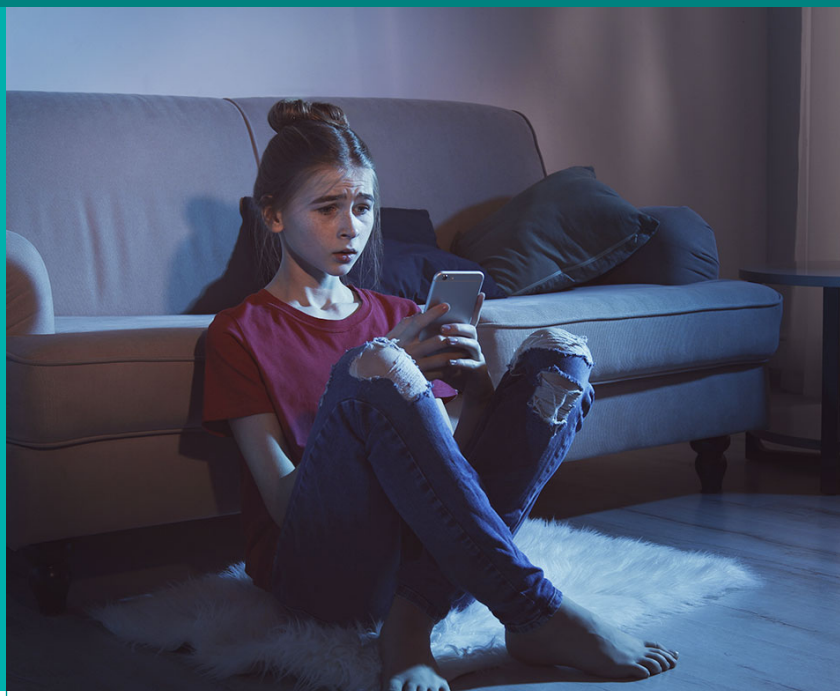
QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Mesures de prévention et de détection des vulnérabilités à la traite des êtres humains

RAPPORT D'ÉVALUATION

PORTUGAL



GRETA

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

Mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

GRETA(2026)13

Adopté le 5 mars 2026
Publié le 4 juin 2026

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/trafficking

Table des matières

Préambule 4
Résumé général 6
Informations générales sur la traite des êtres humains au Portugal 10
I. Introduction 11
II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains 13
III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains 16
1. Prévention de la traite des êtres humains 16
a. Introduction 16
b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains 17
i. Travailleuses et travailleurs migrants 17
ii. Personnes en demande d'asile et personnes réfugiées 22
iii. Enfants et jeunes 25
iv. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite des êtres humains 28
v. Personnes en situation de handicap 29
vi. Personnes sans abri 30
vii. Personnes LGBTI 31
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite 31
a. Identification des victimes de la traite 32
b. Assistance aux victimes 34
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants 37
3. Droit pénal matériel et droit procédural 40
a. La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence 40
b. Enquêtes, poursuites et sanctions 42
c. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime 47
IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC) 47
V. Thèmes du suivi propres au Portugal 51
1. Permis de séjour 51
2. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite 52
3. Indemnisation 54
4. Disposition de non-sanction 57
VI. Conclusions 58
Annexe 1 - Statistiques relatives aux victimes de la traite et aux affaires de traite au Portugal entre 2021 et 2024 60
Annexe 2 - Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA 62
Annexe 3 - Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations de la société civile que le GRETA a consultées 69
Commentaires du gouvernement 71

Préambule

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 troisième cycle d'évaluation de la Convention portait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite.

Pour le quatrième cycle d'évaluation de la Convention, le GRETA a décidé de se concentrer sur les vulnérabilités à la traite des êtres humains et sur les mesures prises par les États parties pour les prévenir, pour détecter et aider les victimes en situation de vulnérabilité, et pour sanctionner les trafiquants. Une attention particulière est aussi accordée à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour commettre des infractions de traite ; en effet, cette utilisation entraîne des changements structurels dans le mode opératoire des trafiquants et elle aggrave les vulnérabilités.

Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème. La notion de « vulnérabilité » apparaît aux articles 4 (définitions), 5 (prévention de la traite des êtres humains) et 12 (assistance aux victimes) de la Convention. Selon le paragraphe 83 du rapport explicatif de la Convention, « par abus de position de vulnérabilité, il faut entendre l'abus de toute situation dans laquelle la personne concernée n'a d'autre choix réel et acceptable que de se soumettre. Il peut donc s'agir de toute sorte de vulnérabilité, qu'elle soit physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique. Cette situation peut être, par exemple, une situation administrative précaire ou illégale, une situation de dépendance économique ou un état de santé fragile. En résumé, il s'agit de l'ensemble des situations de détresse pouvant conduire un être humain à accepter son exploitation. Les individus abusant d'une telle situation commettent une violation flagrante des droits de la personne humaine et une atteinte à sa dignité et à son intégrité auxquelles il n'est pas possible de renoncer valablement. »

Le GRETA renvoie au document d'information n° 12/2022 de l'ICAT sur la prise en compte de la vulnérabilité à la traite des êtres humains, qui définit la vulnérabilité comme l'ensemble des facteurs intrinsèques, environnementaux ou contextuels qui augmentent le risque qu'une personne ou un groupe soit victime de la traite. L'ICAT classe les facteurs de vulnérabilité en trois catégories : facteurs personnels (âge, genre, origine ethnique, handicap, etc.), facteurs situationnels (grande pauvreté, chômage, statut juridique, etc.) et facteurs contextuels (lois discriminatoires, politiques et normes sociales, conflits armés, crises, etc.). Ces facteurs interagissent et peuvent augmenter le risque que certaines personnes, certains groupes et/ou certaines communautés soient victimes de la traite[1]. La vulnérabilité à la traite des êtres humains est également soumise à des facteurs intersectionnels, comme le genre, l'appartenance à un groupe minoritaire et le statut socioéconomique.

En plus de l'axe thématique sur les vulnérabilités à la traite, le GRETA a décidé que chaque État partie devrait répondre à des questions de suivi adaptées à la situation nationale sur les recommandations non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre après le troisième cycle d'évaluation.

Le GRETA rappelle qu'il a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « exhorter », « considérer » et « inviter », qui correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action recommandée dans le cadre de la mise en conformité de la législation et/ou de la pratique de l'État partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques nationales ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de

[1] ICAT Issue Brief No. 12 on Addressing vulnerability to trafficking in persons - Search (bing.com).

dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. En « invitant » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont déjà sur la bonne voie et les encourage à poursuivre les actions engagées.

Résumé général

Le présent rapport, qui couvre la période allant de 2022 à mars 2026, évalue les mesures prises par le Portugal afin de prévenir les vulnérabilités à la traite des êtres humains, de détecter et d'aider les victimes en situation de vulnérabilité, et de sanctionner les trafiquants. Ce faisant, il accorde une attention particulière à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le but de commettre des infractions liées à la traite des êtres humains, ainsi qu'à l'utilisation des innovations technologiques pour prévenir la traite, protéger les victimes et poursuivre les trafiquants. Le rapport évalue aussi les progrès réalisés dans certains domaines examinés par le GRETA au cours des cycles d'évaluation précédents.

