec des fonctionnaires de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

1 <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680686b1a>

2 <https://rm.coe.int/greta-2017-4-fgr-prt-fr/16806fe674>

3 <http://rm.coe.int/doc/09000016806fd3fd>

4 <https://rm.coe.int/cp-2018-12-rr2-prt-en/168079256d>

5 <https://rm.coe.int/greta-2018-26-prt-rep/16809e4100>

-
7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue à Coimbra et à Porto et a visité trois foyers pour les victimes de la traite gérés par des ONG (respectivement pour les femmes et leurs enfants, pour les hommes et pour les enfants), ainsi que deux centres de réinsertion sociale des victimes de la traite. En outre, le GRETA a visité un centre d'accueil pour enfants non accompagnés et un autre pour les demandeurs d'asile adultes, tous deux situés à Lisbonne et gérés par des ONG.
8. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que la délégation a consultées figure à l'annexe 2 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations qu'elles lui ont données.
9. Le GRETA tient à saluer la coopération apportée par les autorités portugaises à la préparation de la troisième visite d'évaluation, et notamment par la personne de contact désignée par les autorités pour assurer la liaison avec le GRETA, M. Nuno Gradim, de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG).
10. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 42^e réunion (22-26 novembre 2021) et l'a soumis aux autorités portugaises pour commentaires. Il a reçu les commentaires des autorités le 7 mars 2022 et les a pris en compte dans l'adoption du rapport final lors de sa 43^e réunion (28 mars - 1^{er} avril 2022). Le rapport couvre la situation jusqu'au 1^{er} avril 2022 ; les développements intervenus depuis cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions et les propositions d'action du GRETA sont résumées à l'annexe 1.

II. Aperçu de la situation actuelle et tendances en matière de traite des êtres humains au Portugal

11. Le Portugal reste principalement un pays de destination pour les personnes soumises à la traite, mais c'est aussi un pays d'origine et de transit. Les données officielles de l'Observatoire de la lutte contre la traite (OTSH) montrent que le nombre de victimes présumées de la traite (à savoir identifiées par les forces de police, ONG ou autre organisme sur la base des indicateurs de la traite) étaient de 264 (228 au Portugal et 33 à l'étranger) en 2016⁶, 175 (150 au Portugal et 25 à l'étranger) en 2017⁷, 203 (168 au Portugal et 35 à l'étranger) en 2018⁸, 281 (261 au Portugal et 19 à l'étranger) en 2019⁹, et 229 (219 au Portugal et 9 à l'étranger) en 2020¹⁰. La diminution du nombre de victimes présumées en 2020 pourrait être attribuée aux effets de la pandémie de COVID-19. Le nombre de signalements valables¹¹ était respectivement de 220 en 2016, 114 en 2017, 141 en 2018, 190 en 2019 et de 105 en 2020. Le nombre d'enfants indiqués comme victimes présumées de la traite était de 25 en 2016, 45 en 2017, 28 en 2018, 28 en 2019 et 29 en 2020.

12. Concernant l'origine des victimes adultes, le nombre de victimes présumées portugaises a augmenté au long des années et constituait le 23 % du total en 2016-2018. En 2019 la majorité provenait de la République de Moldova (56 victimes signalées¹², soit 29,6 %), du Portugal (36 victimes signalées), de Roumanie (23 victimes signalées), de Chine (18 victimes signalées¹³) et du Brésil (9). En 2020, 17 nationalités de victimes présumées ont été identifiées. La majorité des victimes provenaient de l'Inde (38,5%), suivie du Portugal (12,5%).

13. L'exploitation par le travail reste le type d'exploitation le plus fréquent avec 152 cas en 2016¹⁴, 47 en 2017¹⁵, 105 en 2018¹⁶, 120 en 2019¹⁷ et 79 en 2020¹⁸. La majorité des victimes identifiées sont des hommes originaires de la République de Moldova, de l'Inde, du Pakistan et du Portugal. En 2019, 58 % des cas d'exploitation par le travail ont été identifiés dans la région de Beja, qui compte une forte concentration d'entreprises agricoles, et en raison de l'opération « Masline ». En 2020, le secteur agricole était le secteur d'exploitation par le travail la plus répandu, suivi de la restauration, du football (voir paragraphe 101) et du travail domestique. L'opération « Lezíria » a permis l'identification de 23 victimes présumées d'exploitation par le travail dans le secteur agricole dans la région de Santarém.

14. En 2019, le pourcentage de victimes d'exploitation sexuelle représentait 14% des victimes présumées et cette proportion est diminuée ultérieurement en 2020, représentant seulement 9% des victimes présumées¹⁹. La majorité des victimes d'exploitation sexuelle identifiées en 2020 étaient des femmes roumaines et portugaises.

⁶ Voir Rapport annuel de l'Observatoire 2016, https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/REC-OTSH_Relatorio_Anual_TSH_2016.pdf, page 18

⁷ Voir Rapport annuel de l'Observatoire 2017, https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/REC-OTSH_Relatorio_Anual_TSH_2017_2018.pdf, page 15

⁸ Voir Rapport annuel de l'Observatoire 2018, https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/OTSH_Relatorio_Anual_TSH_2018_corrigido_03AGO19.pdf, page 14

⁹ Voir Rapport annuel de l'Observatoire 2019 https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/OTSH-Relatorio_Anual_TSH_2019-versao_final.pdf, page 18

¹⁰ Voir Rapport annuel de l'Observatoire 2020, https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/Observatorio-Trafico-Seres-Humanos_Relatorio-Anual-Estatistico-Trafico-de-Seres-Humanos-2020.pdf, page 30

¹¹ Les « signalements valides » sont les signalements de cas effectués par les forces de l'ordre qui sont en cours d'enquête, pendants devant une autorité judiciaire ou confirmés par une décision judiciaire, ainsi que les signalements effectués par les ONG indépendamment de l'existence d'une procédure pénale. Voir la note méthodologique, Rapport annuel 2019 de l'Observatoire, pages 68 et 69.

¹² 36 d'entre elles ont été identifiées lors de la même enquête.

¹³ 17 d'entre elles ont été identifiées lors de la même enquête.

¹⁴ Rapport annuel de l'Observatoire 2016, page 31

¹⁵ Rapport annuel de l'Observatoire 2017, page 18

¹⁶ Rapport annuel de l'Observatoire 2018, page 19

¹⁷ Rapport annuel de l'Observatoire 2019, page 24

¹⁸ Rapport annuel de l'Observatoire 2020, page 40

¹⁹ *Ibidem*.

15. En 2019, une enquête pénale a permis d'identifier 17 victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation criminelle et d'arrêter trois suspects, tous originaires de Taïwan. Les victimes ont été attirées par une offre d'emploi à l'étranger, dont la description était très floue, et sont arrivées au Portugal avec des visas touristiques de 90 jours. Elles ont ensuite été contraintes de contacter d'autres citoyens taïwanais, par le biais d'applications de communication, se faisant passer pour des policiers ou d'autres agents publics, et exigeant des données personnelles (bancaires) et des transferts d'argent en contrepartie de l'abandon de charges supposées contre les personnes contactées²⁰.

16. Le Portugal a également été un pays de transit : 12 victimes présumées ont été signalées en 2019 et trois en 2020, principalement des enfants venant de pays africains (sept d'Angola ; trois de la République démocratique du Congo). En mars 2019 et en février 2020, le Service de l'immigration et des frontières (SEF) a mené l'opération « Bambini » à l'aéroport de Lisbonne qui visait à contrôler tous les enfants venant d'Angola et à identifier les victimes potentielles de traite.

17. Le nombre de demandeurs d'asile au Portugal a augmenté ces dernières années²¹, mais aucune victime de la traite n'a été identifiée parmi eux (voir paragraphe 171).

III. Évolution du cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

18. Le cadre institutionnel de la lutte contre la traite est demeuré largement identique à celui qui est décrit dans le Deuxième Rapport d'évaluation du GRETA. La Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG), qui relève du Bureau de la présidence du Conseil des ministres et du secrétariat d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité des genres, reste chargée de coordonner la mise en œuvre des activités prévues dans le Plan d'action national. Les fonctions de Rapporteur national et de Coordonnateur national de la traite des êtres humains continuent d'être assumées par le même fonctionnaire, qui est le Président adjoint de la CIG. En outre, l'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH), qui relève du ministère de l'Intérieur, reste la structure centrale de collecte des données.

19. Rappelant la recommandation formulée au paragraphe 22 de son deuxième rapport sur le Portugal, le GRETA souligne une fois de plus que le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris le coordonnateur national, et à cette fin d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents. Le GRETA note qu'une séparation structurelle entre les fonctions de suivi et d'exécution permet une évaluation objective de la mise en œuvre de la législation, de la politique et des activités de lutte contre la traite des êtres humains, l'identification des lacunes et des insuffisances et la formulation de recommandations juridiques et politiques approfondies. Les autorités portugaises ont affirmé que le système actuel garantissait une approche indépendante et critique, et ont exprimé leur volonté de l'améliorer davantage. **Cependant, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient examiner la possibilité de désigner une entité organisationnelle distincte en tant que rapporteur national ou un autre mécanisme indépendant pour assurer le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État.**

20. Le Réseau d'appui et de protection des victimes de la traite (RAPVT), créé en 2013 et réunissant des organisations gouvernementales et non gouvernementales travaillant sur des questions liées à la lutte contre la traite, est toujours opérationnel. Cependant, la pandémie de covid-19 a empêché la tenue de réunions physiques en 2020/2021 et, de ce fait, une unique réunion en ligne a été organisée.

²⁰ Voir Rapport annuel (2019) sur la traite des êtres humains au Portugal, pages 76 et 77 : https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/OTSH-Relatorio_Anual_TSH_2019-versao_final.pdf. Un mode opératoire similaire a été observé en Croatie et au Monténégro, voir rapports du GRETA sur ces pays.

²¹ 1 469 demandes d'asile ont été déposées en 2016, 1 750 en 2017, 1 285 en 2018, 1 849 en 2019 et 1 002 en 2020.

21. Le nombre d'équipes multidisciplinaires d'appui et de protection des victimes de la traite a été porté à cinq, couvrant l'ensemble du territoire à l'exception des îles des Açores et de Madère. Chaque équipe gère un réseau régional de partenaires, dont font partie les forces de police, les services de santé, les services sociaux et éducatifs et des ONG.

22. Le 8 mars 2018, les autorités portugaises ont adopté le quatrième Plan d'action national de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains (2018-2021)²². Se référant expressément aux recommandations du GRETA et à la Stratégie de lutte contre la traite de l'Union européenne (UE), le Plan d'action vise à : 1) accroître les connaissances en matière de traite et sensibiliser davantage à la traite ; 2) améliorer l'accès des victimes aux droits ; et 3) renforcer la lutte contre la criminalité organisée. Le Plan d'action a été adopté à l'issue d'une large consultation entre les organes gouvernementaux, les municipalités, les experts et la société civile, sous la coordination de la CIG. Le budget pour sa mise en œuvre est alloué par chaque ministère ou organisme responsable de l'exécution des mesures envisagées. Le GRETA a été informé que le budget annuel alloué par la CIG aux activités de lutte contre la traite, y compris les équipes multidisciplinaires et la gestion des foyers, s'élevait à environ deux millions d'euros. Une évaluation indépendante de la mise en œuvre du Plan d'action est en cours. La CIG a reçu des contributions de plusieurs parties prenantes (y compris des organisations gouvernementales et de la société civile) et selon les données préliminaires, un taux de mise en œuvre de 76 % du quatrième Plan d'action est observé. Le cinquième Plan d'action national (2022-2025) est en cours d'élaboration et devrait être publié d'ici la fin de l'année 2022.

23. Le quatrième Plan d'action prévoit l'élaboration d'un protocole pour la définition de procédures de prévention, d'identification et de protection des enfants victimes de la traite. Le groupe de travail chargé de son développement comprenait la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes, l'OTSH, la Garde nationale républicaine, la police de la sécurité publique, le Service de l'immigration et des frontières, la police criminelle, le ministère de la Santé, la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes, le Bureau du Procureur et l'ONG Akto (qui gère le centre d'accueil spécialisé pour les enfants victimes de la traite).

24. Le 25 mai 2021, à l'occasion de la conférence internationale « Ten years of the European Anti-Trafficking Directive and the new European Strategy for Combating Trafficking in Human Beings (2021-2025) of the European Union », organisée par le Portugal dans le cadre de la présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne, un nouveau mécanisme national d'orientation (MNO) pour les enfants victimes a été présenté. Il se réfère à la recommandation du GRETA d'améliorer l'identification et la protection des enfants victimes et fixe des modalités dont l'objectif est de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant tout au long de la procédure, en renforçant la coopération et la formation de tous les professionnels impliqués dans le processus d'identification (voir également paragraphe 177). Sont inclus des indicateurs d'identification tenant compte des nouvelles méthodes de recrutement et des modes opératoires des trafiquants. Le suivi de la mise en œuvre du MNO et la création d'un groupe de suivi sont également prévus. L'OTSH forme actuellement les membres des cinq équipes multidisciplinaires qui dispenseront une formation aux forces de police, aux tribunaux des affaires familiales et aux procureurs.

25. Le Portugal a progressivement accru sa capacité d'accueil des victimes de la traite au fil des ans. Alors qu'il n'existait qu'un seul foyer pour héberger les femmes victimes de la traite au moment de la première évaluation du GRETA en 2012, cinq foyers sont désormais opérationnels dans tout le pays (deux pour les femmes, deux pour les hommes et un pour les enfants), tous gérés par des ONG (voir paragraphes 186 à 189). En outre, deux centres d'assistance à long terme aux victimes de la traite et d'aide à la (re)construction d'une vie autonome ont été mis en place depuis la deuxième évaluation du GRETA (voir paragraphes 190 et 191).

²² https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/TSH-IV_Plano_Nacional.pdf.
<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAABAAzMTE2BwCZPbkxBAAAA%3d%3d>

26. Il convient de se référer aux mesures adoptées par les autorités portugaises dans le contexte de la pandémie de covid-19. Le 27 mars 2020, le Gouvernement portugais a pris l'arrêté n° 3863-B/2020 relatif à la situation des citoyens étrangers faisant l'objet de procédures en cours auprès du Service de l'immigration et des frontières (SEF). Il a notamment établi que les personnes qui, jusqu'au 18 mars 2020, ont sollicité un permis de séjour en vertu de la loi sur l'immigration ou demandé une protection internationale en vertu de la loi sur l'asile sont considérées comme étant présentes sur le territoire de manière régulière et ont accès au système national de soins de santé, aux mesures d'aide sociale et aux services publics essentiels, à la conclusion de contrats de location de logements et de contrats de travail et à l'ouverture de comptes bancaires. Ce régime a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2021²³. En outre, les délais habituels pour la procédure d'asile ont été suspendus et la validité des visas ou des documents expirés avant la fin du mois de février 2020 a été prolongée jusqu'au 31 mars 2022. Cette réglementation a bénéficié aux victimes de la traite étrangères, puisqu'elles ont reçu, dans les mêmes conditions que les autres migrants, un numéro de sécurité sociale leur permettant d'accéder au système national de soins de santé et aux prestations sociales (voir paragraphe 56). Le GRETA salue les mesures prises par les autorités portugaises visant à réduire les vulnérabilités dans le contexte de la pandémie de covid-19.

27. Le Service de l'immigration et des frontières (SEF) a récemment été réformé, l'objectif étant d'établir une séparation entre les compétences administratives relatives aux étrangers et les compétences en matière d'enquêtes criminelles (voir paragraphe 173). Conformément à la loi 73/2021, entrée en vigueur le 12 novembre 2021, les compétences du Service de l'immigration et des frontières en matière d'enquêtes criminelles ont été transférées à la police criminelle (*Polícia Judiciária*) et les compétences administratives sont attribuées à la nouvelle Agence portugaise pour l'asile et les migrations (*Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo, APMA*)²⁴. Lors de la visite du GRETA en juin 2021, la société civile a fait part de ses préoccupations concernant l'impact de la réforme sur les enquêtes relatives aux affaires de traite, le SEF étant le seul organisme chargé de l'application des lois qui soit doté d'une unité spécialisée dans la lutte contre la traite, créée en 2013, qui mène des enquêtes et intervient également dans les domaines de la prévention, de la sensibilisation, de la formation et de la coopération internationale. La réforme devrait s'achever en mai 2022 et les autorités ont assuré que la spécialisation et l'expérience du SEF dans les enquêtes sur les cas de traite des êtres humains seront dûment préservées dans son processus de mise en œuvre. **Le GRETA souligne l'importance de la spécialisation en vue de garantir des enquêtes efficaces en matière de traite, et encourage les autorités à consolider une unité spécialisée dans la lutte contre la traite au sein des forces de police après cette réforme.**

IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains

1. Introduction

28. Les victimes de la traite des êtres humains, en vertu de leur statut de victimes d'infractions et de victimes de violations des droits humains, ont le droit d'avoir accès à la justice et à des recours effectifs pour tout préjudice qui leur a été causé. Ce droit doit être garanti, d'une manière qui tienne compte du genre et de l'âge de chaque personne, à toutes les victimes de la traite relevant de la juridiction des Parties à la Convention, indépendamment de leur situation au regard du droit de séjour et de leur présence sur le territoire national, et indépendamment de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à l'enquête pénale.

29. Le droit à des recours effectifs est une conséquence de l'approche fondée sur les droits humains qui sous-tend la Convention. Indépendamment de la question de savoir si un État est impliqué dans la traite ou directement responsable du préjudice, les obligations positives découlant du droit international

²³ L'ordonnance n° 12870-C/2021 a étendu l'ordonnance n° 3863-B/2020 jusqu'au 31 décembre 2021.

²⁴ [Loi n° 73/2021 | DRE](#)

des droits de l'homme imposent aux États de faciliter et de garantir un accès effectif à des voies de recours s'ils ont omis de prendre des mesures raisonnables pour prévenir la traite, pour protéger les victimes et les victimes potentielles et pour mener des enquêtes effectives sur les infractions de traite²⁵.

30. Selon les Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains²⁶, le droit à un recours effectif est considéré comme englobant la restitution²⁷, l'indemnisation²⁸, la réadaptation²⁹, la satisfaction³⁰ et les garanties de non-répétition³¹. Toutes les victimes de la traite ont besoin d'avoir accès à des recours appropriés et effectifs ; pour commencer, elles doivent déjà avoir accès à la justice. La mise à disposition de recours effectifs sert de multiples objectifs. Par exemple, l'indemnisation pour les blessures, pertes ou préjudices subis peut beaucoup contribuer au rétablissement et à l'autonomisation de la victime, favoriser son intégration sociale et permettre d'éviter la revictimisation. La réadaptation peut elle aussi contribuer au rétablissement et à l'intégration sociale de la victime. Dans ce contexte, il convient de mentionner aussi la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985, qui décrit les principales mesures à prendre pour améliorer l'accès à la justice et pour garantir aux victimes de la criminalité un traitement équitable, une restitution, une indemnisation et une assistance sociale³².

31. La Convention prévoit spécifiquement le droit matériel des victimes de la traite à une indemnisation et à un recours, ainsi que plusieurs droits procéduraux nécessaires pour assurer l'accès à une indemnisation et à un recours. Parmi ces droits figurent le droit à une identification comme victime de la traite, le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, le droit à un permis de séjour (destiné à permettre à la victime de rester dans le pays et de demander à avoir accès à des recours) et le droit à des

²⁵ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010 ; *L.E. c. Grèce*, requête n° 71545/12, arrêt du 21 janvier 2016 ; *Chowdury et autres c. Grèce*, requête n° 21884/15, arrêt du 30 mars 2017 ; *S.M. c. Croatie*, requête n° 60561/14, arrêt de Grande Chambre du 25 juin 2020.

²⁶ Assemblée générale des Nations Unies, Principes fondamentaux concernant le droit des victimes de la traite des êtres humains à un recours utile, annexe du rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, 28 juillet 2014, A/69/33797.

²⁷ La restitution comprend la restauration de la liberté, y compris la libération de la victime placée en détention, la jouissance des droits humains et de la vie de famille, y compris le regroupement familial et les contacts avec les membres de la famille, le rapatriement de la victime, dans de bonnes conditions de sécurité et à titre volontaire, l'octroi d'un permis de séjour temporaire ou permanent, du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire/subsidaire, ou la réinstallation dans un pays tiers, la reconnaissance de l'identité légale et de la nationalité de la victime, la restitution de l'emploi de la victime, l'octroi d'une assistance et d'un soutien à la victime, afin de faciliter son insertion ou sa réinsertion sociale, la restitution des biens de la victime, comme ses documents d'identité et de voyage et ses effets personnels.

²⁸ L'indemnisation peut englober l'indemnisation pour préjudice physique ou moral, l'indemnisation de la perte de chance, y compris en matière d'emploi, d'éducation et de prestations sociales, le remboursement des frais liés aux transports nécessaires, à la garde d'un enfant ou à un hébergement temporaire, l'indemnisation des dommages matériels et de la perte de revenu, l'indemnisation des dommages moraux ou immatériels, le remboursement des frais de justice et autres coûts liés à la participation de la victime à la procédure pénale, le remboursement des frais engagés pour l'assistance d'un avocat ou d'un médecin ou pour une autre assistance.

²⁹ La réadaptation comprend des soins médicaux et psychologiques, des services juridiques et sociaux, un hébergement, des conseils et un soutien linguistique ; l'accès des victimes aux mesures de réadaptation ne dépend pas de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à la procédure judiciaire.

³⁰ La satisfaction englobe des mesures efficaces visant à faire cesser des violations persistantes, la vérification des faits et la divulgation complète et publique de la vérité, dans la mesure où cette divulgation n'entraîne pas un nouveau préjudice et ne menace pas la sécurité, la vie privée ou d'autres intérêts de la victime ou de sa famille, une déclaration officielle ou une décision de justice rétablissant la dignité, la réputation et les droits de la victime, des excuses publiques et des sanctions judiciaires et administratives contre les auteurs des infractions.