Au cours de la période considérée, les autorités portugaises ont pris une série de mesures pour développer le cadre stratégique et institutionnel de la lutte contre la traite. Ces mesures ont notamment consisté à créer un groupe de travail composé de procureur·es spécialisé·es dans les affaires de traite, un autre groupe chargé de rédiger un livre blanc formulant des recommandations destinées à prévenir et à combattre les mariages d'enfants, les mariages précoces et les mariages forcés, ainsi qu'un groupe informel chargé des questions de traite dans le domaine du sport. Le 5e plan d'action national de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains (2025-2027) a été adopté après une évaluation indépendante du plan précédent. Il prévoit une structure de coordination tripartite entre les ministères de l'Égalité, de la Justice et de l'Intérieur, et sa mise en œuvre est supervisée par la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG).

À la suite de la dissolution du Service de l'immigration et des frontières (SEF) et de la création de l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA), le personnel de l'unité spécialisée dans la lutte contre la traite et chargé des enquêtes sur les infractions liées aux migrations, y compris la traite, a rejoint les rangs de la police judiciaire (PJ). En outre, le Haut-Commissariat pour les migrations (ACM) a été supprimé et ses compétences ont été transférées à l'AIMA.

S'il reste principalement un pays de destination pour les personnes soumises à la traite, le Portugal est cependant aussi un pays d'origine et de transit. Les données recueillies par l'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH) pour la période 2021-2024 montrent que le nombre de victimes présumées de la traite s'élevait à 690 et que le nombre de victimes formellement identifiées était de 250. L'immense majorité des victimes formellement identifiées étaient des ressortissants étrangers de sexe masculin soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail. Il y a eu 39 enfants identifiés comme victimes. Au total, 22 ressortissants du Portugal ont été recensées parmi les victimes formellement identifiées.

Les autorités portugaises ont identifié plusieurs groupes vulnérables et secteurs à haut risque de traite. Les travailleuses et travailleurs migrants recrutés dans leur pays d'origine en proie à de graves difficultés économiques sont principalement exploités dans l'agriculture saisonnière. Les ressortissant·es du Portugal issus de milieux socioéconomiques défavorisés ou ayant des troubles de santé mentale sont également vulnérables à l'exploitation. Parmi les autres groupes vulnérables figurent les femmes soumises à l'exploitation sexuelle, les personnes sans abri et les personnes en situation de handicap. Les enfants sont de plus en plus touchés par la traite, la plupart des cas d'exploitation détectés concernant le secteur du sport.

Afin de prévenir les vulnérabilités des travailleuses et travailleurs migrants, les autorités portugaises ont adopté en 2024 un Plan d'action pour les migrations, qui prévoit la création d'une équipe d'inspection pluridisciplinaire chargée de prévenir et combattre l'exploitation par le travail. Le mandat de l'Autorité des conditions de travail (ACT) a été étendu pour englober l'hébergement temporaire des travailleuses et travailleurs détachés dans les secteurs du bâtiment et du génie civil. L'ACT dispose de bureaux d'information sur le territoire continental portugais et a lancé une nouvelle plateforme de services en ligne. Malgré ces mesures, le GRETA considère que les autorités devraient intensifier leurs efforts de prévention de l'exploitation des travailleuses et travailleurs migrants ; elles devraient en particulier renforcer les mécanismes d'inspection du travail et augmenter la fréquence des inspections dans les secteurs à haut

risque, assurer la formation continue des inspecteurs du travail, et veiller à ce que les entreprises sous-traitantes impliquées dans la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment dans l'agriculture, fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives.

La capacité des premières personnes interlocutrices des demandeuses et demandeurs d'asile à détecter les personnes vulnérables et à orienter les victimes présumées de la traite pour qu'elles puissent être identifiées, reste limitée. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à veiller à ce qu'une évaluation complète de la vulnérabilité, qui intègre des indicateurs de traite, soit systématiquement effectuée aux points de passage frontaliers, sur le territoire portugais et dans les centres de rétention administrative. Cela suppose de renforcer la formation et les recommandations opérationnelles qui sont fournies au personnel de l'AIMA, de la police de sécurité publique déployée aux points d'entrée des aéroports, et de la Garde nationale républicaine, ainsi qu'au personnel travaillant dans les centres de rétention pour personnes migrantes et les centres d'accueil pour personnes demandant l'asile.

En ce qui concerne les vulnérabilités des enfants à la traite, la traite des garçons migrants dans le domaine du sport et la persistance des mariages d'enfants, des mariages précoces et des mariages forcés, suscitent des préoccupations particulières. Plusieurs stratégies nationales et initiatives ciblées ont été adoptées pour lutter contre la violence à l'égard des enfants et pour promouvoir des environnements protecteurs. Tout en saluant les efforts déployés pour prévenir la traite des enfants et des jeunes, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient inclure la thématique de la traite des êtres humains dans les programmes de formation des enseignant·es, renforcer la prévention de la traite dans le secteur du sport et sensibiliser aux risques et aux conséquences préjudiciables des mariages d'enfants, des mariages précoces et des mariages forcés.

De plus, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour tenir compte de la dimension de genre de la traite, notamment en améliorant le cadre législatif, en menant des campagnes d'information et de sensibilisation efficaces afin d'éliminer les stéréotypes sexuels et de genre, et en aidant les femmes migrantes, les femmes réfugiées et les demandeuses d'asile à accéder à la formation professionnelle, à l'éducation et à l'emploi.

Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient s'assurer que les professionnel·les qui fournissent une assistance aux personnes en situation de handicap reçoivent une formation sur la traite qui les sensibilise tout particulièrement aux vulnérabilités susceptibles de conduire à la traite. Le GRETA salue les mesures prises pour réduire les vulnérabilités des personnes sans abri et considère que les autorités devraient poursuivre leurs efforts de prévention de la traite au sein de ce groupe vulnérable, notamment en dispensant des formations au personnel des centres d'accueil pour personnes sans abri, de sorte que ce personnel soit en mesure de détecter les signes de traite, d'aider les victimes potentielles et de les orienter vers les services pertinents.

Le cadre relatif à l'identification des victimes de la traite est défini dans les deux mécanismes nationaux d'orientation (MNO), l'un pour les adultes et l'autre pour les enfants. Cinq équipes pluridisciplinaires régionales, composées de psychologues et de travailleuses et travailleurs sociaux, aident à l'identification initiale des victimes et coordonnent le soutien qui leur est apporté. Toutefois, le caractère très restrictif des critères d'identification formelle des victimes a pour effet de réduire le nombre de personnes identifiées comme victimes. En particulier, l'identification insuffisante des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, notamment des enfants concernés, continue de susciter des inquiétudes. Le GRETA exhorte les autorités portugaises 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 répressifs ni de l'issue de la procédure pénale, et à établir des procédures pour la détection des victimes de la traite parmi les personnes qui demandent à bénéficier d'une protection internationale. De plus, le GRETA considère que les autorités devraient améliorer la détection proactive des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, et veiller à ce que les centres de rétention pour personnes migrantes situés dans les aéroports disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour détecter les cas de traite.

Le Portugal compte cinq refuges spécialisés dans l'accueil des victimes de la traite et deux centres qui proposent une assistance sur le long terme et favorisent la réinsertion sociale. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient allouer un financement public adéquat et durable aux équipes pluridisciplinaires et aux ONG gérant des foyers spécialisés, améliorer l'accès aux soins pour les victimes de la traite, et renforcer le cadre d'aide aux victimes en situation de handicap. De plus, les autorités devraient améliorer l'accès des victimes au marché de l'emploi, à la formation professionnelle et à l'éducation, notamment en formant les personnels des services d'aide à la recherche d'emploi pour leur permettre de mieux accompagner les victimes de la traite, et en encourageant les entreprises à vocation sociale à embaucher des personnes qui ont été soumises à la traite.

Par ailleurs, le GRETA exhorte les autorités portugaises à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance qui leur est apportée, en particulier en revoyant les dispositions juridiques correspondantes et en établissant un système qui permette la désignation de tutrices et tuteurs légaux dans un délai convenable. Les autorités devraient aussi 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 de leur famille.

Le GRETA se félicite de l'application de la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité dans la jurisprudence du Portugal et invite les autorités portugaises à continuer à dispenser aux professionnel·les concerné·es des formations sur les situations de vulnérabilité qui peuvent exister ou survenir chez les victimes, et sur la manière dont ces situations peuvent être exploitées dans le contexte de la traite.

Le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations dans des affaires de traite a augmenté au cours de la période de référence. Tout en saluant la création d'un réseau national de procureur·es et l'adoption, par le parquet général, d'une stratégie nationale de lutte contre la traite et les infractions connexes, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite. Elles devraient notamment veiller à ce que toute infraction de traite fasse l'objet d'une enquête menée de façon proactive, indépendamment du fait qu'une plainte ait été déposée ou non, et renforcer la coordination et la coopération entre les services répressifs, la société civile et le système judiciaire. Le GRETA appelle aussi les autorités à veiller à ce qu'il soit recouru de façon cohérente et opportune aux déclarations pour mémoire future, à garantir l'application systématique des règles spéciales régissant la conduite d'entretiens avec des enfants victimes, et à prévoir des salles d'entretien spécifiques offrant des conditions de protection renforcées pour favoriser la mise en œuvre de procédures adaptées aux enfants.

Les TIC sont de plus en plus utilisées pour recruter, contrôler et exploiter des victimes de la traite. Les autorités portugaises ont déployé des efforts pour renforcer la sécurité en ligne et prévenir les risques de traite facilitée par les TIC. Ces efforts se sont notamment traduits par un programme national d'éducation à la citoyenneté numérique, par une sensibilisation à la traite facilitée par les technologies dans les établissements scolaires et par l'adoption de dispositions législatives. Le GRETA considère que les autorités devraient continuer à renforcer les capacités des professionnel·les concerné·es en matière de lutte contre la traite facilitée par les TIC et à déployer les outils numériques nécessaires pour mener des enquêtes proactives et pour collecter des preuves électroniques, et intensifier les activités de sensibilisation et de formation destinées aux élèves, afin d'aborder les problèmes liés au recrutement et aux abus via internet et les réseaux sociaux.

Le nombre de victimes de la traite qui se sont vu accorder un permis de séjour a augmenté, mais ces permis ne sont toujours pas délivrés de façon opportune ni cohérente. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient concrètement et en temps utile du droit d'obtenir un permis de séjour lorsque leur situation personnelle le justifie ou lorsqu'elles coopèrent avec les autorités dans le cadre de la procédure pénale.

Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à faire en sorte que toutes les victimes de la traite, y compris les ressortissant·es de pays tiers, puissent effectivement accéder à une assistance juridique et à une aide juridictionnelle, en révisant les critères d'éligibilité et en veillant à ce que l'Institut de Sécurité sociale statue sur les demandes d'assistance juridique dans un délai raisonnable. De plus, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient allouer un financement suffisant aux ONG assurant l'assistance juridique aux victimes de la traite, veiller à ce que les victimes soient assistées par des avocat·es spécialisé·es, et revoir le système de rémunération des avocat·es commis d'office.

Les autorités portugaises ont pris des dispositions pour améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation ; parmi ces dispositions figure, par exemple, d'adoption de la Directive nº 1/2023 du ministère public, qui demande aux procureur·es d'accorder une attention particulière aux victimes vulnérables et de déposer des demandes d'indemnisation en leur nom. Toutefois, dans la pratique, rares sont les victimes de la traite qui obtiennent une indemnisation. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités à permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à l'indemnisation, en tirant pleinement parti de la législation sur le gel et la confiscation des avoirs et de la coopération internationale, et en assurant aux victimes une assistance juridique dans les procédures destinées à donner exécution aux décisions accordant l'indemnisation sollicitée. Les autorités devraient aussi permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à se faire indemniser par l'État, en révisant le critère relatif à l'incapacité temporaire ou permanente de travail d'au moins 30 jours, en garantissant l'accès des victimes à l'aide juridictionnelle lors de la présentation des demandes et en réduisant la durée de la procédure.

Il n'y a toujours pas de dispositions légales spécifiques sur la non-sanction des victimes de la traite au Portugal. Le GRETA a été informé par des ONG que certaines victimes avaient été condamnées pour des infractions commises alors qu'elles étaient exploitées dans le cadre de la traite. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à adopter une disposition spécifique prévoyant la possibilité de ne pas sanctionner les victimes pour avoir participé à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, et/ou à mettre au point des lignes directrices et des formations sur le principe de non-sanction à l'intention des forces de police et des procureur·es.

Informations générales sur la traite des êtres humains au Portugal
(couvrant la période de 2021 à mars 2026)

Entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains	1e juin 2008
Évaluations antérieures du GRETA	• Premier rapport d'évaluation (publié le 12 février 2013) • Deuxième rapport d'évaluation (publié le 17 mars 2017) • Troisième rapport d'évaluation (publié le 13 juin 2022)
Coordination de la lutte nationale contre la traite des êtres humains	• La Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG), qui relève depuis 2025 du ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports (auparavant du Bureau de la présidence du Conseil des ministres)
Rapporteur national	Le président adjoint de la CIG exerce la fonction de rapporteur national ou de mécanisme équivalent.
ONG et organes spécialisés	• L'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH) • Cinq équipes pluridisciplinaires régionales de soutien et de protection des victimes de la traite • Le groupe de travail des procureur·es spécialisé·es dans la traite des êtres humains • Le groupe de travail pour la prévention des mariages d'enfants, des mariages précoces et des mariages forcés et la lutte contre ces phénomènes. • Le Réseau d'appui et de protection des victimes de la traite (RAPVT) • ONG : l'Association portugaise du planning familial (APF), AKTO, l'Association portugaise de soutien aux victimes (APAV) et Saúde em Português
Stratégie nationale/plan d'action national	Le cinquième Plan d'action de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains 2025-2027, approuvé en décembre 2024 par la Résolution n° 194/2024 du Conseil des ministres.
Législation pertinente	• Le Code pénal – articles 160 (traite des personnes), 154-B (mariage forcé), 159 (esclavage) • La loi no 34/2004 établissant le régime juridique régissant l'accès au droit et aux tribunaux • La loi no 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 • Le Décret-loi n° 368/2007 relatif aux conditions d'octroi d'un délai de réflexion et d'un permis de séjour aux victimes de la traite • La loi no 104/2009 relative à l'indemnisation des victimes d'infractions violentes et de violence domestique • Le Décret-loi n° 41/2023 établissant l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile
Mécanisme national d'orientation (MNO)	Un mécanisme national d'orientation (MNO) spécifique pour les victimes adultes a été établi en 2008 et un autre pour les enfants victimes est en place depuis mai 2021.
Profil en matière de traite	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. La majorité des victimes formellement identifiées étaient des ressortissants étrangers de sexe masculin soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail, tandis que seuls quelques cas d'exploitation sexuelle et de mendicité forcée ont été signalés et aucun cas d'exploitation criminelle. Les principaux pays d'origine des victimes étrangères recensées au Portugal ont varié au cours de la période de référence.