³¹ Offrir des garanties de non-répétition consiste notamment à faire mener des enquêtes effectives et à faire poursuivre et punir les trafiquants ; à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la victime de retomber aux mains de trafiquants ; à assurer ou renforcer la formation des agents publics concernés ; à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; à modifier les pratiques qui engendrent, perpétuent ou favorisent la tolérance à l'égard de la traite, comme la discrimination fondée sur le genre et les situations de conflit et d'après conflit ; à lutter véritablement contre les causes profondes de la traite ; à promouvoir les codes de conduite et les normes déontologiques applicables aux acteurs publics et privés ; à protéger les professionnels du droit, de la santé et d'autres domaines et les défenseurs des droits de l'homme qui viennent en aide aux victimes.

³² [Nations Unies, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale dans sa Résolution 40/34 du 29 novembre 1985 : https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx.](https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx)

conseils et à des informations, ainsi qu'à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite. Un autre droit procédural important est prévu par la disposition de non-sanction de la Convention (article 26), selon laquelle les victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. En outre, la Convention impose aux États parties de permettre la saisie et la confiscation des avoirs des trafiquants, qui pourraient servir à financer des dispositifs d'indemnisation des victimes par l'État.

32. Les enfants ont besoin d'un soutien spécial pour avoir accès à des recours. Dans toutes les décisions qui concernent des enfants victimes de la traite, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale. La désignation de tuteurs légaux chargés de représenter les enfants non accompagnés ou séparés est indispensable pour permettre aux enfants victimes de la traite d'avoir accès à la justice et à des recours. En outre, le fait de faciliter le regroupement familial peut être un important élément de restitution³³.

33. Les acteurs de la société civile, tels que les ONG, les syndicats, les organisations de la diaspora et les organisations patronales, contribuent beaucoup à permettre aux victimes de la traite de demander une indemnisation et d'avoir accès à d'autres recours³⁴. Dans ce contexte, il convient de mentionner les projets internationaux intitulés « COMP.ACT - European Action for Compensation for Trafficked Persons »³⁵ et « Justice at Last - European Action for Compensation for Victims of Crime »³⁶, qui visent à améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation.

34. Le secteur privé devrait aussi contribuer à permettre aux victimes de la traite d'avoir accès à des recours, et leur fournir des réparations, conformément au cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies et à leurs Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³⁷. Par exemple, les entreprises devraient veiller à ce qu'aucune personne soumise à la traite ne travaille dans leurs chaînes d'approvisionnement, et adopter et mettre en œuvre des dispositions pour faciliter l'accès des victimes à des recours en cas de préjudice. En outre, les entreprises sont en mesure d'aider les victimes de la traite à retrouver une autonomie économique³⁸. C'est pourquoi les États devraient veiller à ce que les entreprises impliquées dans la traite soient tenues pour responsables et prendre des mesures pour réduire les obstacles qui pourraient amener à refuser l'accès aux voies de recours.

35. La traite des êtres humains étant souvent une infraction transnationale, une coopération internationale effective est indispensable pour remplir les obligations concernant le droit à la justice et à des recours effectifs. Cette coopération doit notamment permettre de localiser et de saisir les avoirs d'origine criminelle, et de restituer les produits confisqués, aux fins d'indemnisation.

2. Droit à l'information (articles 12 et 15)

36. Les victimes qui ne sont plus sous le contrôle des trafiquants se retrouvent généralement dans un état de grande insécurité et de grande vulnérabilité. La situation des victimes se caractérise en général par deux aspects : une détresse et une soumission à l'égard des trafiquants, dues à la peur et à l'absence d'informations sur les moyens de se sortir de leur situation. L'article 12, paragraphe 1, alinéa d, de la Convention prévoit qu'il faut donner aux victimes des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît et les services mis à leur disposition, dans une langue qu'elles comprennent. En outre, selon l'article 15, paragraphe 1, de la Convention, chaque Partie garantit aux victimes, dès leur premier contact avec les autorités compétentes, l'accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes, dans une langue qu'elles comprennent.

³³ ONUDC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pages 7 et 8.

³⁴ OSCE, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, pages 48 et 53.

³⁵ <http://www.compactproject.org/>

³⁶ <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last>

³⁷ Nations Unies, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, Doc. A/HRC/17/31 (2011).

³⁸ ONUDC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pages 8 et 9.

37. Les informations qu'il faut donner aux victimes de la traite concernent des aspects essentiels, dont les suivants : l'existence de procédures de protection et d'assistance, les choix possibles pour la victime, les risques qu'elle court, les conditions relatives à la régularisation du séjour sur le territoire, les recours juridiques possibles et le fonctionnement du système pénal (y compris les conséquences d'une enquête ou d'un procès, la durée d'un procès, les devoirs incombant aux témoins, les possibilités de se faire indemniser par les personnes reconnues coupables des infractions ou par d'autres personnes ou entités, et les chances d'exécution pleine et effective du jugement). Les informations et conseils donnés doivent permettre à la victime d'évaluer sa situation et de choisir, en toute connaissance de cause, parmi les possibilités qui s'offrent à elle³⁹.

38. Nombreuses sont les victimes qui ne connaissent pas – ou connaissent très mal – la langue du pays dans lequel elles ont été conduites pour être exploitées. Cette méconnaissance de la langue renforce encore leur isolement et contribue à les empêcher de faire valoir leurs droits. Lorsque la victime en a besoin, il est essentiel de mettre à sa disposition des services de traduction et d'interprétation pour garantir l'accès aux droits, qui est une condition préalable indispensable à l'accès à la justice. Le GRETA a souligné la nécessité de garantir la disponibilité, la qualité et l'indépendance des interprètes⁴⁰.

39. Au Portugal, les victimes de la traite reçoivent des informations sur leurs droits conformément à l'article 11 de la loi 130/2015, qui a transposé la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales relatives aux droits, à l'assistance et à la protection des victimes de la criminalité. Lors de leur premier contact avec les responsables de l'application des lois ou les procureurs, les victimes présumées d'infractions reçoivent une copie du document intitulé « Statut de victime » (« *Estatuto de vitima* ») qui énumère leurs droits, y compris le droit de demander réparation, l'aide juridictionnelle, les mesures de protection, le permis de séjour et les droits procéduraux. Par la suite, des informations plus détaillées sur les droits sont fournies par les équipes pluridisciplinaires vers lesquelles les victimes présumées sont orientées.

40. Lors de la troisième visite du GRETA au Portugal, des représentants de la société civile ont constaté que le document « Statut de victime » n'était souvent pas disponible dans d'autres langues que le portugais et qu'il était difficile à comprendre pour les personnes qui ne connaissent pas le système juridique portugais.

41. Le 1^{er} juillet 2021, la présidence du Conseil des ministres a publié un nouveau document intitulé « Statut de victime particulièrement vulnérable » (« *Estatuto de vitima especialmente vulneravel* »), qui s'applique en particulier aux victimes de violence domestique, aux victimes de la traite des êtres humains et aux victimes du terrorisme⁴¹. Le document est délivré une fois que les victimes potentielles de la traite ont été identifiées afin de les informer de leurs droits. Les informations qu'il contient sont très complètes et indiquent non seulement quels droits sont garantis, mais aussi comment accéder à ces droits dans la pratique. Il comprend le droit à l'aide juridictionnelle, à l'indemnisation, aux mesures de protection, à la traduction et à l'interprétation, et à l'information. Les autorités ont informé le GRETA que la nouvelle réglementation était entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2021 et que le document avait été traduit en anglais.

42. Dans le cadre du projet « Infovictimes », financé par la Commission européenne et mis en œuvre par l'Association portugaise de soutien à la victime (APAV), un site internet⁴² contenant des informations sur les droits des victimes et le fonctionnement des procédures pénales, ainsi que des brochures, des dépliants et des affiches sur les droits des victimes ont été élaborés et largement diffusés auprès des commissariats de police, des parquets et des tribunaux. En juillet 2020, la Secrétaire d'État à la

³⁹ Voir rapport explicatif de la Convention, paragraphes 160 à 162.

⁴⁰ Voir huitième rapport général sur les activités du GRETA, paragraphes 168 et 169.

⁴¹ <https://dre.pt/application/conteudo/166270179>

⁴² [Infovictims \(fovictimas.pt\)](https://www.fovictimas.pt)

Citoyenneté et à l'Égalité des genres a produit et diffusé en ligne des fiches d'information sur le mécanisme d'aide aux victimes existant⁴³.

43. Les équipes pluridisciplinaires jouent un rôle essentiel dans l'information effective des victimes au sujet de leurs droits, en tenant compte de leur état psychologique et leur connaissance du système juridique portugais. Les autorités et le représentant de la société civile ont fait état d'une solide coopération entre les services de répression, en particulier avec le SEF, et les équipes multidisciplinaires.

44. Tout comme les victimes adultes, les enfants reçoivent une copie du document intitulé « Statut de victime ». Le nouveau document intitulé « Statut de victime particulièrement vulnérable » contient une section spécifique consacrée aux enfants, avec des informations sur les procédures d'évaluation de l'âge, l'accès à la représentation légale, le droit à l'éducation et les restrictions au rapatriement des enfants non accompagnés⁴⁴. Le nouveau MNO pour les enfants (voir paragraphe 178) souligne l'importance de la désignation d'un tuteur pour veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit respecté dans les procédures pénales et civiles impliquant l'enfant. Le GRETA note que la désignation de tuteurs chargés de représenter les enfants non accompagnés ou séparés joue un rôle essentiel dans l'information des enfants victimes de leurs droits et dans leur accès à la justice.

45. Le droit à l'information des victimes est également garanti dans le cadre des procédures pénales. Ainsi, conformément à l'article 75 du Code de procédure pénale (CPP), les victimes doivent être informées de la possibilité de demander une indemnisation. À cet égard, l'article 8 de la loi n° 55/2020, qui définit les objectifs, les priorités et les orientations de la politique pénale pour la période 2020-2022, dispose que « la protection des victimes et l'indemnisation des dommages subis par elles à la suite de l'infraction sont une priorité et que les victimes doivent bénéficier d'une information et d'un soutien adéquats pour exercer pleinement leurs droits »⁴⁵.

46. Conformément à l'article 92 du CPP, la traduction et l'interprétation gratuites devraient être assurées dans le cadre de la procédure pénale. En vertu de l'article 112 de la loi 23/2007, la mise à disposition d'un interprète est obligatoire pendant les enquêtes. Dans le cas où l'assistance d'un interprète est obligatoire et où personne n'a été désigné, le non-respect de cette condition entraîne la nullité de l'acte de procédure.

47. Des services de traduction et d'interprétation sont à la disposition des victimes tout au long de la procédure d'identification lorsque cela est nécessaire (en face à face ou par téléphone) et les documents leur sont remis, lorsque cela est possible, dans la langue qu'elles parlent. Les ONG et les centres d'accueil ont généralement des interprètes et assurent la traduction de leur règlement interne.

48. Au cours de la visite d'évaluation, le GRETA a été informé qu'il n'existait pas de registre des interprètes et traducteurs certifiés au Portugal et qu'il était difficile de savoir si une évaluation de leurs compétences ou de leur casier judiciaire était effectuée. Le Haut-Commissariat aux Migrations fournit des services d'interprétation et de traduction dans un large éventail de langues par l'intermédiaire de quatre centres nationaux d'appui à l'intégration des migrants (CNAIM), situés à Lisbonne, Porto, Faro et Beja. Depuis 2006, une ligne d'assistance téléphonique offre des services d'interprétation gratuits (dans 69 langues et dialectes), du lundi au vendredi, de 9 heures à 19 heures. Le GRETA note que, compte tenu de la complexité des questions et du traumatisme subi par les victimes de la traite, il est essentiel que les interprètes soient sensibilisés à la question de la traite. En outre, étant donné le risque de représailles que courent les victimes de la traite, il est capital d'avoir une liste d'interprètes certifiés pour garantir non seulement la qualité du service mais aussi la sécurité des victimes.

⁴³ Voir [online information cards](#).

⁴⁴ Ibid., page 128 (31).

⁴⁵ [Loi 55/2020, 2020-08-27 - DRE](#)

49. Le GRETA se félicite des efforts déployés par les autorités et la société civile pour fournir aux victimes de la traite des supports d'information aussi accessibles et complets que possible. Le GRETA souligne que les victimes devraient recevoir des informations sur les droits d'une manière qui tienne compte de leurs capacités cognitives et de leur état psychologique. Par exemple, les victimes qui sont traumatisées risquent d'avoir des difficultés à bien comprendre et analyser les informations avant de prendre une décision. C'est pourquoi il est important que les victimes soient informées de manière répétée par différents professionnels, y compris des psychologues, des travailleurs sociaux et des avocats, et de manière structurée et cohérente tout au long de leur parcours au contact des différentes agences et organisations.

50. Le GRETA salue les mesures prises pour fournir aux victimes de la traite des informations et la publication du nouveau « Statut des victimes particulièrement vulnérables ». Il invite les autorités portugaises à continuer de renforcer la fourniture systématique d'informations aux victimes présumées de la traite (adultes et enfants) concernant leurs droits, les services disponibles et les démarches à faire pour en bénéficier, dans une langue que la victime comprend.

51. En outre, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient établir une liste d'interprètes et de traducteurs certifiés et veiller à garantir la disponibilité d'interprètes/traducteurs, dans la pratique et à tous les stades de la procédure d'identification et de la procédure pénale, y compris en prévoyant des fonds suffisants pour garantir la qualité des services d'interprétation et de traduction et en faisant traduire le « Statut des victimes particulièrement vulnérables » dans d'autres langues.

3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15)

52. L'article 15, paragraphe 2, de la Convention oblige les Parties à 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 procédures judiciaires et administratives étant souvent très complexes, l'assistance d'un défenseur est une mesure nécessaire pour que les victimes puissent faire valoir utilement leurs droits. Les conditions dans lesquelles cette assistance juridique gratuite est fournie doivent être déterminées par chaque Partie à la Convention. Outre l'article 15, paragraphe 2, de la Convention anti-traite, les Parties doivent prendre en compte l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Même si l'article 6, paragraphe 3, alinéa c), de la CEDH ne prévoit l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office que pour l'accusé en matière pénale, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁶ reconnaît aussi, en certaines circonstances, le droit à l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office en matière civile, en se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Ainsi, même en l'absence de législation octroyant le bénéfice d'un avocat commis d'office en matière civile, il appartient au juge d'apprécier si les intérêts de la justice exigent qu'un plaideur indigent reçoive gratuitement l'assistance d'un défenseur lorsqu'il n'a pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat.

53. Les rapports du GRETA soulignent l'intérêt de désigner un avocat dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, avant que cette personne fasse une déclaration officielle et/ou décide de coopérer ou non avec les autorités. L'accès rapide à l'assistance juridique est également important pour permettre aux victimes d'engager des actions civiles en indemnisation ou en réparation⁴⁷.

54. L'accès à la justice et à l'assistance d'un défenseur est reconnu comme un droit fondamental par l'article 20 de la Constitution portugaise. La loi 34/2004 consacre deux droits différents : l'assistance juridique (assistance technique extrajudiciaire) et l'aide juridictionnelle (représentation devant le tribunal et exonération des frais de justice). La portée de ces droits est très large et couvre toutes contestations portant sur des droits ou des intérêts légitimes. Le manque de ressources financières, qui est un critère

⁴⁶ Arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979.

⁴⁷ Voir 8^e rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 167.

pour l'obtention de l'assistance d'un défenseur et de l'aide juridictionnelle, fait l'objet d'une évaluation par l'Institut de Sécurité sociale. Les victimes de violence familiale bénéficient d'une présomption de ressources financières insuffisantes ; il est ainsi plus simple de faire valoir qu'elles ont droit à l'aide juridictionnelle (article 8c de la loi n° 34/2004), mais cette disposition ne s'applique pas aux victimes de la traite.

55. L'article 7 de la loi 34/2004 dispose que les citoyens de pays tiers peuvent bénéficier de l'assistance juridique et de l'aide juridictionnelle si l'une des deux conditions suivantes est remplie : soit ils résident légalement au Portugal, soit il existe une reconnaissance mutuelle de ces droits entre le Portugal et leur pays d'origine. Cette disposition fait de l'accès à l'aide juridictionnelle un véritable défi pour les victimes de la traite qui sont des migrants sans papiers. Les autorités ont souligné que cette disposition ne concernait pas les victimes de la traite, qui peuvent obtenir un permis de séjour en vertu de l'article 109 de la loi n° 23/2007. Cependant, le GRETA a été informé que les délais d'attente pour l'obtention d'un permis de séjour pouvaient aller jusqu'à un an, voire plus, et qu'en attendant un permis de séjour, les victimes étaient dans l'incapacité de satisfaire à d'importants délais judiciaires.

56. Les procureurs et les juges peuvent solliciter l'aide juridictionnelle auprès de l'Institut de Sécurité sociale au nom de la victime, lorsque celle-ci est considérée comme particulièrement vulnérable. Toutefois, la demande ne peut être traitée par l'Institut de Sécurité sociale si la victime n'a pas de numéro de sécurité sociale, ce qui est le cas des migrants sans papiers. Le GRETA note que, en dépit des dispositions de la législation portugaise, l'absence de permis de séjour et de numéro de sécurité sociale empêche les victimes étrangères de la traite de soumettre une demande recevable à l'Institut de Sécurité sociale et d'obtenir l'aide juridictionnelle.

57. Même si l'article 25 de la loi 34/2004 prévoit un délai de 30 jours pour la décision de l'Institut de Sécurité sociale et établit qu'après l'expiration de ce délai, si la décision n'a pas été rendue, « la demande de protection juridique est considérée comme tacitement acceptée et accordée », cette disposition ne semble pas être appliquée dans la pratique. Les acteurs de la société civile ont mentionné plusieurs cas dans lesquels la désignation d'un avocat a pris plusieurs mois et un cas où la procédure n'aboutissait qu'au bout de deux ans. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par le GRETA ont noté que les victimes de la traite restent souvent prisonniers dans un système bureaucratique lent et inefficace.

58. Au-delà des difficultés susmentionnées que rencontrent les migrants sans papiers victimes de la traite, l'accès à l'aide juridictionnelle est également problématique en raison de l'absence d'avocats spécialisés. Au cours de la visite d'évaluation, le GRETA a rencontré des représentants du Barreau national, qui ont expliqué qu'une fois la demande d'aide juridictionnelle acceptée par l'Institut de Sécurité sociale, le barreau nomme un avocat au hasard sur une liste de prestataires d'assistance juridique qui classe les avocats selon leur domaine général de spécialisation (droit civil ou droit pénal). Il n'y a pas de formation obligatoire pour les avocats. Le GRETA s'inquiète du manque de spécialisation des avocats, néanmoins se félicite de l'organisation, le 31 juillet 2021, de la part de la Commission des droits de l'homme du Barreau national, d'une conférence spécifiquement consacrée à la lutte contre la traite des êtres humains⁴⁸.

59. Les ONG ont indiqué que le manque de spécialisation des avocats constitue un grave problème, les avocats commis d'office ignorant souvent les particularités des affaires de traite. Les avocats sont nommés par le barreau local dont dépend le lieu de commission de l'infraction pénale, tandis que les victimes peuvent être hébergées dans des foyers loin du lieu de leur exploitation. Les frais de déplacement et la complexité des affaires obligent souvent les avocats à renoncer à s'occuper de ce type d'affaire.

60. Les victimes et les témoins n'ont pas l'obligation de se faire représenter par un avocat. Dans leurs échanges avec les forces de police, les procureurs et les juges, les victimes peuvent être assistées par un avocat ou par une personne de confiance. Le droit à l'assistance d'un avocat est également reconnu lorsque les victimes font une déclaration au stade de l'instruction en vue d'une utilisation future (« *memoria futura* », article 271 du Code de procédure pénale) au cas où elles ne pourraient assister au procès. C'est au juge qu'il appartient de décider si la victime doit être assistée par un avocat ; les ONG ont confirmé que c'est habituellement le cas. Conformément à la récente directive n° 1/2021 du Bureau du Procureur général, qui définit des lignes directrices pour la mise en œuvre de la loi sur la politique pénale pour la période 2020-2022⁴⁹, les procureurs devraient accorder une attention particulière au droit des victimes d'être assistées par un avocat ou une personne de confiance lorsqu'elles font une « déclaration pour mémoire future »⁵⁰. Ce droit est également mentionné dans le « Statut des victimes particulièrement vulnérables » (voir paragraphe 41). Les victimes de la traite bénéficient également d'une exonération des frais de procédure en vertu du règlement sur les frais de justice.

61. La désignation d'un avocat pour représenter les enfants non accompagnés dans les procédures pénales est obligatoire. En outre, la directive n° 1/2021 dispose que la présence d'un avocat est obligatoire en cas de conflit d'intérêts entre l'enfant et son tuteur légal.

62. Les ONG qui gèrent les foyers et les équipes multidisciplinaires fournissent généralement une assistance juridique aux victimes de la traite, y compris dans la procédure administrative auprès de l'Institut de Sécurité sociale pour l'obtention de l'assistance d'un défenseur. Certaines ONG ont accès à des réseaux d'avocats bénévoles, mais cette solution est considérée comme un dernier recours face aux insuffisances du système d'aide juridictionnelle. L'ONG Saude em Português a engagé un avocat pour garantir aux victimes l'assistance d'un défenseur ainsi qu'une représentation juridique dans différentes procédures. Les ONG ne reçoivent pas de financement supplémentaire de l'État pour fournir l'assistance d'un défenseur aux victimes de la traite.

63. L'assistance juridique gratuite n'est pas accessible dans le cadre de la procédure de demande d'une indemnisation de l'État devant la Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC). Même si, dans la plupart des cas, la demande d'indemnisation de l'État est présentée par les procureurs au nom de la victime, les critères d'octroi de l'indemnisation par l'État (par exemple, le fait que l'exploitation ait entraîné une incapacité temporaire ou permanente de travail d'au moins 30 jours) peuvent rendre difficile pour les victimes de fournir les preuves nécessaires sans l'assistance d'un avocat (voir paragraphe 86).