I. Introduction

1. À la suite de l'entrée en vigueur au Portugal, le 1e juin 2008, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « la Convention »), les autorités portugaises ont pris une série de mesures pour développer le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains, conformément aux obligations prévues par la Convention. Elles ont notamment modifié la définition de la traite figurant dans le Code pénal (CP) et mis en place un mécanisme national d'orientation (MNO) pour les enfants victimes de la traite. Le nombre de refuges spécialisés pour les victimes de la traite a augmenté et un centre d'accueil spécialement dédié aux enfants victimes de ce phénomène a vu le jour. Dans l'objectif d'améliorer la réponse de la justice pénale face aux infractions de traite, le Bureau du procureur général a diffusé des lignes directrices spécifiques pour enquêter sur les cas de traite. Cependant, après trois cycles d'évaluation, le GRETA a conclu que des lacunes subsistaient dans certains domaines, en particulier l'identification des victimes parmi les personnes demandant une protection internationale, l'accès des victimes à une aide juridictionnelle gratuite et à une indemnisation, l'application de la disposition de non-sanction, et l'octroi de permis de séjour aux victimes.

2. Sur la base du troisième rapport du GRETA, le 17 juin 2022, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités portugaises, dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai de deux ans. Le rapport soumis par les autorités portugaises a été examiné à la 35e réunion du Comité des Parties (29 novembre 2024) et a été rendu public[2].

3. Le 13 novembre 2024, le GRETA a lancé le quatrième cycle d'évaluation de la situation au Portugal, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités portugaises. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 13 mars 2025 ; la réponse des autorités a été reçue le 20 mars 2025.

4. Du 14 au 18 juillet 2025 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 :

- Mme Ia Dadunashvili, membre du GRETA ;
- M. David Mancini, membre du GRETA ;
- Mme Teresa Armengol de la Hoz, administratrice au secrétariat de la Convention.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré Mme Margarida Balseiro Lopes, ministre de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, et Mme Sandra Ribeiro, présidente de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG). Des consultations ont également eu lieu avec M. Manuel Albano, rapporteur national pour la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi qu'avec des représentant·es des ministères et organismes publics concernés, notamment le ministère de la Justice, le ministère de la Santé, l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA), la police judiciaire, la police de sécurité publique (PSP), la Garde nationale républicaine (GNR), le Bureau du procureur général, le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour suprême de justice, la Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC), l'Autorité des conditions de travail (ACT), l'Autorité de sécurité alimentaire et économique (ASAE), la Commission nationale pour la promotion des droits et

[2] Rapport soumis par les autorités portugaises sur les mesures prises pour se conformer à la Recommandation du Comité des Parties CP/Rec(2022)06 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, disponible à l'adresse : https://rm.coe.int/report-submitted-by-the-authorities-of-portugal-on-measures-taken-to-c/1680b2bd6a.

la protection des enfants et des jeunes (CNPDPCJ) et l'Institut portugais du sport et de la jeunesse. La délégation du GRETA a aussi rencontré des membres de la Commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties du Parlement portugais ainsi que des représentant·es du Bureau du Médiateur portugais. Par ailleurs, la délégation s'est entretenue avec des membres des équipes pluridisciplinaires régionales de soutien et de protection des victimes de la traite, basées à Lisbonne et à Porto.

6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparées avec l'ordre national des avocats, des représentant·es d'organisations non gouvernementales et des avocat·es des victimes de la traite. Elle s'est également entretenue avec des fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

7. Au cours de sa visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans la région de l'Alentejo où elle a visité un refuge pour victimes de la traite de sexe masculin, géré par une ONG. La délégation a aussi visité le centre de rétention administrative de l'aéroport de Lisbonne, un centre d'accueil pour les personnes en demande d'asile (CAR 1) à Bobadela ainsi qu'un refuge pour les personnes sans-abri géré par l'Armée du Salut à Lisbonne.

8. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que la délégation a consultées figure à l'annexe 3 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations qu'elles lui ont données.

9. Le GRETA tient à remercier les autorités portugaises pour leur coopération, en particulier M. Nuno Gradim, fonctionnaire de police à 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 55e réunion (17-21 novembre 2025) et l'a soumis aux autorités portugaises pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 9 février 2026 et ont été pris en compte par le GRETA lors de l'adoption du rapport final, à sa 56e réunion (2-6 mars 2026). Le rapport rend compte de la situation au 6 mars 2026 ; les faits nouveaux intervenus après cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse ni dans les conclusions qui suivent. Les conclusions et propositions d'action du GRETA sont résumées à l'annexe 2.

II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

11. Le Portugal demeure 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 recueillies par l'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH) pour la période 2021-2024 montrent que le nombre de victimes présumées de la traite[3] s'élevait à 690. Le nombre de victimes de la traite formellement identifiées (à savoir celles dont le statut a été confirmé à l'issue d'une enquête pénale) s'élevait à 250 (45 en 2021, 35 en 2022, 134 en 2023 et 36 en 2024), dont 39 enfants (3 filles en 2022 et 36 garçons en 2023). L'immense majorité d'entre elles étaient des ressortissants étrangers de sexe masculin soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail (voir l'annexe I pour des statistiques détaillées). Au total, 22 personnes de nationalité portugaise ont été recensées parmi les victimes formellement identifiées.

12. En ce qui concerne les nouvelles tendances, le profil des enfants victimes de la traite a changé, les garçons étant désormais majoritaires, après l'identification de 36 garçons comme victimes de la traite dans le cadre d'une seule et même enquête pénale menée en 2023 (voir le paragraphe 138). De plus, à la différence de la période d'évaluation précédente où la plupart des victimes étaient des ressortissant·es de l'UE, la majorité de celles identifiées au cours de la période considérée étaient des ressortissant·es de pays tiers. La République de Moldova, l'Inde, la Colombie, le Népal, l'Ukraine, le Sénégal, le Brésil et El Salvador étaient les principaux pays d'origine.

13. En ce qui concerne le cadre législatif de la lutte contre la traite des êtres humains, la loi nº 39/2025[4], portant modification de la loi relative à la protection des enfants et des jeunes en danger, du Code civil et du Code du registre civil, a interdit tout mariage impliquant des personnes de moins de 18 ans sans exception[5] (voir aussi le paragraphe 65).

14. Concernant le cadre institutionnel de la lutte contre la traite, la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG) a continué d'assurer la coordination de la mise en œuvre des activités prévues dans le plan d'action national. Alors qu'elle relevait auparavant du Bureau de la présidence du Conseil des ministres, la CIG est passée en 2025 sous l'autorité du ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports. Les fonctions de rapporteuse ou rapporteur national et de coordinatrice ou coordinateur national de la lutte contre la traite des êtres humains continuent d'être assumées par la même personne, qui occupe la vice-présidence de la CIG, et les autorités estiment que ce dispositif fonctionne bien. Rappelant sa position sur la nécessité d'établir une séparation structurelle entre la fonction de suivi et la fonction d'exécution pour assurer une évaluation objective des lois, des stratégies et des pratiques anti-traite, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures pour mettre en place un·e rapporteur·e national·e indépendant·e ou désigner un autre mécanisme indépendant qui serait chargé du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État, comme le prévoit l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, en veillant à le doter d'un financement durable pour garantir son efficacité et son autonomie à long terme.

15. Plusieurs groupes de travail ont été créés au cours de la période considérée. L'un d'eux, composé de procureur·es spécialisé·es dans la traite des êtres humains et nommés par le Bureau du procureur général, avait pour objectif de renforcer la réponse institutionnelle à la traite (voir le paragraphe 135). Un autre groupe, opérationnel entre février 2021 et octobre 2024, était chargé de rédiger un livre blanc

---

3 Personnes détectées par les forces de l'ordre et signalées par des ONG ou d'autres organismes sur la base des indicateurs de traite.