64. Le GRETA souligne l'intérêt que la victime bénéficie de l'assistance d'un défenseur dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser que cette personne est une victime de la traite, avant qu'elle fasse une déclaration officielle et/ou décide de coopérer ou non avec les autorités. L'accès rapide à l'assistance juridique est également important pour permettre aux victimes d'engager des actions civiles en indemnisation ou en réparation. Au Portugal, la commission d'office d'avocats pour les victimes de la traite est soumise à des critères d'éligibilité stricts et, en pratique, très peu de victimes sont représentées par des avocats – à moins qu'une ONG dispose d'un avocat ou réussisse à solliciter des avocats bénévoles. Le GRETA est préoccupé par les difficultés d'accès des migrants sans papiers à l'assistance juridique, compte tenu des restrictions prévues à l'article 7 de la loi 34/2004 et des délais d'attente pour l'obtention d'un permis de séjour. Le GRETA souligne que l'article 15, paragraphe 2, de la Convention, qui reconnaît le droit à l'assistance juridique pour les victimes de la traite, doit être lu conjointement avec l'article 3 de la Convention, qui interdit la discrimination dans l'application de la Convention par les Parties, et en particulier dans la jouissance des mesures visant la protection et la promotion des droits des victimes.

⁴⁹ Loi 55/2020 du 27 août 2020, définissant les objectifs, les priorités et les lignes directrices de la politique pénale pour le biennium 2020/2022.

⁵⁰ <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva-1-2021.pdf>, page 143, paragraphe 2.

65. **Notant que l'accès à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite est essentiel pour l'accès des victimes à la justice, le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires destinées à s'assurer que :**

- **toutes les victimes, y compris les ressortissants de pays tiers, puissent effectivement accéder à l'assistance légale et à l'aide juridictionnelle, en révisant les critères d'éligibilité, ainsi qu'en veillant à ce que l'Institut de Sécurité sociale décide sur les demandes d'assistance juridique dans un délai raisonnable et à ce que les demandes de permis de séjour soient traitées dans un délai raisonnable ;**
- **l'accès à l'assistance légale est garanti dès qu'il y a des motivations fondées de penser qu'une personne est victime de la traite et l'accès à l'aide juridictionnelle est garanti aux victimes de la traite avant qu'elles fassent une déclaration officielle.**

66. **Tout en saluant la directive n° 1/2021 du Bureau du Procureur général, renforçant le droit des victimes à être assistées par un avocat ou une ONG avant les débats, le GRETA estime que les autorités portugaises devraient :**

- **prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que les victimes de la traite sont assistées par des avocats spécialisés lorsqu'elles font une « déclaration pour mémoire future » ;**
- **sensibiliser l'ordre des avocats à la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation des avocats et à faire en sorte que les victimes de la traite soient assistées par des avocats spécialisés ;**
- **revoir le système de rémunération des avocats commis d'office afin de garantir une rémunération suffisante et le remboursement des frais de déplacement ;**
- **recueillir des statistiques sur l'accès des victimes à l'aide juridictionnelle.**

4. Assistance psychologique (article 12)

67. La traite et l'exploitation peuvent avoir de graves effets psychologiques et physiques sur les victimes, notamment des problèmes de santé mentale et une perte de l'estime de soi. Une assistance psychologique est nécessaire pour aider les victimes à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, se rétablir de façon durable et se réinsérer dans la société. Certaines victimes ont besoin d'un accompagnement thérapeutique à long terme en raison de la violence qu'elles ont subie. Chaque victime de la traite devrait faire l'objet d'une évaluation clinique, effectuée par un clinicien expérimenté, qui vise notamment à déterminer dans quelle mesure la victime est prête à participer à un programme thérapeutique⁵¹. Dans le cas d'enfants soumis à la traite, il convient de faire appel à des psychologues pour enfants spécialisés.

68. Le document susmentionné intitulé « Statut de victime particulièrement vulnérable » fait référence au droit d'accéder gratuitement au système national de soins de santé et au droit d'obtenir une assistance psychologique. Les victimes de la traite bénéficient d'un éventail de services de soutien, y compris une assistance psychologique, dispensés par les cinq équipes multidisciplinaires régionales. Le soutien est mis en place dès la période de rétablissement et de réflexion et se poursuit au-delà, aussi longtemps que nécessaire. Une assistance psychologique est fournie aux victimes dans les cinq centres d'accueil existants et dans les deux centres d'assistance de longue durée. Les refuges visités par le GRETA, gérés par les

⁵¹ OSCE, *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and Other Forms of Ill-Treatment* (2013), Vienne, page 115.

ONG APF, Akto and Saude em Português, employaient des psychologues qui apportaient une assistance à long terme après le départ des victimes. Les victimes rencontrées par la délégation du GRETA au cours de la visite ont confirmé qu'elles avaient reçu ou recevaient encore une assistance psychologique, et certaines d'entre elles ont reconnu l'importance cruciale de ce soutien dans leur rétablissement.

69. En application de l'article 112 de la loi n° 23/2007 relative à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers sur le territoire portugais et à leur sortie ou à leur expulsion du territoire, avant la délivrance d'un permis de séjour, les victimes de la traite qui ne sont pas des ressortissants de l'UE ont accès à des moyens de subsistance et à des soins médicaux d'urgence. Selon les autorités portugaises, le dispositif d'assistance est accessible aux victimes d'origine portugaise comme étrangère et il n'existe pas de distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants de l'UE en ce qui concerne l'éventail des mesures d'assistance auxquelles ils ont droit. Toutefois, des représentants de la société civile ont noté que les migrants sans papiers rencontraient des difficultés à accéder aux soins de santé en raison des longs délais d'attente pour l'obtention d'un permis de séjour et du défaut de numéro de sécurité sociale.

70. Le GRETA se félicite de l'assistance psychologique apportée par les équipes multidisciplinaires régionales et les ONG qui gèrent les foyers, et invite les autorités portugaises à continuer de garantir un financement suffisant à cet effet.

5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12)

71. L'article 12, paragraphe 4, de la Convention oblige les États parties à permettre aux victimes de la traite qui résident légalement dans le pays d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement. Un facteur important du rétablissement et de l'intégration sociale des victimes de la traite est leur autonomisation économique, qui peut être favorisée par une aide à la recherche d'emploi, par les micro-entreprises et par les entreprises à finalité sociale⁵². Le GRETA a souligné la nécessité d'établir des partenariats public-privé en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite⁵³.

72. En 2019, la Secrétaire d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité des genres a alloué 44 665 euros pour financer l'inclusion sociale des victimes de la traite. Les ONG qui gèrent les foyers et les équipes multidisciplinaires aident les victimes à accéder au marché du travail, à fréquenter l'école, à suivre une formation professionnelle et à bénéficier d'autres services éducatifs. La délégation du GRETA s'est rendue dans les deux centres d'assistance de longue durée créés récemment et s'est entretenue avec des victimes en situation d'emploi ou en formation. **Le GRETA se félicite de la création de ces deux centres qui apportent un soutien à long terme aux victimes de la traite, et invite les autorités portugaises à soutenir davantage cette initiative, notamment en fournissant un financement adéquat.**

73. Selon les données fournies par l'OTSH, en 2019, 23 victimes de la traite ont reçu une éducation/formation et 7 en 2020 ; 17 ont bénéficié d'une assistance pour accéder au marché du travail ou ont obtenu un emploi en 2019 et 8 en 2020.⁵⁴

74. En vertu de l'article 88, paragraphe 1, de la loi n° 23/2007, telle que modifiée par la loi n° 29/2012, pour obtenir un permis de séjour pour l'emploi, les demandeurs doivent avoir un contrat de travail régulier afin de pouvoir entrer sur le territoire national. L'article 88, paragraphe 2, dispose qu'un permis de séjour peut être délivré « à titre exceptionnel » aux personnes qui ont une « relation de travail » certifiée par les syndicats ou par le bureau général des inspecteurs du travail.

⁵² Rebecca Surtees, NEXUS Institute, *Re/integration of trafficked persons: supporting economic empowerment*, Issue paper No. 4, Fondation Roi Baudouin (2012). Synthèse en français (pages 19 à 22).

⁵³ Voir 8e rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 183.

⁵⁴ Rapport de l'Observatoire 2019, page 52 et rapport de l'Observatoire 2020, page 59.

75. Lors de la visite d'évaluation, les autorités ont indiqué que la disposition susmentionnée permettait de régulariser les migrants qui n'ont pas de permis de séjour mais qui en revanche ont un contrat de travail. Dans la pratique, les employeurs ne sont pas poursuivis et les travailleurs peuvent obtenir un permis de séjour. Les victimes de la traite qui sont des migrants sans papiers peuvent demander la régularisation de leur situation en vertu de l'article 88, paragraphe 2, de la loi 23/2007 ; toutefois, le GRETA a été informé que cette possibilité était rarement utilisée dans la pratique, car les victimes de la traite peuvent demander un permis de séjour au titre de l'article 109 de la loi 23/2007 (permis de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains) et doivent avoir obtenu ce permis de séjour avant d'être autorisées à travailler (voir paragraphe 198).

76. Le GRETA invite les autorités portugaises à continuer à accompagner les victimes de la traite dans leur intégration économique et sociale, en fournissant un financement adéquat aux ONG et aux équipes multidisciplinaires et en sensibilisant les différents employeurs, les entreprises sociales et les partenariats public-privé, y compris par des programmes en faveur de l'emploi soutenus par l'État, en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite.

6. Indemnisation (article 15)

77. L'article 15, paragraphe 3, de la Convention établit un droit, pour les victimes, à être indemnisées. Le concept d'indemnisation vise la réparation pécuniaire du préjudice subi. Ce préjudice englobe à la fois le préjudice matériel (par exemple, le coût des soins médicaux) et le préjudice moral causé par la souffrance subie. Néanmoins, même si le dédommagement de la victime doit être assuré par le trafiquant, dans la pratique un dédommagement intégral a rarement lieu, notamment parce que le trafiquant n'a pas été découvert, a disparu ou a organisé son insolvabilité. En conséquence, le paragraphe 4 de l'article 15 prévoit que les Parties doivent prendre des mesures pour que l'indemnisation des victimes soit garantie. Les moyens utilisés pour garantir l'indemnisation des victimes sont laissés à l'appréciation des Parties, à qui il appartient d'établir les bases juridiques, le cadre administratif et les modalités de fonctionnement des régimes de dédommagement. À cet égard, le paragraphe 4 suggère de créer un fonds d'indemnisation ou de mettre en place d'autres mesures ou programmes consacrés à l'assistance sociale et à l'intégration sociale des victimes, qui pourraient être financés par des avoirs d'origine criminelle. Afin d'établir le régime d'indemnisation, les Parties peuvent s'inspirer de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes qui prévoit que, lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, l'État doit contribuer au dédommagement de ceux qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé résultant directement d'une infraction intentionnelle de violence, ainsi que de ceux qui étaient à la charge de la personne décédée à la suite d'une telle infraction, même si l'auteur ne peut pas être poursuivi ou puni.

78. L'indemnisation sert de multiples objectifs, dont la réparation pécuniaire des dommages (blessure, perte ou autre préjudice) causés par l'auteur de l'infraction, l'accès à la justice et l'autonomisation des victimes. L'indemnisation vise également à punir les trafiquants et à les dissuader de commettre de nouvelles infractions. Elle joue ainsi un rôle crucial dans la lutte contre la traite, comme instrument de justice réparatrice, mais aussi comme moyen, pour les États, de prévenir les violations des droits humains et de les reconnaître.

79. À la fin de la procédure pénale, les victimes quittent souvent le pays dans lequel elles ont été exploitées. Cela rend difficile de déposer des demandes d'indemnisation au civil. La procédure civile présente d'autres inconvénients encore : par exemple, les frais sont élevés, ni l'assistance juridique gratuite ni les services de soutien aux victimes ne sont prévus et c'est à la partie demanderesse qu'il incombe de prouver que le montant réclamé à titre de réparation est justifié. En conséquence, les États parties devraient envisager d'adopter une procédure reconnaissant aux victimes le droit d'obtenir une décision sur leur indemnisation par le trafiquant lors du procès pénal, dans un délai raisonnable.

80. Comme il est décrit dans le deuxième rapport d'évaluation du GRETA, les victimes de la traite disposent de deux voies d'indemnisation principales⁵⁵. La première est prévue dans le cadre d'une procédure pénale contre l'auteur de l'infraction, où la victime se constitue partie civile, conformément à l'article 71 du CPP. Si l'infraction est établie, le tribunal peut condamner l'auteur à verser des dommages-intérêts à la victime. En vertu de l'article 82 du CPP, en cas de victimes vulnérables - y compris les victimes de la traite -, le tribunal est tenu d'envisager une indemnisation même si la victime n'en a pas réclamé. Les procureurs et les juges rencontrés par le GRETA ont fourni des exemples de cas dans lesquels les procureurs avaient demandé une indemnisation en vertu de l'article 82 du CPP. Les demandes d'indemnisation peuvent couvrir les salaires impayés en tant que dommages matériels causés par l'exploitation.

81. En outre, en vertu du paragraphe 2 de l'article 130 du Code pénal (CP), le tribunal peut accorder à la victime, à sa demande et dans la limite du préjudice subi, les biens confisqués en faveur de l'État en vertu des articles 109 à 111 du CP. Les autorités n'ont pas fourni au GRETA de données sur l'application de cette disposition aux affaires de traite. L'une des mesures du 4^e plan national de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains est de promouvoir l'efficacité de cette disposition légale.

82. Le GRETA a été informé que l'accès à une indemnisation de la part des auteurs d'infractions est particulièrement difficile et que les victimes de la traite n'ont reçu une telle indemnisation que dans de très rares cas. Les ONG ont mentionné quelques cas où une indemnisation a été accordée mais non payée par les auteurs. Les difficultés rencontrées pour obtenir réparation des auteurs d'infractions découlent du manque de formation et d'une insuffisante compréhension de la complexité du phénomène de traite par les juges. À titre d'exemple, le GRETA a été informé d'une affaire récente impliquant plus de 50 personnes victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail dans le sud du Portugal, où, malgré une enquête couronnée de succès et une confiscation réussie des avoirs, le juge a retenu la qualification d'immigration illégale et les victimes ont perdu leur droit à une indemnisation (voir paragraphe 100).

83. La deuxième voie d'indemnisation est celle de l'État en vertu de la loi n° 104/2009 relative à l'indemnisation des victimes d'infractions violentes et de violence domestique. Les victimes de crimes violents (y compris les victimes de la traite) peuvent soumettre une demande d'indemnisation de l'État à la Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC) si l'auteur du crime n'a pas les moyens financiers d'indemniser la victime. Pour obtenir une indemnisation, trois conditions cumulatives doivent être remplies : i) la victime doit avoir une incapacité de travail temporaire ou permanente d'au moins 30 jours ; ii) l'événement doit avoir entraîné une détérioration considérable du niveau de vie et de la qualité de vie de la victime ; iii) il ne doit pas y avoir de possibilité raisonnable d'obtenir une indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction ou de toute autre source. La première condition ne s'applique pas aux enfants victimes et aux victimes d'infractions sexuelles.

84. Le GRETA a été informé par la société civile que le premier critère, « l'incapacité temporaire ou permanente de travailler pendant au moins 30 jours », rendait l'accès à l'indemnisation de l'État très difficile pour les victimes de la traite, car elles ne possèdent généralement pas de certificat médical attestant d'un préjudice physique ou psychologique entraînant une incapacité de travail. La CPVC a informé le GRETA que ce critère fait actuellement l'objet d'une interprétation large : dans la pratique, ce critère est considéré comme rempli si la victime a été exploitée pendant au moins 30 jours. Le GRETA a été informé que la CPVC avait demandé au ministère de la Justice de modifier ce critère et qu'une proposition en ce sens sera incluse dans le prochain agenda législatif.

85. La loi n° 104/2009 établit un montant maximum de 34 000 EUR que les victimes peuvent recevoir à titre d'indemnisation de l'État. La demande d'indemnisation doit être soumise au moyen d'un formulaire en ligne, disponible sur le site web de la CPVC. La demande peut être faite directement par la victime ou en son nom par des ONG, des procureurs ou des juges. Le GRETA a été informé que, dans la plupart des cas, la demande est faite par un procureur. Comme indiqué au paragraphe 64, il n'existe pas de disposition

⁵⁵ Voir le deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur le Portugal, paragraphes 142 et 143. En outre, les victimes peuvent réclamer une indemnisation dans le cadre d'une procédure civile distincte, en vertu de l'article 72 du Code de procédure pénale.

permettant aux victimes de bénéficier d'une assistance juridique gratuite pour demander une indemnisation de l'État.

86. L'indemnisation de l'État est généralement versée après le jugement définitif du tribunal et le montant des préjudices est calculé sur cette base. L'indemnisation de l'État peut également être demandée avant le jugement définitif ou indépendamment de l'existence d'une procédure pénale, par exemple lorsqu'il n'y a pas de défendeur. Lorsque les victimes ou les ONG en leur nom demandent le versement de l'indemnisation avant le jugement définitif, elles doivent, au-delà des critères d'éligibilité, démontrer le « manque importante de moyens financiers de la victime ». Lorsque l'indemnisation de l'État est accordée avant le jugement définitif ou indépendamment de l'existence d'un procès pénal, le préjudice est calculé par la CPVC sur la base de critères similaires à ceux utilisés par le juge pour octroyer une satisfaction équitable. Le GRETA note qu'il peut être très difficile pour les victimes de la traite de produire des éléments de preuve suffisants, surtout pour les préjudices psychologiques, sans l'assistance d'un avocat.

87. La société civile a souligné la longueur excessive de la procédure pour obtenir une indemnisation de l'État, qui prend parfois plus de trois ans. La CPVC a expliqué que la durée de la procédure dépend du moment où la demande est déposée : il peut s'écouler deux à trois mois si la demande est soumise après le jugement définitif ou plus longtemps si la demande est présentée avant le jugement et que la CPVC doit encore apprécier le manque de moyens financiers du défendeur et le montant du préjudice.

88. Le nombre de victimes de la traite ayant obtenu une indemnisation de l'État reste très faible : deux en 2016, une en 2017, deux en 2018, une en 2019 et aucune en 2020. Selon les autorités, les victimes de la traite, en particulier les migrants sans-papiers, sont réticentes à demander une indemnisation. De plus, lorsque les victimes ne sont pas hébergées dans des foyers ou ne sont pas représentées par des avocats, elles perdent contact avec les autorités pendant la procédure pénale et ne poursuivent pas leurs actions en justice pour se faire indemniser. Les autorités ont souligné leur engagement à travailler en étroite collaboration avec les services répressifs et la société civile pour établir une relation de confiance avec les victimes de la traite afin de faciliter leur accès à la justice.

89. Réitérant les préoccupations exprimées dans son deuxième rapport d'évaluation concernant le faible nombre de victimes de la traite ayant reçu une indemnisation de la part des auteurs ou de l'État, **le GRETA exhorte les autorités portugaises à déployer des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, conformément à l'article 15 de la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit d'obtenir une indemnisation de la part des auteurs de l'infraction, en utilisant pleinement la législation et, en particulier, l'article 82 du CPP et l'article 130, paragraphe 2 du CP, ainsi que la législation relative au gel et à la confiscation des avoirs et la coopération internationale et en assurant l'assistance juridique aux victimes dans le cadre des procédures visant à donner exécution aux décisions accordant l'indemnisation sollicitée ;**
- **permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à obtenir une indemnisation par l'État, en révisant les critères d'obtention de cette indemnisation (en particulier le critère de l'incapacité temporaire ou permanente de travailler pendant au moins 30 jours), en garantissant l'accès des victimes à l'assistance juridique lors de la présentation des demandes à la Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC) et en réduisant la durée de la procédure ;**
- **améliorer les programmes de formation sur la traite et sur l'indemnisation des victimes à l'intention des juristes, des procureurs et des juges, et encourager ces professionnels à utiliser toutes les possibilités offertes par la loi pour faire aboutir les demandes d'indemnisation déposées par des victimes de la traite.**

90. **Rappelant la recommandation formulée dans son deuxième rapport d'évaluation⁵⁶, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient collecter des statistiques judiciaires sur les demandes d'indemnisation émanant de victimes de la traite et sur les montants accordés.**

7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)

91. L'un des objectifs de la Convention est de garantir que les cas de traite feront l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives. Le paragraphe 1 de l'article 27 précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes. L'objectif est d'éviter que les trafiquants intimident les victimes pour les dissuader de porter plainte auprès des autorités. Selon le paragraphe 2, si l'autorité compétente auprès de laquelle la plainte a été déposée n'exerce pas elle-même sa compétence à cet égard, elle transmet la plainte sans délai à l'autorité compétente de la Partie sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise. Enfin, selon le paragraphe 3, chaque Partie assure aux organisations non gouvernementales et aux autres associations qui ont pour objectif de lutter contre la traite des êtres humains ou de protéger les droits de la personne humaine, la possibilité d'assister et/ou de soutenir la victime (à condition qu'elle y consente) au cours de la procédure pénale concernant l'infraction de traite.

92. L'article 23 oblige les Parties à tirer les conséquences de la gravité des infractions en prévoyant des sanctions pénales qui soient « effectives, proportionnées et dissuasives ». De plus, le paragraphe 3 de l'article 23 prévoit l'obligation générale, pour les Parties, de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir confisquer les instruments et les produits des infractions de traite ou pour pouvoir en priver autrement les trafiquants (au moyen de la confiscation dite « civile », par exemple). La traite des êtres humains étant presque toujours pratiquée en vue de l'obtention d'un bénéfice matériel, les mesures qui consistent à priver les trafiquants de biens liés à l'infraction ou résultant de l'infraction sont un moyen efficace de lutter contre la traite. La confiscation d'avoirs d'origine criminelle est essentielle pour renforcer l'effet de la peine et pour faire en sorte qu'une indemnisation soit versée à la victime. La confiscation suppose de détecter, d'identifier et de saisir les actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et d'avoir mis en place les procédures nécessaires. Les profits illégaux tirés de la traite qui ont été repérés, saisis et confisqués devraient servir à indemniser les victimes de la traite, directement ou par l'intermédiaire d'un fonds d'indemnisation des victimes.