4 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/39-2025-913223399.

5 Avant cette modification, les jeunes âgés de 16 ou 17 ans qui le souhaitaient pouvaient se marier avec l'autorisation de leurs parents respectifs, ce qui leur permettait d'obtenir l'émancipation.

formulant des recommandations visant à prévenir et à combattre les mariages d'enfants, les mariages précoces et les mariages forcés (voir le paragraphe 65). Par ailleurs, un groupe de travail informel a été établi en 2023 et chargé de gérer une affaire de traite dans le domaine du sport (voir le paragraphe 63).

16. Le Réseau d'appui et de protection des victimes de la traite (RAPVT), créé en 2013 et comprenant 22 organisations partenaires, est coordonné par la CIG. Alors que le réseau ne s'était pas réuni depuis quatre ans, dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué qu'une réunion avait eu lieu en décembre 2025. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient assurer le fonctionnement régulier du RAPVT grâce à l'organisation de réunions périodiques.

17. Depuis octobre 2023, le Portugal a entrepris une réforme d'envergure des politiques d'asile, de migration et de contrôle aux frontières, qui s'est traduite par la dissolution du Service de l'immigration et des frontières (SEF) et la création de l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA) en tant qu'organisme administratif central chargé de la gestion des migrations et de l'asile. Les fonctions de contrôle aux frontières du SEF ont été confiées à la police de sécurité publique (PSP), en charge des frontières aériennes, et à la Garde nationale républicaine (GNR), responsable des frontières terrestres et maritimes. Le personnel de l'unité spécialisée dans la lutte contre la traite et chargé des enquêtes sur les infractions liées aux migrations, y compris la traite des êtres humains, a rejoint les rangs de la police judiciaire (PJ). En outre, le Haut-Commissariat pour les migrations (ACM) a été aboli et ses compétences ont été transférées à l'AIMA. Cette dernière est notamment responsable du traitement des permis de séjour, des demandes d'asile et de l'intégration des personnes migrantes.

18. Près de quatre ans se sont écoulés[6] entre l'expiration du 4e plan d'action national de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains (2018–2021) et l'adoption du 5e plan (2025-2027)[7] par la Résolution no 194/2024 du Conseil des ministres. Sa mise en œuvre a débuté en septembre 2025 avec une réunion du comité de coordination, suivie de la première réunion du comité de suivi technique en octobre 2025. Les autorités ont fait savoir que l'application de nombreuses mesures inscrites dans le 4e plan s'était poursuivie après 2021. D'après les représentant·es de la société civile, la coordination stratégique et le soutien apporté aux victimes de la traite ont pâti de cet intervalle entre les deux plans d'action.

19. Le 5e plan d'action national s'articule autour de trois axes stratégiques : (1) consolider et renforcer les connaissances en matière de traite et promouvoir l'information et la sensibilisation à ce sujet ; (2) garantir aux victimes un meilleur accès à leurs droits, tout en consolidant, renforçant et améliorant les mesures de soutien et de protection ; et (3) renforcer les activités de prévention et de lutte contre les réseaux criminels organisés impliqués dans la traite des êtres humains. Selon les autorités, ce 5e plan d'action a été adopté à l'issue d'un vaste processus de consultation. Toutefois, les ONG ont fait savoir au GRETA qu'elles auraient souhaité être davantage associées à cette démarche. Le plan d'action national ne dispose pas de budget spécifique, chaque ministère ou organisme étant chargé de financer les mesures qui relèvent de sa compétence. Il a été signalé au GRETA que le budget annuel alloué par la CIG aux activités anti-traite, y compris les équipes pluridisciplinaires et la gestion des refuges, se maintient autour de deux millions d'euros et qu'il est principalement assuré par le financement de différents projets par l'UE.

20. Le 5e plan d'action national prévoit une structure de coordination tripartite entre les ministères de l'Égalité, de la Justice et de l'Intérieur qui, selon les autorités portugaises, devrait permettre une prise de décision plus souple et mieux coordonnée, ainsi que des réponses plus rapides et plus efficaces. Sa mise

6 Un projet de plan d'action national couvrant la période 2022-2024 a été examiné et soumis à consultation publique, mais n'a finalement pas été adopté en raison du climat d'instabilité politique.

7 Disponible à l'adresse : https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/194-2024-901147126.

en œuvre fait l'objet d'un suivi par la CIG[8], sous la houlette d'un nouveau comité de coordination[9], avec le soutien d'un comité spécialisé dans le suivi technique[10]. Les membres du comité de suivi technique servent d'interlocuteurs au sein des ministères respectifs pour toutes les questions liées à la réalisation et à la supervision du plan d'action. Ils doivent également contribuer au suivi et à l'évaluation de ce plan et soumettre au comité de coordination, chaque année en janvier, un rapport d'exécution pour l'année précédente, accompagné d'un plan d'activité pour l'année à venir.

21. Le Centre interdisciplinaire d'études de genre, un centre de recherche de l'Institut des sciences sociales et politiques de l'Université de Lisbonne, a procédé à une évaluation indépendante du 4e plan d'action national. Il a relevé des problèmes de compréhension des indicateurs et des objectifs et a recommandé une plus grande implication des entités responsables et des partenaires dans leur définition, ainsi que l'établissement d'attentes et de calendriers précis. Il a également proposé l'élaboration d'un document d'orientation à l'appui de l'interprétation et de la mise en œuvre des mesures prévues, ainsi que la mise en place de méthodes de travail structurées entre les parties prenantes. L'analyse a par ailleurs mis en évidence la nécessité de consolider les ressources humaines de la CIG, compte tenu de son rôle central dans la coordination, la mise en œuvre et le suivi des plans d'action. Le GRETA se félicite de l'évaluation externe qui a été menée. Il invite les autorités portugaises à continuer de faire réaliser des évaluations indépendantes des plans d'actions nationaux, en s'attachant particulièrement à mesurer l'impact des mesures en matière de prévention de la traite des êtres humains et de protection des victimes, à partir des données et des résultats fournis par les parties prenantes dans ce domaine.

8 La CIG est chargée d'élaborer un plan d'activité annuel pour la mise en œuvre du Plan d'action national (PAN), d'encadrer et de superviser les entités responsables de l'application des mesures (notamment en demandant, au besoin, des informations à ce sujet) et de suivre la mise en œuvre du PAN. Elle est également chargée d'établir chaque année, avant le 15 mars, un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du PAN, comprenant une évaluation du respect du plan d'activité annuel. De plus, elle est tenue de rédiger un rapport final de mise en œuvre avant la fin du premier trimestre suivant l'expiration du PAN et de soumettre une proposition de révision de celui-ci au plus tard six mois avant son expiration.

9 Il comprend un·e représentant·e de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes, qui en assure la présidence, un·e représentant·e du ministère de la Justice et un·e représentant·e du ministère de l'Intérieur.