93. En outre, l'article 22 de la Convention exige des Parties de faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions de traite commises pour leur compte par toute personne physique, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein. La responsabilité visée par cet article peut être pénale, civile ou administrative.

94. Au Portugal, la traite des êtres humains est une infraction poursuivie d'office. La procédure de négociation de plaidoyer n'existe pas dans le système juridique portugais et ne peut donc pas s'appliquer aux affaires de traite.

95. La loi n° 96/2017 définissant les objectifs, les priorités et les lignes directrices de la politique pénale pour le biennium 2017-2019 donnait la priorité aux enquêtes et aux poursuites relatives aux affaires de traite. La lutte contre la traite demeure une priorité de la politique pénale portugaise pour le biennium 2020-2022 conformément à la nouvelle loi n° 55/2020. La directive n° 1/2021 du Parquet général, qui définit des lignes directrices pour la mise en œuvre de la loi sur la politique pénale pour la période 2020-2022, donne des orientations spécifiques pour enquêter sur les affaires de traite : (i) le Service central d'enquête et de poursuites (DCIAP) devrait être informé rapidement pour assurer la coordination ; (ii) une attention particulière devrait être portée aux affaires concernant des victimes

⁵⁶ Voir le deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur le Portugal, paragraphe 150.

mineures ; (iii) la déclaration pour mémoire future⁵⁷ devrait toujours être possible s'agissant d'une mesure préventive visant à éviter la revictimisation et à sauvegarder les déclarations des témoins ; (iv) les cas d'immigration irrégulière devraient être spécifiquement examinés afin de déterminer s'il existe des indicateurs de traite des êtres humains ; (v) les procureurs des districts devraient assurer et promouvoir la coordination avec les services sociaux, les associations d'aide aux migrants et l'Autorité de contrôle des conditions de travail (ACT) afin de détecter ces infractions et d'enquêter de manière efficace ; (vi) lorsque des enfants ou des jeunes sont concernés, les juridictions chargées de la famille et des mineurs devraient être immédiatement informées, afin d'assurer la coordination et l'adoption de mesures adéquates. Le Parquet général est chargé de veiller à la mise en œuvre de la directive par les procureurs à travers le pays. **Le GRETA salue l'adoption de ces lignes directrices complètes et encourage les autorités portugaises à en tirer pleinement parti.**

96. Le cadre juridique concernant les techniques spéciales d'enquête et les enquêtes financières a déjà été décrit dans le deuxième rapport du GRETA et demeure identique⁵⁸. Des techniques spéciales d'enquête peuvent être utilisées pour enquêter sur des affaires de traite : interception des télécommunications et écoutes téléphoniques, surveillance, perquisitions, localisation du portable, infiltration, etc. Les enquêtes financières sont menées par le bureau de recouvrement des avoirs de la police pénale, créé par la loi n° 45/2011, et peuvent aussi s'appliquer à des avoirs appartenant à des tiers lorsque ceux-ci ont contribué à leur utilisation et à leur production, ou ont tiré profit de leur usage, ou lorsque les avoirs découlent de la commission d'une infraction et que leurs propriétaires connaissent leur origine illégale. En vertu de la loi n° 45/2011 (article 17), les avoirs confisqués dans les affaires de traite sont attribués à l'instance de coordination du plan national contre la traite des êtres humains.

97. Le nombre d'enquêtes menées dans des affaires de traite a augmenté au fil des ans : 40 en 2017, 57 en 2018 et 81 en 2019, mais il a diminué en 2020 (41 enquêtes)⁵⁹. En 2019, trois enquêtes concernaient des entreprises. Le nombre des poursuites (10 en 2017, 52 en 2018, 26 en 2019 et 31 en 2020) et des condamnations (7 en 2017, 25 en 2018, 15 en 2019 et 13 en 2020) a également augmenté. Sur sept personnes condamnées en 2017, quatre ont effectivement purgé des peines d'emprisonnement et, sur 25 personnes condamnées en 2018, 20 ont effectivement purgé des peines d'emprisonnement et quatre ont été condamnées à des peines d'emprisonnement avec sursis assorties de règles disciplinaires. Les données sur le nombre de jugements ayant abouti à la confiscation des biens ne sont pas disponibles.

98. S'il salue l'augmentation du nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations en matière de traite, le GRETA note avec préoccupation que le nombre de poursuites et de condamnations pour traite des êtres humains reste faible comparé au nombre de victimes identifiées.

99. Les procureurs et les membres des forces de l'ordre rencontrés par le GRETA ont mentionné des difficultés à enquêter sur les affaires de traite lorsque des entreprises sont impliquées, parce qu'au Portugal, il peut être très facile de créer et clôturer une entreprise. Cela pose particulièrement problème dans le secteur de l'agriculture, où des travailleurs sont généralement recrutés par une société intermédiaire, qui les exploite, pour après clôturer l'activité et disparaître. Il convient de mentionner un cas récent d'exploitation par le travail d'une cinquantaine de travailleurs migrants saisonniers originaires de la République de Moldova dans le secteur agricole dans la région d'Alentejo, dans le sud du Portugal, qui a donné lieu à des poursuites pour traite. Un grand nombre de victimes ont fait des déclarations pour mémoire future, une enquête financière a été menée et des avoirs criminels s'élevant à quelque 7,5 millions d'euros auraient été identifiés. Le procureur a demandé réparation au nom des victimes en

⁵⁷ Ainsi que cela a déjà été précisé dans les rapports précédents du GRETA, la déclaration pour mémoire future (article 271 du Code de procédure pénale) consiste à enregistrer les témoignages au cours de l'instruction, lesquels peuvent être utilisés lors du procès, sous réserve des garanties qui s'appliquent lors de celui-ci.

⁵⁸ Voir le deuxième rapport d'évaluation du GRETA, paragraphes 178 à 180.

⁵⁹ Rapport de l'Observatoire de 2020, page 64. Il convient de noter que ces chiffres correspondent aux infractions de traite enregistrées chaque année par les services répressifs. Cela correspond au nombre d'infractions détectées ou portées à l'attention des autorités de police au cours d'une période donnée, qui peut différer du nombre d'enquêtes ouvertes ou en cours sur la même période. La réouverture d'affaires correspondant à des infractions enregistrées au cours de périodes précédentes, et des situations portées directement à l'attention du ministère public, peuvent également être incluses dans les chiffres en question.

vertu de l'article 82 du Code de procédure pénale. Toutefois, le tribunal de première instance a qualifié l'infraction de « favorisation de l'immigration illégale », et n'a pas retenu le chef d'accusation de traite des êtres humains, et par conséquent, les victimes n'ont obtenu aucune indemnisation. À la suite du jugement, la confiscation a aussi été levée. Le procureur a fait appel de la décision, qui a été annulée par la cour d'appel d'Evora. Cette affaire illustre les difficultés rencontrées, dans la pratique, dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail lorsque les auteurs n'ont pas recours à la violence, mais qu'il y a néanmoins abus de la vulnérabilité de la victime⁶⁰. Le GRETA rappelle que le concept « d'abus d'une situation de vulnérabilité », qui fait partie de la définition internationale de la traite des êtres humains, doit être entendu comme l'abus de toute situation dans laquelle la personne concernée n'a pas d'alternative réelle et acceptable à la soumission à l'abus. Ce concept doit être correctement compris et appliqué dans la pratique et les enquêteurs, les procureurs et les juges doivent être formés à savoir reconnaître tous les moyens autres que l'usage de la force ainsi que les formes subtiles de coercition qui caractérisent la traite des êtres humains.

100. En outre, il convient de mentionner l'opération de police « Fairplay », dans laquelle le SEF a arrêté en mars 2019 deux managers de football sud-américains, qui ont été inculpés pour traite d'êtres humains, favorisation de l'immigration illégale et fraude documentaire. Le club de football Nazaré et son président ont également été poursuivis. L'opération a permis d'identifier une vingtaine de jeunes footballeurs originaires de pays d'Amérique du Sud, dont certains étaient mineurs, auxquels il avait été promis un permis de séjour au Portugal et la signature de contrats professionnels avec des équipes de football, en échange d'importantes sommes d'argent pour lesquelles, dans de nombreux cas, leurs familles étaient obligées de s'endetter. Une fois au Portugal, les footballeurs étaient affectés aux clubs en question, étaient initialement logés dans des appartements, mais étaient progressivement abandonnés et finissaient par vivre dans des conditions inhumaines et dégradantes, sans aucune rémunération de la part des clubs de football. Les auteurs présumés ont été inculpés et la procédure pénale est toujours en cours. Une seule des victimes identifiées a décidé de rester au Portugal et a obtenu un permis de séjour en vertu de l'article 109 de la loi 23/2007. Deux autres enquêtes concernant de jeunes footballeurs, victimes potentielles de la traite, sont actuellement en cours à Funchal. Dans l'une des enquêtes, les victimes potentielles étaient de jeunes footballeurs colombiens qui ont décidé de retourner dans leur pays ; dans l'autre, les victimes ont coopéré dans le cadre de la procédure pénale et demandé un permis de séjour.

101. Au paragraphe 15, il a déjà été mentionné le cas de personnes en provenance de Taiwan, victimes de la traite à des fins d'exploitation criminelle. Cinq personnes ont été arrêtées dans cette affaire et l'une d'entre elles a fait l'objet de mesures de précaution. Les victimes présumées ont fait des déclarations pour mémoire future. Elles ont refusé de recevoir une assistance et ont été rapatriées volontairement à Taiwan.

102. En ce qui concerne les condamnations, il convient de mentionner l'arrêt de la Cour d'appel de Coimbra (15 janvier 2020), dans lequel un homme a été condamné à neuf ans d'emprisonnement pour la traite d'une jeune fille à des fins d'exploitation sexuelle et de travail domestique. La cour a estimé que le prévenu avait abusé de la position de vulnérabilité de la victime, la définissant comme « une situation dans laquelle il n'y a pas d'alternative réelle et acceptable autre que d'être soumis à ce qui est proposé »⁶¹. Le 24 février 2020, la cour d'appel de Coimbra a également condamné six défendeurs à des peines de cinq à sept ans d'emprisonnement pour traite de citoyens portugais à des fins d'exploitation par le travail en Espagne⁶².

103. Le GRETA a été informé que les procureurs et les juges étaient tenus de mettre à jour leurs connaissances par le biais d'une formation continue dispensée par le Centre d'études juridiques (*Centro de Estudos Jurídicos*). Chaque année, au moins un cours porte sur la traite des êtres humains.

⁶⁰ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Chowdury et autres c. Grèce*, requête n° 21884/15, 30 mars 2017

⁶¹ Voir [Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra \(dgsi.pt\)](#).

⁶² Voir [Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra \(dgsi.pt\)](#).

104. Le GRETA souligne que l'absence de condamnation des trafiquants et l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives sapent les efforts déployés pour combattre la traite et pour garantir l'accès des victimes à la justice. Il est essentiel de dispenser une formation continue et approfondie pour assurer des poursuites et des jugements efficaces, ainsi que d'allouer des fonds suffisants au système de justice pénale. **Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour que les affaires de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites efficaces et aboutissent à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Dans ce contexte, les autorités devraient :**

- **déployer des efforts supplémentaires pour que l'infraction de traite soit retenue chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent, notamment les affaires de traite caractérisées par l'absence de violence physique et l'abus d'une situation de vulnérabilité de la victime ;**
- **tirer pleinement parti des instruments du droit pénal procédural qui garantissent des enquêtes effectives, tout en respectant les droits et les besoins en matière de sécurité des victimes. Dans ce contexte, la directive n° 1/2021 du Parquet général devrait être pleinement mise en œuvre ;**
- **améliorer le déroulement des enquêtes financières dans les affaires de traite des êtres humains en vue de garantir les confiscations et l'indemnisation des victimes ;**
- **prendre des mesures adéquates pour faire en sorte que la réforme du Service de l'immigration et des frontières (SEF) ne se traduise pas par la perte de connaissances et d'expertise en matière de lutte contre la traite des êtres humains ;**
- **continuer de former les membres des forces de l'ordre, les procureurs et les juges sur les spécificités de la traite, l'impact considérable de l'exploitation sur les victimes et la nécessité de respecter leurs droits fondamentaux. L'interprétation de la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » devrait être intégrée dans les programmes de formation ;**
- **faire en sorte que le système de justice pénale soit soutenu par un financement adéquat.**

8. Disposition de non-sanction (article 26)

105. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Ainsi que le GRETA l'a déjà souligné, le fait de considérer les victimes comme des délinquants n'est pas seulement contraire aux obligations de l'État de fournir une assistance et des services aux victimes, mais cela décourage aussi les victimes de se manifester et de coopérer avec les organes responsables de l'application des lois, et va donc à l'encontre des obligations faites aux États d'enquêter et de poursuivre les trafiquants⁶³. En outre, le GRETA constate que l'absence de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne le risque que la procédure appliquée aux victimes varie en fonction du procureur chargé de l'affaire.

106. En droit portugais, il n'existe toujours pas de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de traite pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre et la législation en la matière reste inchangée⁶⁴.

⁶³ Voir 2^e rapport général d'activités du GRETA, paragraphe 58.

⁶⁴ Voir le deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur le Portugal, paragraphe 173.

107. Les autorités portugaises ont réaffirmé leur position selon laquelle, même en l'absence d'une disposition explicite de non-sanction, l'application des principes généraux de droit pénal⁶⁵, qui excluent la responsabilité pénale en cas d'infractions commises sous la contrainte, assure le respect du principe de non-sanction, tel que défini à l'article 26 de la Convention.

108. Le GRETA note que le « statut de victime particulièrement vulnérable » se réfère au droit des victimes de ne pas être poursuivies pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre.

109. D'après les autorités, aucune victime de la traite n'a été poursuivie pour une infraction qu'elle a été contrainte à commettre et, concernant les migrants sans papier, le SEF n'engage aucune poursuite lorsqu'un migrant est identifié comme victime de la traite. Cependant, le GRETA a été informé par des ONG de plusieurs affaires dans lesquelles des victimes de la traite auraient fait l'objet de sanctions pour des infractions pénales ou administratives qu'elles ont commises sous la contrainte. Dans l'une de ces affaires, une femme angolaise victime de servitude domestique dans un domicile privé a été condamnée pour fraude. Dans une autre, des citoyens portugais auraient été forcés à commettre des activités illégales en Espagne, des comptes bancaires et des entreprises ayant été ouverts à leurs noms et utilisés pour commettre une fraude fiscale. Une victime s'est retrouvée avec une grosse dette auprès de l'administration fiscale et de la sécurité sociale et elle a dû payer d'importantes amendes administratives. L'enquête pour traite a été abandonnée et la personne n'a pas pu justifier sa situation.

110. Le GRETA rappelle que, en vertu de l'article 26 de la Convention, une victime ne devrait pas être tenue pour responsable (sur le plan pénal ou administratif) d'actes illicites, dans la mesure où sa participation à ces actes est une conséquence directe de sa condition de victime de la traite. La disposition de non-sanction repose sur l'obligation de protection et d'assistance aux victimes de la traite, qui implique l'accès à des services d'aide, à la justice et à l'indemnisation. Lorsque les victimes font l'objet de poursuites ou de sanctions, elles sont considérées comme des auteurs d'infractions, et non pas comme des victimes d'exploitation, ce qui conduit à une victimisation secondaire, décourage les victimes de se manifester et de coopérer avec la police, et va donc à l'encontre de l'obligation faite aux États d'enquêter et de poursuivre les trafiquants.

111. Rappelant les recommandations formulées dans son deuxième rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires pour veiller au respect du principe selon lequel des victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites, commises sous la contrainte, conformément à l'article 26 de la Convention. Parmi ces mesures devraient figurer l'adoption d'une disposition juridique spécifique et/ou l'élaboration de lignes directrices à l'intention des policiers et des procureurs concernant la disposition de non-sanction.

9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30)

112. Selon l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée contre les représailles ou les intimidations possibles aux victimes et aux témoins de la traite, ainsi qu'aux membres des organisations de la société civile qui soutiennent les victimes durant la procédure pénale et, si nécessaire, aux membres de la famille des victimes. L'intimidation des victimes et des témoins vise presque toujours à éviter que des preuves soient présentées contre les inculpés. Une protection effective peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.) et dépend de l'évaluation des risques que courent les victimes et les témoins. En outre, le paragraphe 3 prévoit qu'un enfant victime doit bénéficier de mesures de protection spéciales prenant en compte son intérêt supérieur. En ce qui concerne la période d'application des mesures de protection, la Convention vise de manière non exhaustive la période des enquêtes et des poursuites ou la période qui suit celles-ci. La période durant laquelle les

⁶⁵ À savoir, les articles 34 et 35 du CP (« état de nécessité »), l'article 74(1) pf du CP et l'article 281 du CPP qui prévoit, dans certaines circonstances particulières et uniquement en cas d'infractions passibles d'une peine maximale de cinq ans, l'ajournement du procès.

mesures de protection doivent s'appliquer dépend des menaces qui pèsent sur les personnes concernées. Enfin, étant donné le caractère souvent international de la traite des êtres humains et la taille réduite du territoire de certains États, le paragraphe 5 encourage les Parties à conclure des accords ou arrangements avec d'autres États afin de mettre en œuvre l'article 28.

113. Par ailleurs, au titre de l'article 30 de la Convention, les Parties sont tenues d'adapter leur procédure judiciaire de manière à protéger la vie privée des victimes et à assurer leur sécurité, ainsi que de prendre des mesures de protection spécifique pour les enfants victimes. Si les mesures prévues à l'article 28 concernent la protection extrajudiciaire, l'article 30, quant à lui, précise les mesures procédurales à adopter. Conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les moyens suivants peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs de l'article 30 : des audiences non publiques, des techniques audiovisuelles, les témoignages enregistrés et les témoignages anonymes.

114. Ainsi que cela est expliqué dans les précédents rapports d'évaluation du GRETA⁶⁶, la loi n° 93/99 relative à la mise en œuvre de mesures de protection des témoins dans la procédure pénale, dispose que les témoins d'infractions pénales, y compris de la traite des êtres humains, bénéficient des mesures générales de protection (protection de l'identité, logement sûr, protection de leur famille, etc.). De plus, conformément à l'article 67-A, paragraphe 3, du CPP, les victimes de la traite sont considérées comme particulièrement vulnérables et bénéficient des mesures spéciales suivantes : protection de leur identité, possibilité de faire des déclarations pour mémoire future et d'être entendues par un policier du même sexe en ayant recours à la visioconférence. Elles bénéficient aussi d'un régime spécial pour l'obtention d'un titre de séjour, qui sera maintenu aussi longtemps que la victime, les membres de sa famille ou les personnes dont elle est proche, sont susceptibles de faire l'objet de menaces ou d'infractions (décret-loi n° 368/2007). Des informations sur ces droits sont détaillées dans le nouveau document « Statut de victime particulièrement vulnérable » (voir paragraphe 41).

115. Afin d'améliorer la protection des victimes et des témoins et de faire en sorte que les dispositions susmentionnées soient pleinement appliquées, le 14 janvier 2021, le Parquet général a publié la directive n° 1/2021, qui contient un chapitre spécifique sur la protection et l'accompagnement des victimes, indiquant les mesures qui devraient être mises en œuvre : (i) procéder à l'audition de la victime à un stade précoce dans un cadre informel et confidentiel, et éviter toute répétition ; (ii) permettre que les victimes soient entendues par visioconférence ; (iii) éviter les contacts entre les victimes et les membres de leurs familles, d'une part, et les trafiquants, d'autre part, dans l'enceinte du tribunal ; (iv) fournir un soutien psychologique aux victimes ; (v) appliquer des mesures provisoires visant à éviter la poursuite des activités criminelles ; (vi) orienter les victimes vers les centres d'accueil et protection ; (vii) adopter un plan individuel d'évaluation des risques et de sécurité ; (viii) veiller au plein usage des déclarations pour mémoire future ; (ix) verser une indemnisation avant le jugement pour répondre aux besoins particuliers de protection le cas échéant, notamment dans le cas d'enfants victimes ; (x) permettre de limiter la publicité des débats et veiller à éloigner l'accusé de la salle lors de l'audition des victimes.

116. Ainsi que cela a déjà été indiqué, la directive souligne l'importance de la déclaration pour mémoire future, comme moyen de protéger les victimes et d'éviter la revictimisation, et encourage une étroite coordination entre les procureurs et les tribunaux aux affaires familiales lorsque les affaires concernent des enfants, afin d'assurer le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et l'adoption des mesures les plus appropriées. La directive précise en outre que, dans le cas de victimes particulièrement vulnérables, les interrogatoires de l'accusé et des victimes devraient être menés par un procureur.

117. Par ailleurs, lorsque des victimes présumées de la traite sont adressées au mécanisme national d'orientation, les équipes pluridisciplinaires effectuent une évaluation individuelle des risques, en coopération avec les forces de l'ordre, et les victimes sont hébergées dans des centres d'accueil où elles bénéficient d'une série de mesures de protection. Les équipes pluridisciplinaires informent régulièrement

⁶⁶ Voir deuxième rapport d'évaluation du GRETA, paragraphe 186, et premier rapport d'évaluation du GRETA, paragraphes 181 à 184.

les victimes au sujet de l'arrestation de l'auteur de l'infraction, de sa remise en liberté et de sa condamnation. Le personnel des centres d'accueil communique directement avec les juridictions. Cependant, lorsque les victimes ne sont pas hébergées dans ces centres, il a été fait état de retards et de problèmes en matière de communication sur l'avancement du dossier. De plus, un représentant de la société civile a noté que, malgré l'existence d'un cadre législatif complet en matière de protection des témoins et des victimes, les mesures de protection sont appliquées trop tardivement, en particulier dans les îles (les Açores et Madère) et dans les zones rurales.