10 Le comité de suivi technique comprend : un membre du gouvernement compétent en matière de citoyenneté et d'égalité, qui en assure la présidence ; des membres du comité de coordination et sa présidente ou son président, qui remplacera le membre du gouvernement en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci ; la présidente ou le président de la CIG ; le ou la rapporteur·e national·e sur la traite des êtres humains ; des représentant·es de chaque secteur gouvernemental en charge de l'exécution du plan d'action national ou associé à celle-ci ; un·e représentant·e du secrétaire général du système de sécurité intérieure, de la Garde nationale républicaine, de la police de sécurité publique, de la police maritime, de la police judiciaire militaire, de la police judiciaire, de l'AIMA, du ou de la chef·fe d'équipe de l'OTSH, ainsi qu'un·e représentant·e de la direction générale de l'autorité maritime, de l'Institut de la sécurité sociale, de la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes, de l'Autorité des conditions de travail, de la Direction générale des ressources naturelles, de la sécurité et des services maritimes, du Conseil supérieur de la magistrature, du Bureau du procureur général, de la Direction générale des affaires consulaires et des communautés portugaises, de l'Association nationale des municipalités portugaises, de l'Association nationale des paroisses et de trois représentant·es des ONG qui composent le Réseau d'appui et de protection des victimes de la traite (RAPVT).

III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Introduction

22. La prévention est essentielle dans la lutte contre la traite. Ainsi, l'article 5 de la Convention exige des États parties qu'ils établissent et/ou soutiennent des politiques et programmes efficaces pour prévenir la traite, en assurant une coordination entre les organismes publics, les organisations non gouvernementales et les autres éléments de la société civile qui sont concernés. Ces politiques et programmes doivent être particulièrement axés sur les personnes vulnérables à la traite et sur les professionnel·les concerné·es par ce phénomène, et doivent comprendre des recherches, des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, des initiatives sociales et économiques et des programmes de formation. Lors de la conception et de l'application des mesures de prévention, les États parties sont tenus de promouvoir une approche fondée sur les droits humains, d'utiliser l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une approche respectueuse des enfants, et de prendre des mesures spécifiques afin de réduire la vulnérabilité des enfants à la traite. De plus, en application de l'article 5 de la Convention, les États parties prennent des mesures pour que les migrations puissent se faire de manière légale. Enfin, l'article 6 de la Convention prévoit l'obligation positive, pour les Parties, d'adopter des mesures pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes aboutissant à la traite.

23. En s'appuyant sur les données quantitatives et qualitatives recueillies par l'OTSH, ainsi que sur les informations fournies par des ONG, les services répressifs et des organisations internationales, les autorités portugaises ont identifié plusieurs groupes vulnérables et secteurs à haut risque de traite. Les travailleuses et travailleurs migrants recrutés dans leur pays d'origine en proie à de graves difficultés économiques sont principalement exploités dans l'agriculture saisonnière. Les personnes ressortissantes portugaises issus de milieux socioéconomiques défavorisés ou ayant des troubles de santé mentale sont également vulnérables à l'exploitation. La construction, le travail domestique, la restauration, la pêche, les services de transport urbain (par exemple, les plateformes VTC) et le sport (football) font partie des secteurs économiques propices à l'exploitation. Sur le plan géographique, Beja est la région qui compte le plus grand nombre de cas confirmés d'exploitation par le travail, suivie par Braga et la région Centre au sens large. Parmi les autres groupes vulnérables figurent les femmes soumises à l'exploitation sexuelle, en particulier dans les zones touristiques comme Lisbonne, Porto, l'Algarve et Madère, cette dernière région étant marquée par un nombre élevé de cas d'exploitation sexuelle d'enfants. Les enfants sont de plus en plus touchés par la traite, la plupart des affaires d'exploitation détectées concernant le secteur du sport. Les personnes sans-abri, dont le nombre a augmenté ces dernières années, et les personnes en situation de handicap sont également considérées comme particulièrement exposés à l'exploitation.

24. En vue de réduire les vulnérabilités, le 5e plan d'action national propose différentes mesures, notamment des campagnes de sensibilisation ciblées, l'intégration de sujets liés à la lutte contre la traite dans les programmes universitaires, des formations à l'intention des professionnel·les susceptibles d'entrer en contact avec des victimes, ainsi que des actions de sensibilisation destinées aux groupes à risque tels que les enfants et les travailleuses et travailleurs migrants. D'autres mesures incluent la sensibilisation des entreprises privées à la question de la traite.

25. Les autorités n'ont pas fourni d'informations sur la participation de survivant·es de la traite à la conception et à l'élaboration des politiques et des mesures de lutte contre ce phénomène. Le GRETA met en avant l'importance de prendre en compte les expériences et les points de vue des victimes et des personnes ayant survécu à la traite dans la conception et l'évaluation des stratégies anti-traite. Le GRETA invite les autorités portugaises à mettre en place un conseil consultatif composé de personnes ayant survécu à la traite. Dans ce contexte, il est fait référence aux Lignes directrices du BIDDH sur la mise en place et le maintien de conseils consultatifs nationaux pour les survivant·es de la

traite, [11] ainsi qu'au document d'information du Groupe interinstitutions de coordination contre la traite des personnes (ICAT) relatif à l'inclusion éthique des survivant·es[12].

b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

26. Cette partie examine les mesures préventives prises concernant certains groupes vulnérables sur la base des informations fournies par les autorités portugaises et par des acteurs non étatiques. Le GRETA souligne que tout individu appartenant à l'un de ces groupes n'est pas pas vulnérable à la traite en soi ; des facteurs de vulnérabilité additionnels entrent généralement en jeu. Les différents groupes retenus doivent être considérés en tenant dûment compte de la complexité et de l'intersectionnalité des vulnérabilités à la traite.

i. Travailleuses et travailleurs migrants

27. Comme indiqué au paragraphe 11, la majorité des victimes identifiées au cours de la période considérée étaient des hommes soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail, principalement dans le secteur de l'agriculture saisonnière. La région de Beja a enregistré le nombre le plus élevé de cas (en raison probablement de la présence d'activités agricoles intensives), suivie par Braga et la région Centre dans son ensemble. Le recours au travail forcé dans le secteur agricole portugais serait monnaie courante, en particulier dans la production de fruits et de baies. Ce secteur ferait largement appel aux travailleuses et travailleurs migrants asiatiques qui seraient soumis à des conditions de vie et de travail déplorables[13].

28. En juin 2024, le Conseil des ministres portugais a adopté un plan d'action pour les migrations[14]. Ce plan met en place des voies d'entrée prioritaires pour les travailleuses et travailleurs qualifiés, rationalise les procédures de délivrance de visas et de permis de séjour, et encourage l'intégration des immigré·es sur le marché du travail, ainsi que le respect des droits des personnes migrantes et leur inclusion sociale. Malgré les mesures énoncées dans le plan, les ONG rencontrées par le GRETA indiquent que faute de ressources et de formation spécialisée pour le personnel concerné, les mesures prises pour répondre aux besoins urgents des travailleuses et travailleurs en situation de vulnérabilité restent insuffisantes, ce qui les expose au risque de traite des êtres humains.

29. Toujours en juin 2024, le Gouvernement portugais a aboli la procédure de manifestation d'intérêt, qui permettait aux personnes étrangères de régulariser leur situation au Portugal après être entrés dans le pays avec un visa de tourisme. Cette mesure, officialisée par le décret-loi nº 37-A/2024[15], a abrogé les articles 88 et 89 de la loi nº 23/2007[16]. Les changements ainsi apportés risquent d'accroître la vulnérabilité des personnes migrantes et de limiter leur accès à l'éducation, aux soins de santé et à des conditions de travail décentes. La nouvelle législation prive les personnes migrantes en situation irrégulière d'une voie légale essentielle vers la régularisation, et pourrait les exposer à un risque accru d'exploitation par le travail. Les autorités ont indiqué que le visa pour recherche d'emploi prévu à l'article 57-A de la loi nº 23/2007 reste en vigueur et permet à son titulaire d'entrer et de séjourner légalement au Portugal afin d'explorer les possibilités d'emploi. Il est valable 120 jours et peut être prolongé de 60 jours.