118. Il n'y a pas de données sur le nombre d'affaires dans lesquelles des victimes de la traite ont bénéficié des mesures de protection des témoins, et il est donc difficile d'évaluer leur mise en œuvre.

119. En ce qui concerne les enfants victimes, se reporter à la section spécifique ci-après (paragraphe 136 à 139).

120. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités portugaises pour améliorer les mesures de protection disponibles et les invite à assurer leur mise en œuvre pleine et effective pour les victimes de la traite et les témoins, afin d'éviter que ces personnes ne fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire.

10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)

121. L'article 29, paragraphe 1, de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires pour promouvoir la spécialisation de personnes ou d'entités dans la lutte contre la traite et dans la protection des victimes. Chaque pays doit disposer de spécialistes de la lutte contre la traite qui soient suffisamment nombreux et dotés de ressources appropriées. Dans la mesure du possible, le personnel des autorités spécialisées et des instances de coordination doit être composé d'hommes et de femmes. Afin de lutter efficacement contre la traite et de protéger ses victimes, il est essentiel de veiller à ce que ce personnel soit dûment formé.

122. Le Portugal dispose d'un cadre institutionnel bien établi en matière de lutte contre la traite, qui assure la coordination et la continuité de la réponse à ce phénomène. Toutefois, le cadre institutionnel coordonné ne correspond pas au cadre opérationnel, dont le degré de spécialisation est moins poussé. Le parquet connaît un certain niveau de spécialisation, les affaires relatives à la traite étant instruites par des unités spécialisées dans la criminalité violente et organisée. En ce qui concerne les forces de l'ordre, la Direction centrale des enquêtes du Service de l'immigration et des frontières (SEF) a créé une unité anti-traite spécialisée en 2013, qui emploie sept personnes. Toutefois, ainsi que cela a déjà été indiqué, le SEF a récemment fait l'objet d'une réforme, dont les conséquences sur la capacité d'enquête dans les affaires de traite, et le risque pour le SEF de perdre des compétences et la spécialisation dans la lutte contre la traite des êtres humains, suscitent des préoccupations (voir paragraphe 27).

123. La Police judiciaire (PJ) assiste les autorités judiciaires et le ministère public dans les enquêtes et mène les activités de prévention, de détection et d'enquête qui relèvent de sa compétence, notamment en ce qui concerne la criminalité organisée. Elle dispose d'une unité spécialisée dans la cybercriminalité, qui a organisé une journée d'action contre la cybercriminalité en 2021. Il n'y a eu d'enquête sur aucun cas de traite dans le contexte de la lutte contre la cybercriminalité.

124. Le plan d'action national envisage plusieurs mesures pour renforcer la coopération entre les différents acteurs concernés par la lutte contre la traite, et notamment : un protocole visant à améliorer la coopération à l'enquête pénale ; un protocole en cas de disparition d'enfants victimes ; et un protocole visant à améliorer la coordination entre les forces de police et l'Autorité de contrôle des conditions de travail (ACT) dans la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail⁶⁷. Le GRETA a été informé

⁶⁷ Voir Plan d'action national, objectif spécifique 3.2.

que ces protocoles n'avaient pas été élaborés à ce jour et qu'ils seront inclus dans le prochain plan d'action national 2022-2025.

125. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités portugaises pour instaurer une coordination institutionnelle et opérationnelle en matière de lutte contre la traite et souligne l'importance de disposer d'unités spécialisées au sein des services de détection et de répression pour une lutte efficace contre la traite des êtres humains ainsi que la coordination et l'échange d'informations au niveau opérationnel. Le GRETA invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que la réorganisation du SEF et l'évolution de ses compétences et responsabilités ne se fassent pas au détriment de la spécialisation en matière de lutte contre la traite.

11. Coopération internationale (article 32)

126. L'article 32 de la Convention impose aux États parties de coopérer dans la mesure la plus large possible pour prévenir et combattre la traite, protéger et assister les victimes, et mener des enquêtes sur les affaires de traite et engager des poursuites. La coopération internationale entre les Parties à la Convention est également essentielle pour garantir aux victimes de la traite l'accès à des recours effectifs. Les Parties doivent coopérer les unes avec les autres « dans la mesure la plus large possible ». Ce principe fait obligation aux Parties de coopérer largement les unes avec les autres et de réduire au minimum les obstacles à la circulation rapide et fluide de l'information et des preuves au-delà des frontières. Pour ce qui est de la coopération internationale en matière pénale aux fins d'investigations ou de procédures, la Convention ne vient ni annuler ni remplacer les instruments internationaux et régionaux applicables sur l'entraide judiciaire et l'extradition⁶⁸, les arrangements réciproques entre les Parties à ces instruments ou les dispositions pertinentes du droit national relatives à la coopération internationale.

127. Les autorités portugaises ont informé le GRETA que, dans le cadre de la coopération avec Europol et d'autres pays européens, le SEF, conjointement avec d'autres agences, à savoir l'ACT, a maintenu, en 2020, la participation portugaise au sein des objectifs stratégiques définis dans le domaine de la lutte contre le THB avec EMPACT THB d'Europol.

128. Un certain nombre d'enquêtes ont été menées en utilisant des mécanismes de coopération internationale, notamment Interpol, Europol et des enquêtes parallèles. À titre d'exemple, il peut être fait référence aux enquêtes suivantes

- L'opération policière « CORDA BAMBA » (affaire 1496/15.1T-SNT)), concernant la traite de ressortissants roumains à des fins d'exploitation sexuelle et par le travail, débutée en mars 2015. La coopération internationale a permis l'arrestation et la condamnation de 17 personnes en avril 2018 ; 13 d'entre elles ont été condamnées à des peines de prison allant de 6 à 16 ans, et quatre ont vu leur peine suspendue.
- L'opération policière « KATMANDOU » (affaire 576/14.5GEALR), débutée en novembre 2014 et achevée en juillet 2016, portait sur la traite aux fins d'exploitation par le travail de ressortissants du Népal, de l'Inde, du Pakistan, du Bangladesh, de la Thaïlande et des Philippines, recrutés par les trafiquants pour travailler dans le secteur de l'agriculture. Elle a abouti, en mars 2018, à la condamnation de 22 personnes à des peines d'emprisonnement allant de cinq à 10 ans, et à la dissolution de 13 personnes morales.
- L'opération policière « LUSAR » (affaire 685/13.8JACBR), débutée en décembre 2013 et achevée en avril 2019, concernant des travailleurs portugais soumis à la traite dans l'agriculture en Espagne. Cinq

⁶⁸ Par exemple, la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles, la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, la Convention relative au blanchiment, au dépitage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

trafiquants portugais ont été arrêtés et condamnés à des peines de prison allant de six à sept ans, et l'un d'entre eux a vu sa peine suspendue.

129. Le Portugal a participé à trois journées d'action commune (JAD) ont été organisées en 2020, l'une visant l'exploitation du travail, une autre visant l'exploitation du travail dans le secteur agricole et la troisième visant la traite des enfants (avec la participation de Frontex)⁶⁹.

130. D'après les autorités, deux demandes d'entraide judiciaire ont été adressées au Brésil dans des affaires de traite. Le Portugal a aussi transmis sept décisions d'enquête européenne à d'autres pays ; six ont été reçues. L'une d'entre elles était adressée aux autorités roumaines dans le cadre d'une enquête concernant la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et visait à localiser les victimes et à obtenir des informations supplémentaires sur les suspects et leurs biens. Les autorités ont mentionné deux exemples de coopération internationale (avec l'Angola et la France) dans des affaires concernant des enfants soumis à la traite. Dans le premier cas, une décision d'enquête européenne a été transmise à la France afin d'obtenir des éléments montrant la participation du suspect à une organisation criminelle. Dans le second cas, une demande urgente a été adressée à l'Angola d'obtenir des images des caméras de surveillance de l'aéroport de Luanda.

131. Afin d'améliorer la coopération avec l'Espagne, un programme de formation sur les indicateurs de la traite destiné aux membres des forces de l'ordre a été organisé à la frontière entre le Portugal et l'Espagne.

132. Le GRETA salue la participation active des autorités portugaises à la coopération internationale en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite, et les invite à poursuivre leurs efforts, notamment en ce qui concerne la prévention de la traite, les enquêtes financières et l'évaluation des risques associés au retour des victimes.

12. Questions transversales

- a. Des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail

133. Ainsi que l'a noté le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans sa recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, la discrimination à l'égard des femmes, fondée sur des stéréotypes sexistes, les préjugés, les normes culturelles néfastes et patriarcales, et la violence sexiste qui touche les femmes en particulier, a une incidence négative sur leur capacité à avoir accès à la justice sur un pied d'égalité avec les hommes⁷⁰. La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 indique que si l'accès à la justice peut être difficile pour l'ensemble de la population, il l'est cependant davantage encore pour les femmes, en raison des inégalités entre les femmes et les hommes dans la société et dans le système judiciaire ; c'est pourquoi l'un des objectifs de la Stratégie est de garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice⁷¹. Le GRETA observe que dans le cas de la traite des êtres humains, les stéréotypes de genre, les préjugés, les barrières culturelles, la peur et la honte affectent l'accès des femmes à la justice, et que les femmes peuvent se heurter à ces obstacles également lors des enquêtes et des procès. Cela est particulièrement vrai pour certains groupes de femmes, tels que les victimes de violence fondée sur le genre, les femmes migrantes, réfugiées ou demandeuses d'asile, les femmes membres de minorités ethniques et les femmes handicapées. Sur le plan socio-économique, les obstacles sont liés, par exemple, à une méconnaissance

⁶⁹ Rapport annuel de l'Observatoire 2020, page 27.

⁷⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, paragraphe 8, CEDAW/C/GC/33 du 3 août 2015 : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=en

⁷¹ Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, pages 24 à 26, https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjGpK2Wq_X1AhVoRFEDHc5nCIUQFnoECAIQAO&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2Fstrategie-egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes-2018-2023%2F168079125c&usq=AOvVaw3d87TRa6hieb6wkXA_8ZAM

des droits et des procédures judiciaires ou des modalités d'accès à l'assistance juridique, qui peut s'expliquer par les différences entre les femmes et les hommes en matière de niveau d'instruction et d'accès à l'information. L'accès à la justice peut aussi être entravé par des ressources financières insuffisantes, notamment pour assumer les frais associés aux services d'un conseil juridique, les frais de justice, les taxes judiciaires et les frais associés aux trajets jusqu'au tribunal et à la garde d'enfant⁷². Ces obstacles, et des moyens de les lever, sont décrits dans un manuel de formation pour les juges et les procureurs sur l'accès des femmes à la justice, ainsi que dans la publication intitulée « L'accès des femmes à la justice : guide à l'intention des praticien-ne-s du droit »⁷³.

134. Le Portugal s'est doté d'une Stratégie nationale en faveur de l'égalité et de la non-discrimination (baptisée « Portugal+Igal ») pour la période 2018-2021. La stratégie s'appuie sur trois plans d'action, qui couvrent des questions liées à l'égalité de genre, la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, la violence fondée sur le genre et la violence domestique, et la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre, et les caractéristiques sexuelles⁷⁴.

135. Le Portugal a mené plusieurs actions pour éliminer et prévenir la discrimination directe et indirecte fondée sur le genre et assurer l'égalité des sexes. À titre d'exemple, les autorités ont mentionné le projet « Améliorer la prévention, l'assistance, la protection et la réintégration des victimes d'exploitation sexuelle » (voir paragraphe 169), un projet de recherche sur la dimension de genre de la traite des êtres humains au Portugal, et la présentation du document « Femmes victimes de la traite » dans tous les établissements d'enseignement secondaire au Portugal à l'occasion de la Journée européenne contre la traite.

b. des procédures d'accès à la justice et de réparation adaptées aux enfants

136. Au Portugal, conformément à l'article 26 de la loi n° 93/99, les enfants sont toujours considérés comme des victimes particulièrement vulnérables. En plus des mesures de protection des victimes mentionnées ci-dessus (voir paragraphes 114 à 116), les enfants ont le droit d'avoir un tuteur légal et, en cas de doute sur leur âge, il est présumé, dans le cadre de l'application des mesures de protection spéciales, que la victime est un enfant.

137. Le GRETA a été informé que certains tribunaux et locaux de la police étaient équipés d'espaces dédiés pour auditionner les enfants dans un cadre qui leur est adapté. Les entretiens sont généralement menés par des juges, des procureurs ou des fonctionnaires de police, qui peuvent solliciter l'assistance d'un psychologue ou d'un thérapeute. Toutefois, la société civile a souligné que le nombre d'espaces adaptés aux enfants reste limité et qu'ils sont peu utilisés.

138. Le GRETA a été informé que la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes (CNPDPJ) a mis en vigueur sa propre "Politique de protection de l'enfance" visant à assurer la protection des droits de l'enfant dans toutes ses propres activités ou celles qui sont organisées en coopération avec des organisations partenaires et applicables à ce contexte. La politique a été approuvée par le Conseil national de la CNPDPCJ en septembre 2021 et est en vigueur depuis cette date, et peut servir d'inspiration à d'autres entités pour mettre en place leur propre politique de protection de l'enfance. En plus de la version institutionnelle de la "Politique de protection de l'enfance", une version adaptée aux enfants a également été produite, dont le contenu final et la mise en page incluent les suggestions fournies par les enfants et les jeunes au Conseil national des enfants et des jeunes, qui ont été consultés à cette fin. Les deux documents existent en portugais et en anglais⁷⁵.

⁷² Manuel de formation du Conseil de l'Europe pour les juges et les procureur-e-s pour garantir l'accès des femmes à la justice, page 13 : <https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5>

⁷³ <https://rm.coe.int/factsheet-womens-access-to-justice/16808ff44e>

⁷⁴ Voir <https://dre.pt/application/file/a/115360102>

⁷⁵ Le document peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.cnpdpj.gov.pt/historia>.

139. **Le GRETA salue la création de salles d'audition adaptées aux enfants dans les tribunaux et les locaux de la police et invite les autorités portugaises à améliorer l'accessibilité de ces salles et à veiller à ce que tous les enfants victimes de la traite soient entendus dans ces salles.**

c. le rôle des entreprises

140. L'un des buts majeurs du Plan d'action national de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains (2018-2021) est de « renforcer la lutte contre les réseaux criminels organisés, notamment en démantelant le modèle économique et la chaîne de la traite »⁷⁶. Le Plan d'action contient un chapitre spécifique sur la prévention de la traite dans les chaînes d'approvisionnement et les marchés publics. Une campagne de sensibilisation destinée aux entreprises comprend des supports d'information et des ateliers sur la responsabilité des entreprises en matière de prévention et de lutte contre la traite dans les chaînes d'approvisionnement. De plus, les « directives types de l'OSCE sur les mesures publiques visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail dans les chaînes d'approvisionnement » ont été traduites en portugais.

141. Le Réseau Responsabilité sociale RSO-PT réunit des partenaires des organismes publics, des entreprises, des centres de recherche, des universitaires et des ONG en vue d'englober plusieurs dimensions de la responsabilité sociale des entreprises, de réaliser des études, de proposer des formations et des informations, et d'organiser des campagnes de sensibilisation. Le réseau entend aussi contribuer à la mise en place de politiques et de pratiques durables en matière de responsabilité sociale des entreprises. Le RSO-PT, en coopération avec l'Autorité de contrôle des conditions de travail (ACT), a organisé des sessions d'information dans les entreprises pour sensibiliser à l'exploitation par le travail dans les chaînes d'approvisionnement et dans les réseaux de sous-traitance.

142. Afin de sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail et de la prévenir, les équipes pluridisciplinaires organisent des ateliers et des formations destinés aux entreprises du secteur agricole, qui portent principalement sur les indicateurs de la traite des êtres humains et les risques de traite dans les réseaux de sous-traitance (voir paragraphes 152 et 153).

143. Malgré le nombre élevé de cas d'exploitation de la main-d'œuvre dans le secteur agricole et dans la sous-traitance, le nombre d'entreprises poursuivies et condamnées pour THB reste faible, notamment en raison de l'absence quasi totale d'exigences formelles pour l'ouverture ou la fermeture d'une entreprise au Portugal. Le GRETA est préoccupé par l'absence d'instruments juridiques adéquats permettant aux forces de l'ordre d'identifier et de poursuivre efficacement les entreprises utilisant ce modèle commercial illégal.

144. **Le GRETA se félicite que les autorités portugaises prennent des mesures pour prévenir et éradiquer la traite dans les entreprises et les chaînes d'approvisionnement, y compris dans le secteur public. Toutefois, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient intensifier leurs efforts pour lutter contre la traite dans les chaînes d'approvisionnement, notamment en améliorant la législation en vigueur.**

d. mesures de prévention et de détection de la corruption

145. La traite des êtres humains peut s'inscrire dans différents contextes. Les trafiquants d'êtres humains peuvent faire partie de groupes criminels organisés, qui ont souvent recours à la corruption pour contourner la loi et au blanchiment de capitaux pour dissimuler les bénéfices de leurs agissements.

146. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption (2020-2024), publiée en septembre 2020, identifie sept priorités : i) améliorer les connaissances, la formation et les bonnes pratiques en matière de transparence et d'intégrité ; ii) prévenir et détecter les risques de corruption dans le secteur public ; iii)

⁷⁶

Voir <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/06/0254602552.pdf>

associer le secteur public à la prévention et à la détection de la corruption et aux poursuites en la matière ; iv) renforcer la coordination entre le secteur public et le secteur privé ; v) veiller à une application plus efficace et plus cohérente des mécanismes juridiques de lutte contre la corruption, à une réponse rapide du système judiciaire et à des sanctions appropriées et effectives ; vi) élaborer et diffuser périodiquement des informations fiables sur la corruption ; et vii) instaurer une coopération internationale en matière de lutte contre la corruption⁷⁷. Dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, la traite des êtres humains et la facilitation de l'immigration illégale sont présentées comme des infractions largement facilitées par les réseaux de corruption⁷⁸. Toutefois, aucune mesure spécifique n'est prévue à ce sujet.

147. Les autorités portugaises n'ont pas connaissance de cas de corruption liée à la traite et n'ont pas fait état d'enquêtes, de poursuites ou de condamnations d'agents publics suspectés d'être complices d'infractions de traite.

148. **Le GRETA invite les autorités portugaises à introduire des mesures contre la corruption liée à la traite dans leurs politiques et initiatives de lutte contre la corruption.**

V. Thèmes du suivi propres au Portugal

1. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

149. Dans son deuxième rapport sur le Portugal, le GRETA saluait les efforts déployés pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, et considérait que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires afin de renforcer le contrôle dont font l'objet les agences de recrutement et de travail temporaire et examiner le cadre législatif et réglementaire en vue de détecter d'éventuelles lacunes qui pourraient limiter l'impact des mesures de protection ou de prévention, notamment celles qui s'appliquent aux employés de maison. Le GRETA demandait aussi aux autorités d'élargir le mandat des inspecteurs du travail en leur permettant d'inspecter des domiciles privés.

150. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 13, la traite aux fins d'exploitation par le travail est la première forme d'exploitation au Portugal ces dernières années. En 2019, la majorité des signalements de victimes (53,8 %) proviennent du district de Beja et concernent le secteur de l'agriculture. En 2020, le secteur agricole est resté le domaine le plus courant d'exploitation de la main-d'œuvre par le travail, suivi de la restauration, du football et du travail domestique.

151. Des informations font état de cas d'exploitation par le travail par des sous-traitants, y compris des entreprises basées au Portugal et opérant dans d'autres pays européens⁷⁹.

152. Le Code du travail a été amendé par la loi n° 28/2016 entrée en vigueur le 23 septembre 2016, en vue de renforcer la lutte contre le travail forcé et l'exploitation par le travail. L'amendement a élargi le nombre d'entités qui peuvent être tenues pour responsables en cas d'exploitation par le travail : cette responsabilité s'étend désormais notamment à tous les acteurs impliqués dans le recrutement et l'emploi de travailleurs, à savoir les entreprises qui embauchent des travailleurs (de manière directe ou par le biais de sous-traitants), leurs PDG et leurs sous-traitants.

⁷⁷ Voir <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAABAAzNDxMQAAAnRDZFAUAAAA%3d>

⁷⁸ Voir Stratégie nationale de lutte contre la corruption page 19

⁷⁹ À titre d'exemple, on peut citer une affaire dans laquelle la juridiction pénale de Termonde (en Belgique) a considéré le 25 juin 2018 que quatre personnes, deux dirigeants et deux personnes morales, étaient responsables de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail avec circonstances aggravantes, d'emploi illégal de travailleurs étrangers et de non-paiement des salaires. La société employait des ressortissants européens (portugais et espagnols) et non européens (du Brésil et de Guinée-Bissau), parfois en tant que salariés, parfois en tant que travailleurs détachés. Les autorités belges ont constaté que la société n'était pas en activité au Portugal. Voir rapport 2019 du Centre fédéral Migration (MYRIA), le rapporteur belge sur la traite, page 123.

153. En 2017, en vue de sensibiliser les entreprises qui ont eu recours à des sous-traitants dans le secteur agricole, l'équipe pluridisciplinaire chargée de la région de l'Alentejo a élaboré une brochure d'information sur les modifications du Code du travail et les sanctions encourues par les entreprises qui embauchent et qui sous-traitent. Dans le même temps, l'Autorité de contrôle des conditions de travail (ACT), le SEF et les équipes pluridisciplinaires ont organisé conjointement une campagne de sensibilisation.