---

11 OSCE/BIDDH, *Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils (NSTACs),* 2024.

12 ICAT, *Ensuring Ethical Survivor Inclusion,* document d'information, 2025.

13 https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/portugal-tem-muita-agricultura-forcada-para-exportacao-diz-antonio-barreto?utm.

14 https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDEysQAASnPtkQUAAAA%3D. ? Lien ne fonctionne pas

15 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/37-a-2024-867842979.

16 https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis.

30. Le mandat de l'Autorité des conditions de travail (ACT) reste globalement inchangé par rapport à celui décrit dans le troisième rapport du GRETA[17]. Conformément au décret-loi n°°123/2025, qui est entré en vigueur le 21 décembre 2025 et fixe les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les logements temporaires destinés aux travailleuses et travailleurs détachés dans les secteurs du bâtiment et du génie civil, l'ACT est désormais chargée de contrôler les conditions de travail et celles relatives à l'hygiène, à la sécurité et à la santé des travailleuses et travailleurs. Elle est habilitée à vérifier le respect des normes applicables, à s'assurer du bon état d'usage ou de fonctionnement des logements et à répondre à tout risque de non-conformité. Elle est également en mesure d'engager des procédures pour infraction administrative dans ce domaine, sans préjudice des attributions d'autres entités. Le nombre d'inspectrices et d'inspecteurs du travail reste similaire à celui de 2021, avec un total de 485 . Il n'y a pas de médiatrices et médiateurs culturels présents lors des inspections menées et lorsque des signes de traite sont détectés, les cas sont communiqués à la police pour enquête. Cependant, l'ACT a précisé ne pas recevoir de retour d'information de la police concernant ces signalements. Elle a porté à l'attention du ministère public 383 infractions pénales liées au travail (68 en 2021, 88 en 2022, 93 en 2023 et 134 en 2024), mais on ignore combien de ces signalements concernaient la traite des êtres humains.

31. L'ACT a continué de donner la priorité aux inspections dans le secteur agricole, qui est particulièrement à risque en matière de travail forcé et d'exploitation par le travail. Au cours de la visite, le GRETA a appris que l'Autorité a effectué 89 visites d'inspection, principalement dans ce secteur, suivi par les domaines du commerce de gros et de détail et de réparation de véhicules, touchant 1 066 travailleuses et travailleurs. Le nombre de personnes concernées par les inspections dans les secteurs de l'agriculture et du bâtiment a augmenté (passant de 107 en 2021 à 1 098 en 2024). La majeure partie des inspections ont été menées dans les districts de Guarda, Lisbonne, Braga, Santarém et Beja. Elles ont donné lieu à l'ouverture de 171 procédures au total, dont environ 30 % concernaient des violations du droit du travail et 11 % des contrats de travail irréguliers.

32. Le Protocole de coopération pour la migration de travail régulée, signé le 1e avril 2025 entre le Gouvernement portugais et les principales confédérations patronales, prévoit une procédure « accélérée » visant à rendre plus efficace le processus de recrutement et de délivrance de visas pour les travailleuses et travailleurs étrangers afin de remédier aux pénuries de main-d'œuvre au Portugal. En vertu de ce protocole, les visas de travail doivent être délivrés dans un délai déterminé (généralement 20 jours), sous réserve que les employeurs garantissent un contrat de travail en bonne et due forme, une assurance voyage et une couverture santé, un logement adéquat et une formation, incluant un soutien à l'apprentissage de la langue portugaise. Cette mesure vise à simplifier et à accélérer les migrations de travail légales tout en garantissant des pratiques de recrutement éthiques et le respect du droit national en matière d'immigration.

33. Le décret-loi no 260/2009[18] établit le régime juridique régissant l'exercice et l'agrément des agences de placement privées et des agences de travail intérimaire, y compris les dispositions relatives à la mise à disposition de travailleuses et travailleurs à des tiers[19]. En vertu de celui-ci, l'entreprise doit être enregistrée en tant qu'agence de travail intérimaire, s'acquitter des frais connexes (notamment un dépôt de garantie et une licence d'exploitation) et se conformer aux obligations de déclaration et d'information envers les autorités compétentes en matière de travail et les personnes salariées. L'ACT a effectué 1 529 inspections d'agences de travail intérimaire (374 en 2021, 406 en 2022, 316 en 2023 et 433 en 2024) et 152 d'agences de placement privées (43 en 2021, 35 en 2022, 24 en 2023 et 50 en 2024). Celles-ci ont

17 Voir le troisième rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 155.

18 Le décret-loi défend des principes tels que l'égalité des chances, la non-discrimination, la protection des données et le libre accès aux services de placement pour les personnes en recherche d'emploi. Il exclut également le renouvellement automatique des licences, et impose une vérification annuelle du respect des obligations légales.

19 Les agences de placement privées servent d'intermédiaires entre les personnes en recherche d'emploi et les employeurs, mais n'emploient pas elles-mêmes les travailleuses et travailleurs. En revanche, les agences d'intérim recrutent directement les personnes et les affectent à des entreprises utilisatrices pour des missions temporaires.

donné lieu à la délivrance de 155 notifications administratives aux entreprises et à 37 constats d'infraction/sanctions[20].

34. Plusieurs interlocutrices et interlocuteurs rencontrés par le GRETA ont fait état de difficultés à poursuivre les entreprises impliquées dans la traite des êtres humains, en particulier dans le secteur agricole, où la sous-traitance de main-d'œuvre crée des échappatoires. Il semblerait que les tribunaux considèrent les entreprises spécialisées dans la mise à disposition de travailleuses et travailleurs aux agricultrices et agriculteurs comme de simples « prestataires de services » et non comme des agences de placement privées. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont précisé que les personnes mises en cause recourent souvent à des entreprises unipersonnelles ou à plusieurs sociétés liées au sein d'une chaîne de sous-traitance artificielle afin de dissimuler l'exploitation de travailleuses et travailleurs. Ces entités servent à formaliser des contrats de services avec des entreprises agricoles et font office d'intermédiaires dans l'exploitation par le travail. Lorsqu'il est établi que ces entités sont contrôlées par les personnes physiques accusées et qu'elles ont été créées spécifiquement à cette fin, elles sont généralement poursuivies en tant que personnes morales mises en cause dans le cadre des procédures pénales. Cependant, les auteurs de ces infractions procèdent parfois à la liquidation ou à la dissolution des sociétés pendant la procédure ou avant son terme, ce qui est facilité par le régime juridique et commercial en vigueur au Portugal et rend plus difficile l'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales, malgré les dispositions existantes du Code pénal.

35. L'Autorité de sécurité alimentaire et économique (ASAE) est un organe de la police judiciaire placé sous la tutelle du ministère de l'Économie et de la Cohésion territoriale, qui relève sur le plan fonctionnel du ministère public lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des infractions. Elle dispose de trois centres régionaux (Nord, Centre et Sud) et emploie près de 200 inspecteurs. Ces derniers sont investis de pouvoirs de police, notamment en matière d'enquête, d'inspection, de collecte de preuves et d'application de sanctions dans des domaines tels que la criminalité économique, la sécurité alimentaire et la protection de la santé. L'ASAE n'est pas compétente pour enquêter sur les affaires de traite des êtres humains, et si elle est amenée, dans le cadre de ses activités d'inspection, à rencontrer des victimes de la traite, il lui appartient de les signaler à la police judiciaire. Des formations sur la traite ont été organisées à l'intention du personnel de l'ASAE (une en 2021 qui a réuni 25 participant·es, et une autre en 2022 suivie par 29 membres du personnel en charge des enquêtes criminelles et des inspections).