154. L'équipe pluridisciplinaire de l'Alentejo, en coopération avec l'OTSH, a mis en place des programmes de formation sur les indicateurs de la traite et le mécanisme national d'orientation. La formation visait à renforcer la lutte contre l'exploitation par le travail dans l'Alentejo, zone rurale où la traite aux fins d'exploitation par le travail est très répandue.

155. L'ACT est invitée à promouvoir l'amélioration des conditions de travail par l'application des normes du travail et le suivi de la conformité avec la législation relative à la santé et à la sécurité au travail, ainsi que par la promotion des politiques de prévention des risques professionnels. L'ACT a compétence pour contrôler toute entreprise, de sa propre initiative ou en cas de suspicion, dans l'économie formelle et informelle. Le nombre d'inspecteurs du travail a considérablement augmenté ces dernières années : 303 en 2018, 337 en 2019, 430 en 2020 et 489 en 2021.

156. Les autorités ont informé le GRETA que tous les nouveaux inspecteurs du travail recevaient une formation sur la traite des êtres humains et que trois sessions de formation avaient eu lieu en 2020 (deux à Lisbonne et une à Porto).

157. D'après le rapport annuel sur les inspections du travail publié par l'ACT en 2020⁸⁰, l'Agence s'est attachée en 2019 à donner la priorité aux interventions dans le secteur agricole, identifié comme secteur à risque concernant le travail forcé et l'exploitation par le travail. L'ACT a effectué 24 inspections, qui lui ont permis d'évaluer les conditions de travail de 302 travailleurs (128 femmes et 174 hommes), en majorité dans les districts d'Évora, de Santarém et de Beja. Lorsque l'ACT identifie un cas présumé de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation par le travail, elle procède à une inspection en coopération avec les forces de l'ordre. En 2019, l'ACT et le SEF ont participé à une journée d'action commune organisée simultanément dans plusieurs pays européens, en vue d'identifier les situations de traite aux fins d'exploitation par le travail. Cette journée d'action commune, qui a eu lieu dans les régions de Lisbonne, d'Ave et d'Oeste, n'a permis de détecter aucun cas de traite ou de travail forcé.

158. L'ACT donne des informations sur la traite aux fins d'exploitation par le travail aux travailleurs et aux entreprises par le biais de sa ligne d'assistance ou de services en présentiel. Dans le but de renforcer son engagement pour l'information et la sensibilisation des groupes de travailleurs vulnérables, l'ACT travaille en collaboration avec les municipalités et les collectivités locales ; 144 travailleurs ainsi que plusieurs administrations publiques et ONG ont participé à ses actions de sensibilisation frontales, mettant l'accent sur la prévention de l'exploitation par le travail et du travail forcé⁸¹.

159. Les ONG ont mené plusieurs activités au cours de la période 2016-2018 dans le cadre du projet « (In)Forma-te sobre o Tráfico de Seres Humanos e Exploração Laboral » (« In-forme-toi sur la traite des êtres humains et l'exploitation par le travail »), cofinancé par le Programme opérationnel pour le travail et l'inclusion sociale (POISE Portugal 2020) et le Fonds social européen de l'UE, et coordonné par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG). L'ONG Oikos a organisé plusieurs séances de sensibilisation sur la traite aux fins d'exploitation par le travail destinées aux élèves, aux étudiants et à leurs professeurs. En outre, en octobre 2018, à l'occasion de la Journée européenne contre la traite des êtres humains, 52 établissements d'enseignement et 29 804 élèves au total ont pris

⁸⁰ Le rapport annuel est publié par l'ACT conformément à la Convention sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, n° 81, OIT, et la Convention sur l'inspection du travail dans l'agriculture, n° 129, OIT

⁸¹ Voir rapport annuel pages 174 et 175 <https://www.act.gov.pt/pt-PT/crc/PublicacoesElectronicas/InspeccaoDoTrabalho/Documents/2019%20-%20Relat%C3%B3rio%20da%20Atividade%20Inspetiva.pdf>

part à une campagne de sensibilisation. Cette campagne incluait une exposition d'affiches sur les risques liés à la traite des êtres humains et à l'exploitation par le travail, ainsi que des ateliers. Un atelier, composé de plusieurs séances, a permis aux élèves de produire une pièce de théâtre, une exposition photographique, une fresque murale et une vidéo. Un kit pédagogique sur la traite aux fins d'exploitation par le travail a aussi été élaboré et remis aux enseignants, et des supports d'information sur la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail ont été distribués, avec les coordonnées d'une assistance téléphonique.

160. L'ONG Saúde em Português a participé à plusieurs projets de sensibilisation et d'information : Mercadoria Humana 3 (2016-2019)⁸², destiné aux étudiants, aux chômeurs, au personnel des services sociaux, aux professionnels de santé et aux personnes travaillant dans les secteurs du bâtiment et du tourisme ; Mercadoria Humana 4 (2019-2022)⁸³, destiné aux chômeurs, aux migrants, aux personnes travaillant dans les secteurs à risque et aux professionnels de terrain ; et Mercadoria Humana #Norte (2019-2021)⁸⁴, axé sur la région du nord du Portugal.

161. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre efficacement la traite aux fins d'exploitation par le travail, et notamment :

- **adapter le cadre législatif et opérationnel afin de prévenir, détecter et combattre efficacement la traite dans les entreprises sous-traitantes et suivre l'impact de la flexibilisation du marché du travail sur la traite ;**
- **continuer d'augmenter l'effectif de l'ACT et renforcer les inspections du travail afin de lutter efficacement contre l'exploitation par le travail dans le pays ;**
- **continuer à sensibiliser le grand public et les groupes vulnérables dans l'ensemble du Portugal (y compris sur les îles) et veiller à la mise à disposition de fonds suffisants.**

2. Mesures destinées à décourager la demande

162. Dans son deuxième rapport, le GRETA a estimé que les autorités portugaises devraient accroître leurs efforts pour décourager la demande de services des personnes victimes de la traite, pour toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et le secteur privé.

163. La criminalisation de l'utilisation des services des victimes de la traite, en sachant que la personne est une victime, est prévue à l'article 160, paragraphe 6, du Code pénal.

164. Plusieurs mesures ont été prises pour décourager la demande dans le contexte de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail (voir paragraphes 152 et 158). Les équipes multidisciplinaires mettent en œuvre, par l'intermédiaire des cinq réseaux régionaux (Nord, Centre, Lisbonne, Alentejo et Algarve), plusieurs projets visant à sensibiliser les parties prenantes concernées et le grand public à la lutte contre la traite des êtres humains.

165. Un projet pilote visant à améliorer l'identification et la compréhension du phénomène de l'exploitation sexuelle est actuellement en cours d'élaboration au Portugal (voir paragraphe 169). Dans ce contexte, un débat plus large sur les stratégies visant à décourager la demande de services sexuels est à l'ordre du jour du Parlement portugais. Il existe différentes propositions, allant de la criminalisation de

⁸² [Mercadoria Humana 3 – Projeto de Sensibilização em Tráfico de Seres Humanos – Saude em Português \(saudeportugues.org\)](https://saudeportugues.org)

⁸³ [Mercadoria Humana 4 – Projeto de Sensibilização em Tráfico de Seres Humanos – Saude em Português \(saudeportugues.org\)](https://saudeportugues.org)

⁸⁴ [Mercadoria Humana #NORTE – Projeto de Sensibilização em Tráfico de Seres Humanos – Saude em Português \(saudeportugues.org\)](https://saudeportugues.org)

l'achat de services sexuels à la légalisation de la prostitution. Les autorités ont exprimé leur engagement à mener des recherches plus approfondies afin de suivre une approche fondée sur des preuves et centrée sur les droits de l'homme. Le GRETA note que différents points de vue s'opposent quant aux effets de la criminalisation de l'achat de services sexuels sur la traite des êtres humains. Sans préjudice du large éventail de questions entourant ce débat, le GRETA souligne l'importance de surveiller l'impact de toute réforme législative sur l'identification des victimes de la traite, leur protection et leur assistance, et la poursuite des trafiquants.

166. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient continuer à prendre des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles ou autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, aux fins de toutes les formes d'exploitation, et notamment :

- **sensibiliser au rôle important des médias et de la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;**
- **promouvoir la sensibilisation au sein des entreprises, renforcer la responsabilité sociale et prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement ;**
- **mettre en œuvre dans les établissements scolaires des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre.**

3. Identification des victimes de la traite

167. Le cadre mis en place par le mécanisme national d'orientation (NRM) pour l'identification des victimes de la traite, créé en 2008, est déjà décrit en détail dans le premier et deuxième rapport d'évaluation du GRETA⁸⁵. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA encourageait les autorités portugaises à continuer de renforcer le caractère pluridisciplinaire de l'identification des victimes, en garantissant le financement des équipes pluridisciplinaires et en augmentant leur capacité, et à veiller à ce que, dans la pratique, l'identification formelle des victimes de la traite ne dépende pas de leur coopération avec les services de détection et de répression ni de la présence de motifs suffisants pour engager une procédure pénale.

168. Il existe deux voies pour identifier les victimes de la traite au Portugal : les services de détection et de répression et le rapporteur national pour la lutte contre la traite des êtres humains. Dans le premier cas, le SEF et la police criminelle sont les deux organismes qui peuvent procéder à l'identification formelle des victimes de la traite. L'identification s'accompagne généralement d'une enquête pénale. Dans le deuxième cas, les équipes pluridisciplinaires orientent la victime présumée vers le rapporteur national, en vue de l'identification formelle de la victime, indépendamment de l'ouverture d'une enquête pénale. Cette deuxième voie, rarement utilisée dans la pratique, est considérée comme une solution de dernier recours. Le GRETA note que, dans la pratique, l'identification formelle des victimes de la traite dépend de l'ouverture d'une enquête et de l'issue de la procédure pénale. Si, par exemple, au cours de la procédure, les poursuites sont classées ou si les faits de traite sont requalifiés en une autre infraction, les victimes présumées peuvent bénéficier d'une assistance, y compris un hébergement dans un foyer si elles ont besoin d'être protégées, mais elles ne peuvent pas obtenir de permis de séjour en tant que victimes de la traite formellement identifiées. Le GRETA rappelle que le processus d'identification prévu à l'article 10 de la Convention devrait être indépendant de toute procédure pénale engagée contre des personnes responsables de l'infraction de traite, et qu'une condamnation pénale n'est pas nécessaire, ni pour faire débiter ni pour faire aboutir le processus d'identification⁸⁶.

⁸⁵ Voir deuxième rapport d'évaluation sur le Portugal, paragraphes 104 à 106.

⁸⁶ Voir Rapport explicatif à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, paragraphe 13.

169. Ainsi que cela a été décrit ci-dessus (voir paragraphe 21), cinq équipes pluridisciplinaires, composées de psychologues et de travailleurs sociaux, sont actuellement opérationnelles sur le territoire. Elles ont pour mission principale d'aider à l'identification initiale et au signalement des victimes de la traite et de coordonner le soutien aux victimes. Le financement des équipes est assuré par la CIG.

170. Le nombre de victimes de la traite présumées qui sont repérées et orientées vers le MNO a augmenté au fil des ans, y compris le nombre d'enfants victimes (voir paragraphe 11). Les interlocuteurs du GRETA s'inquiètent néanmoins du fait que la traite aux fins d'exploitation sexuelle ne soit pas suffisamment détectée. L'identification des victimes présente des lacunes, y compris parmi les enfants qui sont recrutés selon le mode opératoire du « loverboy ». En 2019, seules 27 victimes potentielles d'exploitation sexuelle avaient été identifiées (22 femmes et cinq filles). En juillet 2021, le projet « Améliorer la prévention, l'assistance, la protection et la réintégration des victimes d'exploitation sexuelle » mis en place par la CIG, l'OTSH, l'Institut national de l'emploi, la Direction générale de la santé et des ONG a été approuvé ; il est actuellement en cours de réalisation grâce au financement des subventions de l'EEE. Le projet a six objectifs principaux : 1) analyser la dimension de l'exploitation sexuelle au Portugal et les caractéristiques sociodémographiques des victimes et des auteurs ; 2) évaluer de manière critique l'efficacité du mécanisme national d'orientation en vue de l'améliorer ; 3) évaluer le système de protection du point de vue des victimes afin de développer des supports d'information adéquats et d'améliorer la formation des travailleurs sociaux ; 4) évaluer la façon dont les stéréotypes de genre et de race influent sur la détection et la protection des victimes ainsi que sur leur accès à la justice en vue d'élaborer des lignes directrices pour identifier et aider de manière efficace les victimes d'exploitation sexuelle ; 5) renforcer la coopération entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales dans le cadre de l'identification des victimes d'exploitation sexuelle et de leur accompagnement ; et 6) former les professionnels concernés. Le GRETA a également été informé qu'une discussion plus large sur les stratégies visant à décourager la demande de services sexuels était actuellement à l'ordre du jour du Parlement portugais et que le nouveau plan d'action national 2022 devrait inclure des mesures pertinentes. **Le GRETA se félicite de l'adoption de ce projet pilote et encourage les autorités portugaises à le mettre pleinement en œuvre.**

171. L'OTSH coopère avec l'ONG « Movimento Democrático de Mulheres » (MDM) au développement d'une application gratuite pour smartphone intitulée « Lutter contre la traite des êtres humains » (ACT), dont la première version a été lancée en 2019. L'application est disponible en portugais, en anglais, en espagnol, en russe, en roumain et en français. Elle est censée aider les professionnels à identifier les victimes de la traite et à leur venir en aide ; elle peut être utilisée par les acteurs de la société civile ainsi que par des groupes vulnérables. Entre 2019 et 2021, l'OTSH a dispensé 29 formations à l'attention des professionnels concernés travaillant dans le domaine de la traite des êtres humains. Environ 2 200 personnes ont suivi ces formations.

172. Comme indiqué au paragraphe 17, le nombre de demandeurs d'asile qui arrivent au Portugal a augmenté au fil des ans et des modifications sont actuellement introduites pour adapter le système d'asile à l'ampleur du phénomène. Le GRETA a été informé par plusieurs interlocuteurs que le système d'asile comportait des lacunes pour ce qui est de l'identification des victimes de la traite, car les indicateurs de la traite ne sont pas suffisamment connus des organisations qui travaillent avec des migrants sans papiers et qui dirigent des centres d'accueil pour demandeurs d'asile⁸⁷. Il n'y a aucun protocole spécifique à suivre une fois que des victimes potentielles de la traite ont été identifiées, si ce n'est signaler le cas au SEF et/ou au rapporteur national sur la traite des êtres humains.

173. Au cours de la visite d'évaluation, le GRETA s'est rendu dans deux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, gérés par le Conseil portugais pour les réfugiés (CPR). Début 2021, une formation a été dispensée par l'OIM et l'OTSH aux agents de terrain, aux policiers et aux ONG. Dernièrement, le CPR a commencé à dispenser une formation spécifique sur la traite à son personnel.

⁸⁷ Voir [Portugal - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](https://asylumineurope.org/).

174. Le GRETA a été informé des conditions d'accueil déplorables qui prévalaient dans le centre de rétention pour migrants de l'aéroport de Lisbonne, qui a été fermé en mars 2020 à la suite du décès d'un homme ukrainien qui avait été placé en rétention après s'être vu refuser l'entrée sur le territoire national. Trois agents du SEF soupçonnés d'avoir tué cet homme ont été arrêtés. Le ministre de l'Intérieur a annoncé que des dispositions seraient prises afin que de tels cas ne se reproduisent plus et pour améliorer les conditions d'accueil dans le centre de rétention⁸⁸. Une fois rénovée, la structure de rétention a réouvert ses portes en août 2020 et un nouveau règlement intérieur, qui prévoit notamment un meilleur accès au monde extérieur et aux services de santé, a été adopté, assurant l'accès au monde extérieur et aux services de santé. Auparavant, les migrants détenus, y compris les victimes potentielles de la THB, n'avaient aucune possibilité de recevoir une quelconque assistance, tant de la part des avocats que des ONG. En novembre 2020, un protocole de coopération a été signé entre le SEF, le ministère de la Justice et le barreau national permettant aux migrants détenus de recevoir une assistance juridique gratuite, dans des espaces adaptés qui respectent la confidentialité des échanges avec les avocats⁸⁹. Le protocole restera en vigueur pendant un an, renouvelable pour une autre année. Le GRETA se félicite de l'introduction de la fourniture d'une assistance juridique aux migrants détenus, qui pourrait contribuer à la détection et à l'orientation vers une identification officielle des victimes de la traite des êtres humains.

175. Des structures de rétention temporaire de migrants existent aussi dans les aéroports de Porto et de Faro. Dans son dernier rapport, le CPR a affirmé que « si le HCR, le CPR, les représentants légaux et d'autres ONG ont effectivement accès aux demandeurs d'asile retenus à la frontière conformément à la loi, l'accès à des informations juridiques ainsi qu'à une assistance dans le cadre de la rétention a été entravé dans la pratique par une combinaison de facteurs, y compris des délais plus courts, une capacité limitée des prestataires de services, la piètre qualité de l'assistance juridique proposée par les avocats, l'absence de services d'interprétation, et de longues procédures bureaucratiques pour accéder aux zones d'accès restreint des aéroports »⁹⁰. Le CPR a également mis en évidence l'absence de garanties spéciales à la frontière, comme une assistance sociale et psychologique, et l'impact négatif de la rétention sur la santé mentale des demandeurs d'asile vulnérables, notamment les victimes de la traite.

176. Le GRETA fait référence aux observations finales de 2020 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, à la suite du rapport périodique sur le Portugal, qui s'inquiète de l'absence de mécanisme d'identification approprié pour détecter les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, y compris en ce qui concerne les enfants⁹¹. Le Comité a recommandé au Portugal de « dispenser aux juges, aux procureurs, et aux membres des forces de l'ordre, aux agents des services de l'immigration et au personnel de toutes les structures d'accueil une formation appropriée portant notamment sur les procédures à suivre pour repérer les victimes de la traite » et de « veiller à ce que les victimes de la traite aient accès à des procédures d'asile permettant de déterminer leurs besoins éventuels »⁹². Le Comité des Nations unies contre la torture (CAT) s'est également dit préoccupé par les informations indiquant que les agents des forces de l'ordre ne sont pas adéquatement formés et que, pour les victimes, l'attente est longue avant d'obtenir un permis de séjour temporaire⁹³.

177. Tout en saluant l'augmentation du nombre d'équipes pluridisciplinaires et de victimes présumées de la traite signalées au MNO, le GRETA souligne qu'il faudrait accorder davantage d'attention à l'articulation entre l'asile et la traite ; il exhorte les autorités portugaises à :

- **mettre en place des procédures effectives pour l'identification des victimes de la traite parmi les personnes qui demandent à bénéficier d'une protection internationale et pour leur orientation vers une assistance ;**

⁸⁸ Voir [Detenção de três presumíveis autores de crime de homicídio - Polícia Judiciária \(policiajudiciaria.pt\)](https://policiajudiciaria.pt).

⁸⁹ [Advogados: Há questões por resolver no SEF do aeroporto de Lisboa - Ordem dos Advogados](#)

⁹⁰ Voir [Portugal - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](#), page 127.

⁹¹ Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique du Portugal, CCPR/C/PRT/CO/5, 28 avril 2020, paragraphes 32 et 33, b) et c) : <https://bit.ly/2Q1ftn8>

⁹² Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique du Portugal, CCPR/C/PRT/CO/5, 28 avril 2020, paragraphes 32 et 33, b) et c) : <https://bit.ly/2Q1ftn8>

⁹³ Comité des Nations unies contre la torture, Observations finales concernant le septième rapport périodique du Portugal, CAT/C/PRT/CO/7, 18 décembre 2019, paragraphes 43 et 44 : <https://undocs.org/fr/CAT/C/PRT/CO/7>

- **dispenser une formation systématique et des orientations au personnel qui travaille dans les centres de rétention de migrants et les centres d'hébergement de demandeurs d'asile, y compris aux travailleurs sociaux, aux professionnels de santé et aux autres agents, sur l'identification des victimes de la traite et les procédures à suivre ;**
- **veiller à ce qu'une assistance juridique soit fournie aux victimes potentielles de la traite placées dans des centres de rétention pour migrants et des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile, au-delà du délai d'un an fixé par le protocole signé par le SEF, le ministère de la Justice et l'ordre national des avocats.**

178. **En outre, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour :**

- **améliorer la détection proactive des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, y compris par la recherche et par la formation des agents des services répressifs sur les nouveaux modes opératoires, selon une approche tenant compte de l'égalité entre les femmes et les hommes ;**
- **veiller à ce que, dans la pratique, l'identification formelle des victimes de la traite ne dépende pas de leur coopération avec les services répressifs ni de l'issue de la procédure pénale.**

4. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

179. Le 25 mai 2021, les autorités portugaises ont lancé un nouveau mécanisme national d'orientation (MNO) pour les enfants victimes de la traite des êtres humains, qui vise à mettre en œuvre les recommandations formulées précédemment par le GRETA pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et leur protection. Le protocole du MNO met à la disposition de toutes les autorités nationales participant à l'identification et à la protection des enfants victimes les outils pratiques suivants : 1) Orientations relatives à une intervention de protection de l'enfance (dans lesquelles il est fait référence à l'intérêt supérieur de l'enfant ; au droit à l'information ; au droit d'être entendu et de participer à la procédure judiciaire) ; 2) Indicateurs d'identification pour différentes formes d'exploitation ; 3) Orientations relatives à l'identification des victimes sur le territoire national, précisant les étapes du processus d'identification et les responsabilités des procureurs, des juges et des travailleurs sociaux ; 4) Orientations relatives à l'identification des victimes aux frontières ; 5) Évaluation de l'âge (avec une référence aux documents du Conseil de l'Europe⁹⁴) ; 6) Désignation d'un tuteur légal ; 7) Assistance, accueil, (ré)intégration et rapatriement ; 8) Droits des enfants (soins de santé ; éducation ; assistance psychologique ; accès à la justice) ; 9) Formation. Le MNO pour les enfants victimes de la traite comprend un chapitre consacré à sa mise en œuvre et à la création d'un groupe de suivi. L'OTSH dispense actuellement aux cinq équipes pluridisciplinaires une formation sur le nouveau MNO. Le GRETA salue la mise en place du nouveau MNO pour les enfants.

180. En vue d'améliorer la prévention et la détection de l'exploitation sexuelle en ligne, la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes a lancé, en mai 2020, une campagne nationale intitulée « La protection des enfants est la responsabilité de tous ». Une permanence téléphonique est opérationnelle depuis mai 2020 (joignable les jours ouvrés de 8 heures à 20 heures) pour signaler les cas d'enfants et de jeunes en danger. Jusqu'à fin décembre 2020, 592 communications ont été reçues, ce qui a abouti à 150 signalements aux commissions locales compétentes, à deux actions de coopération avec la police criminelle, et à 12 signalements au Parquet général. La promotion de la permanence téléphonique a été assurée par la distribution de 5 millions de sachets de sucre, en partenariat avec une entreprise portugaise.

⁹⁴ « L'évaluation de l'âge des enfants migrants – Une approche fondée sur les droits de l'homme : Guide à l'usage des responsables » (2019) et « Enfants migrants non accompagnés : pour une détermination de l'âge adaptée à l'enfant » (Résolution 2195 (2017), Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe).

181. Toutefois, aucun protocole n'a été mis en place pour identifier les victimes présumées de la traite parmi les enfants non accompagnés ou séparés. Cette non-identification se traduit par l'absence de soutien ciblé et le risque que les enfants soient placés en rétention car sans papiers. Le CPR a observé que « depuis 2016, un pourcentage considérable de demandeurs vulnérables – y compris des enfants non accompagnés, des familles avec des enfants et des femmes enceintes – ont été retenus et soumis à la procédure de contrôle aux frontières. À la suite d'une importante couverture médiatique et de vives critiques du Médiateur et d'ONG, le ministère de l'Intérieur a publié une instruction en juillet 2018 portant notamment sur la rétention des enfants à la frontière. Le CPR a ensuite noté que les familles avec enfants et les enfants non accompagnés étaient retenus moins longtemps »⁹⁵.

182. En février 2021, la secrétaire d'État à la Citoyenneté et à l'Égalité des genres a mis en place un groupe de travail pour la prévention des mariages précoces et des mariages forcés chez les enfants⁹⁶, composé de membres du ministère public, de la police criminelle, de l'Institut national de médecine légale et des sciences forensiques (INMLCF) du SEF, de la CIG, de la Haute Commission pour la Migration, de la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes, d'UNICEF Portugal, d'ONG spécialisées et des experts du milieu académique. Le groupe de travail vise à sensibiliser et à former les professionnels intervenant dans la détection des enfants victimes de mariage forcé. Un rapport contenant des recommandations est sur le point d'être publié. Un foyer pour les enfants victimes de mariages précoces et forcés devrait être créé au premier trimestre 2022. La Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes a informé le GRETA que le mariage d'enfants, le mariage précoce et le mariage forcé sont des sujets de préoccupation pour cette institution, notamment le cas du mariage précoce d'enfants appartenant aux communautés roms.

183. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA notait l'offre insuffisante d'hébergements spécialement consacrés aux enfants victimes de la traite et recommandait aux autorités de fournir une aide et des services adaptés aux besoins des enfants victimes de la traite, notamment un hébergement convenable. Afin de mettre en œuvre cette recommandation, les autorités portugaises ont établi en 2018 un foyer pour les enfants victimes de la traite, d'une capacité de sept places, situé dans la région de Coimbra et géré par l'ONG Akto. Le GRETA a visité ce centre et a observé qu'il offrait un environnement accueillant. Un programme individuel est établi pour chaque enfant ; les enfants ont accès à une assistance médicale, juridique et psychologique, ainsi qu'à l'enseignement. Un soutien technique pluridisciplinaire et spécialisé est disponible au centre, ainsi qu'une assistance en ligne 24 heures sur 24. Le GRETA salue la mise en place d'un hébergement spécialement adapté aux enfants et à leurs besoins spécifiques. Le foyer est en partie financé par un projet de l'UE et le personnel a noté que l'incertitude liée à la disponibilité d'autres fonds avait des répercussions négatives sur la pérennité de son travail et la qualité de l'assistance. Les autorités portugaises ont affirmé que les projets financés par l'UE fournissaient aux ONG un financement pour 34 mois, ce qui assure une certaine stabilité et continuité de leur activité. En outre, des mesures ont été prises pour garantir une transition fluide et ininterrompue des flux de financement entre le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 et le suivant pour les projets sur la traite des êtres humains⁹⁷. Certains foyers et équipes multidisciplinaires sont directement financés par le budget national, ce qui permet de compléter les financements existants et d'assurer la continuité du travail des ONG. **Tout en saluant cet engagement, le GRETA souligne que la continuité des travaux des ONG est essentielle pour garantir un soutien effectif et approprié aux victimes de la traite et encourage les autorités portugaises à continuer de soutenir le travail des ONG par un financement public approprié.**

184. Selon le nouveau MNO, les enfants peuvent être hébergés dans un centre aussi longtemps que nécessaire, en fonction de leur intégration sociale. Les enfants peuvent continuer de recevoir une assistance après l'âge de 18 ans ; au cours de la visite d'évaluation, le GRETA a rencontré une jeune femme qui avait été identifiée lorsqu'elle était enfant et qui bénéficiait toujours d'une assistance à 23 ans :

⁹⁵ Voir [Portugal - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](https://asylumineurope.org/), page 64.

⁹⁶ Voir affaire n° 1498-A/2021 | DRE.

⁹⁷ Voir ordonnance n° 305/2021 : <https://files.dre.pt/1s/2021/12/24300/0021400215.pdf>.

elle était suivie par un psychologue et des travailleurs sociaux. **Le GRETA se félicite de cette approche, qui repose sur une évaluation des besoins individuels et qui vise à garantir une transition graduelle vers l'âge adulte et un soutien ciblé sur le chemin vers une vie autonome. Le GRETA encourage les autorités à adopter pleinement et à promouvoir cette approche, qui peut réduire considérablement le risque de revictimisation.**

185. Ainsi que cela est noté dans le deuxième rapport d'évaluation du GRETA, il n'existe aucune disposition spécifique concernant la désignation d'un tuteur légal pour les enfants victimes de la traite au Portugal⁹⁸. Selon les autorités portugaises, les dispositions pertinentes de l'article 10, paragraphe 4, point a), de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite sont transposées dans la loi de protection des enfants et des jeunes en danger. En vertu de cette loi, lorsque des enfants sont hébergés dans un foyer (ce qui est le cas lorsqu'il s'agit d'enfants non accompagnés ou lorsque la famille a pris part à l'infraction), les fonctions de tuteur sont exercées par le directeur de l'institution où l'enfant est placé. Lorsqu'il s'agit d'enfants non accompagnés qui demandent à bénéficier d'une protection internationale, le SEF en informe le tribunal, qui est chargé de désigner un tuteur légal (article 79 de la loi 27/2008, telle que modifiée par la loi 26/2014). En vertu de l'article 22, paragraphe 3, de la loi 130/2015, les enfants victimes de traite ont le droit d'être assistés par un tuteur légal au cours de la procédure pénale, sans préjudice de leur droit d'être assistés par un avocat s'ils en font la demande ou en cas de conflit d'intérêts avec le tuteur légal. Le nouveau protocole sur le MNO pour les enfants renvoie à la législation sur la désignation de tuteurs légaux et indique les obligations qui leur incombent⁹⁹.

186. **Tout en saluant les améliorations considérables introduites par le nouveau MNO pour les enfants, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Les autorités devraient notamment :**

- **mettre en place des protocoles et élaborer des lignes directrices sur l'identification des enfants victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés ou séparés ;**
- **dispenser une formation systématique au personnel travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les centres de rétention pour migrants, sur l'identification des victimes de la traite et les procédures à suivre ;**
- **garantir la continuité du financement du foyer pour les enfants victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que des tuteurs légaux soient désignés dans un délai convenable pour les enfants victimes.**

5. Assistance aux victimes

187. Le Portugal a considérablement amélioré l'offre d'hébergements et d'autres services d'assistance aux victimes de la traite depuis la première évaluation du GRETA et le nombre de foyers est passé de un à cinq : deux pour les femmes victimes, un situé à Porto, géré par l'APF, et un à Faro, géré par l'APAV ; deux pour les hommes victimes, un situé à Coimbra, dirigé par l'ONG « Saude em Português », et un autre situé à Alentejo, dirigé par l'APF ; et un foyer pour enfants, situé dans la région de Coimbra et géré par Akto.

188. En 2019, 57 victimes présumées de la traite ont été assistées dans des foyers (40 hommes et 17 femmes) ; 43 d'entre elles ont reçu une assistance psychologique/médicale, 35 ont reçu une assistance juridique, 23 ont suivi un enseignement/une formation, 17 ont bénéficié d'une aide pour accéder au marché de l'emploi ou ont décroché un emploi. Les foyers se trouvent dans un endroit sûr et tenu secret et des professionnels sont accessibles 24 heures sur 24.

⁹⁸ Voir deuxième rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 122.

⁹⁹ Nouveau MNO pour les enfants, pages 85 à 99.

189. L'offre de services d'assistance a été renforcée avec l'ouverture de deux centres qui proposent aux victimes une assistance sur le long terme et une aide à l'insertion sociale. Ils ont pour objectif de faciliter une transition en douceur et en sécurité vers une vie autonome. L'un, pour les femmes et leurs enfants, a ouvert ses portes en 2019 dans la région de Porto et il est géré par l'ONG « APF ». L'autre, pour les hommes victimes, a ouvert à Coimbra en 2021 et il est géré par l'ONG « Saude em Português ».

190. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a visité le foyer et le centre qui assiste les hommes victimes de la traite sur le long terme, à Coimbra. Le foyer peut accueillir jusqu'à 12 personnes et depuis 2017, 55 victimes y ont été hébergées (12 en 2017 ; 15 en 2018 ; 9 en 2020 et 15 en 2021). Le centre qui propose une assistance de longue durée dispose d'une capacité maximale de 4 places et les victimes peuvent y rester aussi longtemps que nécessaire.

191. La délégation du GRETA a également visité le foyer et le centre qui fournit une assistance de longue durée aux femmes victimes à Porto. Les victimes sont hébergées dans un environnement qui favorise leur stabilité émotionnelle et physique, et elles bénéficient d'un soutien social et psychologique. Elles sont informées du processus décisionnel et reçoivent une assistance juridique et une aide à la recherche d'emploi, à l'insertion sociale et au retour volontaire.

192. Comme indiqué au paragraphe 21, les cinq équipes pluridisciplinaires régionales coordonnent les mesures d'assistance aux victimes de la traite. Chaque équipe couvre une région du Portugal et dispose d'un réseau régional de partenaires, dont font partie les forces de police, les services de santé, les services sociaux et éducatifs et des ONG. Les équipes pluridisciplinaires jouent un rôle clé dans le processus d'identification des victimes et le soutien à ces dernières, en leur offrant un hébergement sûr, une assistance psychologique, une assistance juridique et d'autres services. Toutefois, l'absence d'équipes pluridisciplinaires dans les îles de Madère et des Açores est problématique. Un projet axé sur la sensibilisation des professionnels qui participent à la lutte contre la traite est actuellement mené par l'ONG « APF » à Madère.

193. **Le GRETA se félicite de l'extension du réseau de foyers et de la mise en place de centres d'assistance à long terme facilitant la réinsertion et le rétablissement des victimes ; il considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour :**

- **faire en sorte qu'une assistance soit fournie aux victimes présumées de la traite qui se trouvent dans des centres de rétention pour migrants, en mettant en place des protocoles spécifiques et en dispensant une formation spécifique sur les indicateurs de la traite aux forces de police, aux travailleurs sociaux, aux professionnels de santé et à d'autres membres du personnel qui travaillent dans des centres d'accueil de demandeurs d'asile et des centres de rétention de migrants ;**
- **veiller à ce que les équipes pluridisciplinaires et les ONG qui dirigent des foyers reçoivent un financement public suffisant pour garantir la continuité de leur travail.**

6. Délai de rétablissement et de réflexion

194. Les dispositions juridiques relatives au délai de rétablissement et de réflexion n'ont pas été modifiées. Conformément à la loi 23/2007 relative à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers sur le territoire portugais et à leur sortie ou à leur expulsion du territoire, telle qu'elle a été modifiée par la loi 29/2012, les ressortissants de pays tiers ont droit à une période de rétablissement et de réflexion, dont la durée est au minimum de 30 jours et au maximum de 60 jours. L'octroi du délai de rétablissement et de réflexion ne dépend pas de la coopération de la victime et ce délai est proposé à la victime avant qu'elle ne fasse de déclaration officielle aux enquêteurs. Les personnes qui ont obtenu un délai de rétablissement et de réflexion ont droit à un traitement médical d'urgence, à une assistance psychologique, à une

protection, à des services d'interprétation et à une assistance juridique. Dans le cas d'un enfant victime de la traite, le délai peut être prolongé si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le délai de rétablissement et de réflexion n'est pas expressément applicable aux ressortissants de l'UE puisqu'ils n'ont pas besoin d'un visa pour rester au Portugal. Cependant, les autorités portugaises ont assuré que ce droit était en pratique accordé à toutes les victimes présumées de la traite.

195. Selon les informations fournies par les autorités portugaises, le nombre de victimes ayant bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion était de 32 en 2016 (dont trois enfants), 59 en 2017 (dont 18 enfants) et 51 en 2018 (dont 16 enfants).

196. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour que toutes les victimes de la traite présumées qui sont de nationalité étrangère, y compris les ressortissants de l'UE/EEE, se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion, ainsi que l'ensemble des mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période.

7. Permis de séjour

197. Ainsi que le décrit le GRETA dans son deuxième rapport d'évaluation¹⁰⁰, en vertu de l'article 109 de la loi 23/2007 relative à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers sur le territoire portugais et à leur sortie ou à leur expulsion du territoire, un titre de séjour est délivré à l'issue du délai de rétablissement et de réflexion sous trois conditions cumulatives : s'il s'avère nécessaire de prolonger le séjour de la personne sur le territoire national, compte tenu de l'intérêt que pourrait avoir sa présence aux fins de l'enquête et de la procédure pénale ; 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. Un titre de séjour peut être délivré à une victime ne remplissant pas les critères de l'article 109 de la loi 23/2007 si sa situation personnelle ou celle des membres de sa famille le justifie, en particulier eu égard à la sécurité, à la santé, à la situation familiale ou à la vulnérabilité de ces personnes (décret-loi 368/2007). La victime doit cependant avoir cessé toute relation avec les trafiquants présumés. Le permis de séjour est délivré par le ministère de l'Intérieur, de sa propre initiative ou à la demande d'un service de police ou du Rapporteur national.

198. Selon les informations fournies par les autorités portugaises, le nombre de victimes ayant obtenu un permis de séjour en vertu de l'article 109 de la loi 23/2007 était de 31 en 2016, 7 en 2017, 9 en 2018, 16 en 2019 et 20 en 2020. Une seule de ces victimes, en 2019, était un enfant. Selon les données fournies, il n'est pas possible de faire la distinction entre les permis de séjour délivrés aux fins de la coopération des victimes avec le système de justice pénale et ceux délivrés en raison de la situation personnelle des victimes. Il n'y a pas d'information sur le nombre de victimes de la TEH ayant bénéficié d'une protection internationale.

199. Les victimes doivent être titulaires d'un permis de séjour pour pouvoir accéder à leurs droits, notamment pour recevoir une assistance juridique, pour travailler et pour bénéficier du système de santé général. Selon les ONG, la procédure d'octroi d'un permis de séjour est longue et, pendant ce temps, les victimes de la traite n'ont accès ni à l'aide juridique, ni aux soins, ni au marché de l'emploi (voir également paragraphe 55).

200. Le GRETA s'inquiète du faible nombre de permis de séjour délivrés aux victimes de la traite, En outre et de la durée excessive de la procédure pour l'obtention d'un permis de séjour, ce qui laisse les victimes dans l'incertitude et accroît leur vulnérabilité. Le GRETA rappelle que la Convention prévoit que le permis de séjour des enfants victimes « est délivré conformément à leur intérêt supérieur et, le cas échéant, renouvelé dans les mêmes conditions » (article 14, paragraphe 2).

¹⁰⁰ Voir deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur le Portugal, paragraphe 138.

201. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires pour :

- **faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient pleinement, et en temps opportun, du droit d'obtenir un permis de séjour, lorsque leur situation personnelle le justifie ou lorsqu'elles coopèrent avec les autorités dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites pénales et que leur présence au Portugal est nécessaire à cet effet, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention ;**
- **veiller à ce que les enfants victimes se voient délivrer de tels permis de séjour, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, comme le prévoit l'article 14, paragraphe 2, de la Convention.**

8. Rapatriement et retour des victimes

202. Dans le deuxième rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités portugaises à établir des programmes de rapatriement permettant de faire en sorte que le retour des victimes de la traite soit de préférence volontaire et effectué en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, y compris de leur droit au non-refoulement, et, dans le cas d'enfants, en respectant pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

203. Les équipes pluridisciplinaires ont notamment pour mission de garantir le retour sûr des victimes et leur réinsertion. L'ONG « APF », qui gère les équipes pluridisciplinaires, est chargée de coordonner le retour des victimes de la traite. Les équipes pluridisciplinaires apportent un soutien psychosocial à la victime qui souhaite rentrer dans son pays, organisent les aspects relatifs au financement, à la sécurité et à la logistique du voyage et se mettent en relation avec les organisations compétentes dans le pays de retour. L'évaluation des risques est réalisée par les équipes pluridisciplinaires, sur la base des informations obtenues auprès de la police. Des contacts sont établis avec les autorités et des ONG du pays de retour, en vue d'évaluer le soutien qui sera apporté après le retour.

204. Le SEF et l'OIM ont signé un protocole sur l'aide au retour volontaire et le programme de réinsertion (ARVORE, en vertu de l'article 139 de la loi 23/2007). Le protocole est financé par le Fonds de l'UE « Asile, migration et intégration » (FAMI). Les victimes reçoivent des conseils individualisés, sont orientées vers des services spécifiques en cas de vulnérabilité, et reçoivent une aide logistique. Dans leur pays d'origine, elles peuvent bénéficier d'une aide à la réinsertion sur le court et/ou moyen terme, y compris d'une aide à la création d'une petite entreprise, d'une formation professionnelle, d'un traitement médical et de mesures répondant à d'autres besoins spéciaux¹⁰¹. Elles peuvent aussi bénéficier d'une allocation de réinsertion, pouvant aller jusqu'à 2000 EUR. L'OIM travaille en étroite coopération avec les ONG « APF », « Saude em Portugues » et « APAV ».

205. Selon les informations fournies par les autorités portugaises, le nombre de victimes de THB ayant bénéficié de l'aide au retour volontaire était de 12 en 2016, 4 en 2017, 6 en 2018, 6 en 2019 et 15 en 2020.

206. Le nouveau MNO pour les enfants contient un chapitre spécifique sur le rapatriement. La décision est prise par un juge compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant. Avant l'adoption de la décision, le tuteur légal doit être entendu et l'enfant doit être informé de ses droits et être en mesure de participer à la procédure. Les informations relatives à l'histoire familiale et personnelle de l'enfant, aux conditions dans le pays d'origine, à la situation économique et psychosociale de la famille et à l'état du centre d'accueil doivent être examinées attentivement¹⁰².

¹⁰¹ [OIM \(retornovoluntario.pt\)](https://www.oim.pt/pt/retornovoluntario).

¹⁰² Nouveau MNO pour les enfants, page 103.

207. Le GRETA a été informé du rapatriement en Angola, en janvier 2020, de deux victimes présumées de la traite, âgées de 6 et 15 ans. Une enquête pénale était en cours sur la traite de ces enfants lorsque le tribunal aux affaires familiales a décidé de les rapatrier. Cela se serait produit en raison d'un manque de communication entre le tribunal aux affaires familiales et le procureur. La décision a été prise malgré l'avis contraire du tuteur légal des enfants, qui a souligné le risque de revictimisation, compte tenu de l'éventuelle implication de la famille dans la traite. Le juge n'a pas tenu compte de l'avis des enfants. Le GRETA note que la directive 1/2021 du Parquet général, qui contient des orientations pour les affaires de traite, dispose explicitement que, lorsque des enfants et des jeunes sont concernés, les tribunaux aux affaires familiales et les tribunaux pour mineurs doivent être immédiatement informés, afin de garantir la coordination et l'adoption des mesures les plus appropriées, dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Tout en saluant l'adoption de la directive, le GRETA est préoccupé par les circonstances du rapatriement des deux enfants angolais.

208. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour que :

- **le retour des victimes de la traite se fasse dans le respect de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, de préférence sur base volontaire, et dans le respect de l'obligation de non-refoulement. Cela suppose d'informer les victimes sur les programmes de soutien existants et de les protéger contre la revictimisation et la traite répétée. Il faudrait prendre pleinement en considération les principes directeurs du HCR sur l'application, aux victimes de la traite, de la Convention relative au statut des réfugiés, et la Note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale¹⁰³ ;**
- **l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement respecté, protégé et mis en œuvre, y compris en garantissant un échange d'informations entre les tribunaux aux affaires familiales et les juridictions pénales/le ministère public.**

209. **En outre, le GRETA invite les autorités portugaises à continuer à faire en sorte qu'une évaluation des risques et de la sécurité soit effectuée, avant toute mesure d'éloignement, par des organismes spécialisés, en coopération avec les interlocuteurs compétents du pays de retour ; l'évaluation doit en outre permettre à l'enfant de jouir concrètement de son droit à l'éducation et d'être orienté vers une prise en charge ou un accueil adéquats par sa famille ou des structures d'accueil appropriées dans le pays de retour (article 16, paragraphe 5, de la Convention).**

103

<https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf45>

Annexe 1 - Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA

Le numéro du paragraphe où figure la proposition d'action, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Thèmes liés au troisième cycle d'évaluation de la Convention

Droit à l'information

- Le GRETA salue les mesures prises pour fournir aux victimes de la traite des informations et la publication du nouveau « Statut des victimes particulièrement vulnérables ». Il invite les autorités portugaises à continuer de renforcer la fourniture systématique d'informations aux victimes présumées de la traite (adultes et enfants) concernant leurs droits, les services disponibles et les démarches à faire pour en bénéficier, dans une langue que la victime comprend (paragraphe 50) ;
- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient établir une liste d'interprètes et de traducteurs certifiés et veiller à garantir la disponibilité d'interprètes/traducteurs, dans la pratique et à tous les stades de la procédure d'identification et de la procédure pénale, y compris en prévoyant des fonds suffisants pour garantir la qualité des services d'interprétation et de traduction et en faisant traduire le « Statut des victimes particulièrement vulnérables » dans d'autres langues (paragraphe 51).

Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite

- Notant que l'accès à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite est essentiel pour l'accès des victimes à la justice, le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires destinées à s'assurer que :
 - toutes les victimes, y compris les ressortissants de pays tiers, puissent effectivement accéder à l'assistance légale et à l'aide juridictionnelle, en révisant les critères d'éligibilité, ainsi qu'en veillant à ce que l'Institut de Sécurité sociale décide sur les demandes d'assistance juridique dans un délai raisonnable et à ce que les demandes de permis de séjour soient traitées dans un délai raisonnable ;
 - l'accès à l'assistance légale est garanti dès qu'il y a des motivations fondées de penser qu'une personne est victime de la traite et l'accès à l'aide juridictionnelle est garanti aux victimes de la traite avant qu'elles fassent une déclaration officielle (paragraphe 65) ;
- Le GRETA estime que les autorités portugaises devraient :
 - prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que les victimes de la traite sont assistées par des avocats spécialisés lorsqu'elles font une « déclaration pour mémoire future » ;
 - sensibiliser l'ordre des avocats à la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation des avocats et à faire en sorte que les victimes de la traite soient assistées par des avocats spécialisés ;

- revoir le système de rémunération des avocats commis d'office afin de garantir une rémunération suffisante et le remboursement des frais de déplacement ;
- recueillir des statistiques sur l'accès des victimes à l'aide juridictionnelle (paragraphe 66).

Assistance psychologique

- Le GRETA se félicite de l'assistance psychologique apportée par les équipes multidisciplinaires régionales et les ONG qui gèrent les foyers, et invite les autorités portugaises à continuer de garantir un financement suffisant à cet effet (paragraphe 70).

Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement

- Le GRETA se félicite de la création de ces deux centres qui apportent un soutien à long terme aux victimes de la traite, et invite les autorités portugaises à soutenir davantage cette initiative, notamment en fournissant un financement adéquat (paragraphe 72) ;
- Le GRETA invite les autorités portugaises à continuer à accompagner les victimes de la traite dans leur intégration économique et sociale, en fournissant un financement adéquat aux ONG et aux équipes multidisciplinaires et en sensibilisant les différents employeurs, les entreprises sociales et les partenariats public-privé, y compris par des programmes en faveur de l'emploi soutenus par l'État, en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite (paragraphe 76).

Indemnisation

- Le GRETA exhorte les autorités portugaises à déployer des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, conformément à l'article 15 de la Convention. Les autorités devraient notamment :
 - permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit d'obtenir une indemnisation de la part des auteurs de l'infraction, en utilisant pleinement la législation et, en particulier, l'article 82 du CPP et l'article 130, paragraphe 2 du CP, ainsi que la législation relative au gel et à la confiscation des avoirs et la coopération internationale et en assurant l'assistance juridique aux victimes dans le cadre des procédures visant à donner exécution aux décisions accordant l'indemnisation sollicitée ;
 - permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à obtenir une indemnisation par l'État, en révisant les critères d'obtention de cette indemnisation (en particulier le critère de l'incapacité temporaire ou permanente de travailler pendant au moins 30 jours), en garantissant l'accès des victimes à l'assistance juridique lors de la présentation des demandes à la Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC) et en réduisant la durée de la procédure ;
 - améliorer les programmes de formation sur la traite et sur l'indemnisation des victimes à l'intention des juristes, des procureurs et des juges, et encourager ces professionnels à utiliser toutes les possibilités offertes par la loi pour faire aboutir les demandes d'indemnisation déposées par des victimes de la traite (paragraphe 89) ;
- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient collecter des statistiques judiciaires sur les demandes d'indemnisation émanant de victimes de la traite et sur les montants accordés (paragraphe 90).

Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour que les affaires de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites efficaces et aboutissent à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Dans ce contexte, les autorités devraient :
 - déployer des efforts supplémentaires pour que l'infraction de traite soit retenue chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent, notamment les affaires de traite caractérisées par l'absence de violence physique et l'abus d'une situation de vulnérabilité de la victime ;
 - tirer pleinement parti des instruments du droit pénal procédural qui garantissent des enquêtes efficaces, tout en respectant les droits et les besoins en matière de sécurité des victimes. Dans ce contexte, la directive n° 1/2021 du Parquet général devrait être pleinement mise en œuvre ;
 - améliorer le déroulement des enquêtes financières dans les affaires de traite des êtres humains en vue de garantir les confiscations et l'indemnisation des victimes ;
 - prendre des mesures adéquates pour faire en sorte que la réforme du Service de l'immigration et des frontières (SEF) ne se traduise pas par la perte de connaissances et d'expertise en matière de lutte contre la traite des êtres humains ;
 - continuer de former les membres des forces de l'ordre, les procureurs et les juges sur les spécificités de la traite, l'impact considérable de l'exploitation sur les victimes et la nécessité de respecter leurs droits fondamentaux. L'interprétation de la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » devrait être intégrée dans les programmes de formation ;
 - faire en sorte que le système de justice pénale soit soutenu par un financement adéquat (paragraphe 104).

Disposition de non-sanction

- Rappelant les recommandations formulées dans son deuxième rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires pour veiller au respect du principe selon lequel des victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites, commises sous la contrainte, conformément à l'article 26 de la Convention. Parmi ces mesures devraient figurer l'adoption d'une disposition juridique spécifique et/ou l'élaboration de lignes directrices à l'intention des policiers et des procureurs concernant la disposition de non-sanction (paragraphe 111).

Protection des victimes et des témoins

- Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités portugaises pour améliorer les mesures de protection disponibles et les invite à assurer leur mise en œuvre pleine et effective pour les victimes de la traite et les témoins, afin d'éviter que ces personnes ne fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire (paragraphe 120).

Autorités spécialisées et instances de coordination

- Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités portugaises pour instaurer une coordination institutionnelle et opérationnelle en matière de lutte contre la traite et souligne l'importance de disposer d'unités spécialisées au sein des services de détection et de répression pour une lutte efficace contre la traite des êtres humains ainsi que la coordination et l'échange d'informations au niveau opérationnel. Le GRETA invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que la réorganisation du SEF et l'évolution de ses compétences et responsabilités ne se fassent pas au détriment de la spécialisation en matière de lutte contre la traite (paragraphe 125).

Coopération internationale

- Le GRETA salue la participation active des autorités portugaises à la coopération internationale en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite, et les invite à poursuivre leurs efforts, notamment en ce qui concerne la prévention de la traite, les enquêtes financières et l'évaluation des risques associés au retour des victimes (paragraphe 132).

Des procédures d'accès à la justice et de réparation adaptées aux enfants

- Le GRETA salue la création de salles d'audition adaptées aux enfants dans les tribunaux et les locaux de la police et invite les autorités portugaises à améliorer l'accessibilité de ces salles et à veiller à ce que tous les enfants victimes de la traite soient entendus dans ces salles (paragraphe 139).

Le rôle des entreprises

- Le GRETA se félicite que les autorités portugaises prennent des mesures pour prévenir et éradiquer la traite dans les entreprises et les chaînes d'approvisionnement, y compris dans le secteur public. Toutefois, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient intensifier leurs efforts pour lutter contre la traite dans les chaînes d'approvisionnement, notamment en améliorant la législation en vigueur (paragraphe 144).

Mesures de prévention et de détection de la corruption

- Le GRETA invite les autorités portugaises à introduire des mesures contre la corruption liée à la traite dans leurs politiques et initiatives de lutte contre la corruption (paragraphe 148).

Thèmes du suivi propres au Portugal

Évolution du cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient examiner la possibilité de désigner une entité organisationnelle distincte en tant que rapporteur national ou un autre mécanisme indépendant pour assurer le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État (paragraphe 19).

Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre efficacement la traite aux fins d'exploitation par le travail, et notamment :
 - adapter le cadre législatif et opérationnel afin de prévenir, détecter et combattre efficacement la traite dans les entreprises sous-traitantes et suivre l'impact de la flexibilisation du marché du travail sur la traite ;
 - continuer d'augmenter l'effectif de l'ACT et renforcer les inspections du travail afin de lutter efficacement contre l'exploitation par le travail dans le pays ;
 - continuer à sensibiliser le grand public et les groupes vulnérables dans l'ensemble du Portugal (y compris sur les îles) et veiller à la mise à disposition de fonds suffisants (paragraphe 161).

Mesures destinées à décourager la demande

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient continuer à prendre des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles ou autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, aux fins de toutes les formes d'exploitation, et notamment :
 - sensibiliser au rôle important des médias et de la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;
 - promouvoir la sensibilisation au sein des entreprises, renforcer la responsabilité sociale et prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement ;
 - mettre en œuvre dans les établissements scolaires des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre (paragraphe 166).

Identification des victimes de la traite

- Tout en saluant l'augmentation du nombre d'équipes pluridisciplinaires et de victimes présumées de la traite signalées au MNO, le GRETA souligne qu'il faudrait accorder davantage d'attention à l'articulation entre l'asile et la traite ; il exhorte les autorités portugaises à :
 - mettre en place des procédures effectives pour l'identification des victimes de la traite parmi les personnes qui demandent à bénéficier d'une protection internationale et pour leur orientation vers une assistance ;
 - dispenser une formation systématique et des orientations au personnel qui travaille dans les centres de rétention de migrants et les centres d'hébergement de demandeurs d'asile, y compris aux travailleurs sociaux, aux professionnels de santé et aux autres agents, sur l'identification des victimes de la traite et les procédures à suivre ;
 - veiller à ce qu'une assistance juridique soit fournie aux victimes potentielles de la traite placées dans des centres de rétention pour migrants et des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile, au-delà du délai d'un an fixé par le protocole signé par le SEF, le ministère de la Justice et l'ordre national des avocats (paragraphe 177) ;
- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour :
 - améliorer la détection proactive des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, y compris par la recherche et par la formation des agents des services répressifs sur les nouveaux modes opératoires, selon une approche tenant compte de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
 - veiller à ce que, dans la pratique, l'identification formelle des victimes de la traite ne dépende pas de leur coopération avec les services répressifs ni de l'issue de la procédure pénale (paragraphe 178).

Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

- Tout en saluant les améliorations considérables introduites par le nouveau MNO pour les enfants, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Les autorités devraient notamment :
 - mettre en place des protocoles et élaborer des lignes directrices sur l'identification des enfants victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés ou séparés ;
 -
 - dispenser une formation systématique au personnel travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les centres de rétention pour migrants, sur l'identification des victimes de la traite et les procédures à suivre ;
 - garantir la continuité du financement du foyer pour les enfants victimes de la traite ;
 - veiller à ce que des tuteurs légaux soient désignés dans un délai convenable pour les enfants victimes (paragraphe 186).

Assistance aux victimes

- Le GRETA se félicite de l'extension du réseau de foyers et de la mise en place de centres d'assistance à long terme facilitant la réinsertion et le rétablissement des victimes ; il considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour :
 - faire en sorte qu'une assistance soit fournie aux victimes présumées de la traite qui se trouvent dans des centres de rétention pour migrants, en mettant en place des protocoles spécifiques et en dispensant une formation spécifique sur les indicateurs de la traite aux forces de police, aux travailleurs sociaux, aux professionnels de santé et à d'autres membres du personnel qui travaillent dans des centres d'accueil de demandeurs d'asile et des centres de rétention de migrants ;
 - veiller à ce que les équipes pluridisciplinaires et les ONG qui dirigent des foyers reçoivent un financement public suffisant pour garantir la continuité de leur travail (paragraphe 193).

Délai de rétablissement et de réflexion

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour que toutes les victimes de la traite présumées qui sont de nationalité étrangère, y compris les ressortissants de l'UE/EEE, se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion, ainsi que l'ensemble des mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période (paragraphe 196).

Permis de séjour

- Le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures supplémentaires pour :
 - faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient pleinement, et en temps opportun, du droit d'obtenir un permis de séjour, lorsque leur situation personnelle le justifie ou lorsqu'elles coopèrent avec les autorités dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites pénales et que leur présence au Portugal est nécessaire à cet effet, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention ;
 - veiller à ce que les enfants victimes se voient délivrer de tels permis de séjour, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, comme le prévoit l'article 14, paragraphe 2, de la Convention (paragraphe 201).

Rapatriement et retour des victimes

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour que :
 - le retour des victimes de la traite se fasse dans le respect de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, de préférence sur base volontaire, et dans le respect de l'obligation de non-refoulement. Cela suppose d'informer les victimes sur les programmes de soutien existants et de les protéger contre la revictimisation et la traite répétée. Il faudrait prendre pleinement en considération les principes directeurs du HCR sur l'application, aux victimes de la traite, de la Convention relative au statut des réfugiés, et la Note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale ;
 - l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement respecté, protégé et mis en œuvre, y compris en garantissant un échange d'informations entre les tribunaux aux affaires familiales et les juridictions pénales/le ministère public (paragraphe 208) ;
- En outre, le GRETA invite les autorités portugaises à continuer à faire en sorte qu'une évaluation des risques et de la sécurité soit effectuée, avant toute mesure d'éloignement, par des organismes spécialisés, en coopération avec les interlocuteurs compétents du pays de retour ; l'évaluation doit en outre permettre à l'enfant de jouir concrètement de son droit à l'éducation et d'être orienté vers une prise en charge ou un accueil adéquats par sa famille ou des structures d'accueil appropriées dans le pays de retour (article 16, paragraphe 5, de la Convention) (paragraphe 209).

Annexe 2 – Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés

Institutions publiques :

- Secrétaire d'État à la citoyenneté et à l'égalité des genres
- Rapporteur national sur la traite des êtres humains
- Observatoire de la traite des êtres humains
- Service de l'immigration et des frontières (SEF)
- Police criminelle
- Bureau du Procureur général
- Conseil supérieur de la magistrature
- Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC)
- Autorité des conditions de travail (ACT)
- Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes (CNPDPCJ)
- Haute Commission pour les migrations (ACM)
- Parlement portugais
- Médiatrice du Portugal

Organisations intergouvernementales :

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)

ONG et autres organisations de la société civile :

- Ordre national des avocats
- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)
- Associação para o Planeamento da Família (APF)
- Saúde em Português
- AKTO
- Conselho Português para os Refugiados Portuguese Refugee Council
- Instituto de Apoio à Criança (IAC)
- Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres
- Movimento Democrático de Mulheres (MDM)
- 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 21 avril 2022, en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités portugaises (disponibles uniquement en anglais), reçus le 20 mai 2022, se trouvent ci-après.

COMMENTS TO THE 3RD REPORT ON THE EVALUATION OF CoE CONVENTION AGAINST
TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
PORTUGAL - MAY 2022

List of GRETA's proposals

COMMENTS from PORTUGAL

51. Portugal will take note of this recommendation.

89. Portugal will take note of this recommendation.

104. Portugal will take note of this recommendation.

111. As mentioned in the second report by the Portuguese authorities, Article 280 of the Code of Criminal Procedure can be applied to victims of trafficking, who have participated in illegal activities under duress, if the proceedings relate to a crime for 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, honor 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 behavior).

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

Furthermore, the principle of non-punishment as part of the Convention, constitutes a law in force in Portugal and therefore immediately applicable.

It is also important to highlight the Explanatory Reports that states "274. Each Party can comply with the obligation established in Article 26, by providing for a substantive criminal or procedural criminal law provision, or any other measure, allowing for the possibility of not punishing victims when the above-mentioned legal requirements are met, in accordance with the basic principles of every national legal system.

Thus, Portugal has in its legal provisions the rule of non-punishment. As previously explained, these measures ensure compliance with that principle. The Explanatory Report allows for the existence of "any other measure". The aim is not to have an explicit article, but the non-punishment as objective. Thus, Portugal is in compliance with article 26 of the Convention.

**COMMENTS TO THE 3RD REPORT ON THE EVALUATION OF CoE CONVENTION AGAINST
TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
PORTUGAL - MAY 2022**

143. - 144.

The exercise of the activity of temporary employment agencies is subject to the issuance of a licence, which must be included in a numbered permit.

The breach of those provisions constitutes a very serious administrative infraction.

The public employment service maintains an updated national register of temporary employment agencies and make it electronically available for public access.

The register identify the licensed agencies and those in which the suspension of activity, lapse or termination of the licence or application of an ancillary penalty occurs, indicating, for each one, its full name, address or registered office, and its permit number.

The referred register has a public character, and any interested party may request a certificate of the entries contained therein.

In addition to the accessory sanctions provided for in the Labour Code, the exercise of the activity of assigning temporary workers to users without a license or with a suspended license is also punishable by an order to close the establishment where the activity is carried out until the situation is regularised, together with a fine.

The Authority for Working Conditions gives the closure order. The accessory sanctions referred are record in the register.

Procedure for granting a licence to exercise the activity of a temporary work company is as follows

To be granted a licence, the interested party presents the application for a license to exercise the activity of temporary cession of workers for occupation by users, namely electronically, in any local organic unit of the public employment service, with the indication of the activities to be exercised and instructed with the following documents:

a) Declaration in which the applicant indicates his name, taxpayer number, identity card number or civil identification number, and domicile or, if he is a legal person, the name, registered office, legal person number, updated commercial register of incorporation and amendment of the articles of association, the names of the members of the corporate bodies and, in both cases, the location of the establishments in which he carries out the activity;

b) Documents issued by the competent authorities proving the good standing of the applicant and, in case of a legal person, of the partners, managers, directors or administrators;

c) A certificate proving that the applicant is not under the suspension or interdiction of the activity as an accessory sanction of administrative offence, issued by the service with inspection competencies of the Ministry responsible for the employment area and by the service with inspection competencies of the Ministry responsible for the economy area;

**COMMENTS TO THE 3RD REPORT ON THE EVALUATION OF CoE CONVENTION AGAINST
TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
PORTUGAL - MAY 2022**

d) Copy of the memorandum and articles of association, in the case of a legal person;

e) Proof of the requisites of the adequate organizational structure for the exercise of the activity or a statement under oath of the requisites that it satisfies if the license is granted;

f) Declaration in which it constituted a bond if the licence is granted. In order to prove the regularized situation before the tax administration and social security, in relation to the exercise of previous activities, independently of these being or not terminated, the applicant must consent to the consultation by the public employment service, in the terms foreseen in Decree-Law 114/2007, of 19 April, or in its absence, presentation of a certificate of regularized tax or contributory situation.

The public employment service considers the request and prepares a report and makes a proposal for a decision within 30 days.

The request's decision is of the member of the Government responsible for the area of employment, with the power to delegate competences.

After signing the order for the issuing of the licence, the public employment service shall notify the applicant to, within 30 days, provide proof of the lodging of a bond and the existence of an organisational structure and adequate facilities for the exercise of the activity he or she has undertaken to satisfy.

The licence shall only be issued and notified to the applicant after presentation of the proof referred to in the previous point.

<https://eportugal.gov.pt/servicos/requerer-a-emissao-de-licenciamento-de-empresa-de-trabalho-temporario>

Procedures for setting up a service company.

On another hand, a service company can be created on the Spot. It is a simple and quick, way to create a company in a one-stop shop.

The entire process of incorporating a commercial company or civil partnership in commercial form can be done in a single branch, in a single moment. This service enables the creation of commercial companies such as:

- limited companies;
- sole proprietorship companies;
- public limited companies.

European public limited companies cannot be created at these counters.

<https://justica.gov.pt/Servicos/Empresa-na-Hora>

or

<https://justica.gov.pt/Portals/0/IRN/incorporating-company-guide-LINKS.PDF?ver=2020-01-30-214952-110>

144. Portugal will take note of this recommendation.

150. Portugal will take note of this recommendation.

**COMMENTS TO THE 3RD REPORT ON THE EVALUATION OF CoE CONVENTION AGAINST
TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
PORTUGAL - MAY 2022**

160. Portugal will take note of this recommendation.

176. Portugal will take note of this recommendation.

177. The project “Improved prevention, assistance, protection and (re)integration system for victims of sexual exploitation” (EEAGrants) (see bullet 169) was developed to address some of the points raised in the first paragraph.

Concerning the second paragraph, it is important to highlight that according to the Decree Law n.º 368/2007, a victim of trafficking, even unable or unwilling to cooperate with the authorities can be granted a residence permit. The Sole art.º of this Decree-Law stipulates that a residence permit can be issued to VOT that:

- a) fear for their safety and the safety of their family members;
- b) fear for their health and the health of their relatives;
- c) have a frail familiar situation;
- d) are found to be vulnerable under any attending circumstance.

This residence permit can be granted based on a proposal made by the National Rapporteur, the police and judicial authorities. The need to protection – and therefore the renewal of the residence permit is allowed as long as the victim and the victim’s family need protection.

So, the formal identification of victims of THB does not depend exclusively on their co-operation with law enforcement agencies and on the outcome of the criminal proceedings.

185. Portugal will take note of this recommendation.

200. Portugal will take note of this recommendation.

207. Portugal will take note of this recommendation.