36. Les inspecteurs de l'ASAE et de l'ACT ont mis en avant les difficultés liées à la barrière de la langue lors de leurs missions, car de nombreuses personnes migrantes ne parlent pas portugais. De plus, il manque des interprètes ainsi que des médiatrices et des médiateurs culturels . Les agentes et agents de l'ASAE et de l'ACT peuvent faire appel à la police à l'appui de leurs inspections. En outre, des points de contact entre la police, l'ASAE et l'ACT ont été mis en place afin de faciliter les signalements en cas de besoin.

37. Entre autres mesures visant à prévenir et à combattre l'exploitation par le travail, le Plan d'action pour les migrations prévoit la création d'une équipe d'inspection multi-forces. Sa mise en œuvre a débuté en octobre 2025, à la suite d'une décision officielle du secrétaire général du système de sécurité intérieure. Cette équipe est dirigée par la police judiciaire, la police de sécurité publique (PSP) et la Garde nationale républicaine (GNR), et associera des institutions spécialisées telles que l'ACT, l'ASAE, l'AIMA, l'Institut de la sécurité sociale (ISS), ainsi que les équipes pluridisciplinaires régionales et, le cas échéant, les autorités locales. Deux réunions auxquelles ont participé tous les membres ont déjà eu lieu, et le modèle de rapport pour les actions conjointes a été approuvé, y compris le nombre d'actions et leurs dates de mise en œuvre. D'après les autorités, ces inspections viseront principalement à détecter les cas de traite. De plus, compte tenu des défis auxquels sont confrontés les pays d'origine, le plan prévoit le renforcement de la

[20] S'agissant des agences de placement privées et de travail temporaire, il convient de noter qu'une même agence peut avoir fait l'objet de plusieurs inspections, car ces agences placent des personnes dans différentes entreprises utilisatrices, et il n'y a pas de données ventilées.

coopération internationale grâce à l'établissement d'une voie de communication spécifique avec la Direction générale des affaires consulaires et des communautés portugaises, ainsi que le déploiement ou le renforcement éventuel d'agents de liaison en matière de sécurité dans les postes consulaires identifiés comme à haut risque.

38. En juin et septembre 2023, les instances portugaises (l'ACT, la GNR et la PSP) ont participé à des journées d'action commune axées sur la détection des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail dans les districts d'Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Guarda et Portalegre. Vingt-quatre employeurs et 285 travailleuses et travailleurs ont été contrôlés, dans le cadre de 55 procédures d'inspection, dont 15 % concernaient des infractions au droit du travail et 30 % des conditions d'emploi inadéquates.

39. L'ACT dispose de 32 bureaux d'information décentralisés sur le territoire continental portugais, qui dispensent des conseils en matière de droit du travail. Le personnel parle portugais et, dans certains bureaux, également l'anglais. L'ACT a aussi lancé une nouvelle plateforme de services en ligne, accessible depuis son site internet ou par téléphone (300 077 999). Le site internet de l'ACT[21] propose des fonctionnalités de traduction améliorées en anglais, français et espagnol et fournit des informations exhaustives sur la législation du travail, notamment pour les travailleurs détachés dans le secteur du bâtiment. Il propose également le guide « Travailler au Portugal »[22], disponible en huit langues,[23] ainsi que les brochures « Accueil et intégration des personnes migrantes au Portugal »[24] et « Citoyennes et citoyens timorais au Portugal – Accueil et intégration »[25], toutes deux traduites en trois langues[26]. Par ailleurs, la permanence téléphonique de l'ACT (300 069 300) fournit des informations sur le droit du travail, ainsi que sur la sécurité et la santé au travail. Au cours des quatre dernières années, des informations liées à deux cas présumés de traite ont été transmises à la permanence téléphonique. L'ACT a mis en avant la nécessité d'établir des statistiques précises sur les appels reçus par la permanence, car le système actuel catégorise uniquement les principaux problèmes liés à l'emploi.

40. L'ACT collabore avec les municipalités pour mieux faire connaître les droits et obligations des personnes salariées en matière de travail, de santé et de sécurité au travail au Portugal. Des supports d'information ont été mis à disposition, notamment les brochures mentionnées au paragraphe précédent. De plus, la campagne 2022 *Os abusos nem sempre são assim tão visíveis* (« Les abus ne sont pas toujours aussi visibles »)[27], élaborée par l'Association portugaise de soutien aux victimes (APAV) et comprenant une vidéo et trois affiches en portugais, visait à sensibiliser le public à la discrimination et à l'exploitation par le travail et à encourager les victimes à demander de l'aide.

41. Des activités de sensibilisation destinées aux professionnel·les ont été menées dans le cadre du projet CAPACITAR,[28] mis en œuvre en 2021-2023. Ce projet visait à prévenir et à combattre la discrimination fondée sur la nationalité ou l'origine migratoire, ainsi que toutes les formes d'exploitation, en renforçant les capacités des professionnel·les qui sont en contact direct avec les personnes migrantes. Quinze sessions de formation ont été organisées, auxquelles ont participé 184 acteurs des secteurs de la police, de la justice, de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale, ainsi que 31 activités de sensibilisation qui ont permis de toucher 514 professionnel·les. En outre, l'ACT a indiqué avoir organisé des actions de sensibilisation avec des associations d'agricultrices et d'agriculteurs et produit une brochure à l'intention des employeuses et employeurs expliquant les conséquences des infractions liées à la traite et à l'exploitation par le travail.

---

21 https://portal.act.gov.pt/Pages/Home.aspx.

22 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiGhdPw7-qTAxUz9AIHHYjvINkQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fportal.act.gov.pt%2FAnexosPDF%2FDocumenta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2FBrochuras%2C%2520folhetos%2520e%2520cartazes%2FFolhetos%2FRela%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520de%2520Trabalho%2Fguia_trabalhadorestrangeiro_FR.pdf&usg=AOvVaw2IXALhsyL_dvgu95X6jV5z&opi=89978449.

23 Portugais, anglais, français, espagnol, bengali, hindi, népalais, chinois et ukrainien.

24 https://www.acm.gov.pt/documents/10181/0/Folheto-Info-macao-Migrantes.pdf. ??? Lien ne fonctionne pas

25 https://www.acm.gov.pt/documents/10181/0/macao-Cidadãos-Timoreenses.pdf/. ??? idem

26 Portugais, anglais et tétoum.

27 https://i0.wp.com/apav.pt/wp-content/uploads/2025/01/img24_1-scaled.jpg?fit=1828%2C2560&ssl=1.

28 https://apav.pt/publiproj/index.php/215-capacitar.

42. Le 5e plan d'action national contre la traite met en évidence les problèmes structurels liés au travail forcé et prévoit la mise en place d'actions de formation et de sensibilisation à l'intention des travailleuses et travailleurs migrants afin de prévenir le travail non déclaré, l'exploitation et les abus, ainsi que l'organisation de formations spécialisées pour le personnel d'inspection du travail.

43. L'AIMA fournit des informations sur les droits des personnes migrantes, la régularisation de leur situation et leur protection contre les abus et le personnel de son service de l'immigration et de l'intégration assure une présence dans cinq de ses 34 bureaux d'accueil afin de venir en aide aux personnes migrantes. Cependant, selon les ONG, il est pratiquement impossible d'obtenir des informations auprès de cet organisme, car les appels et les courriels restent sans réponse. Les personnes migrantes se tournent de plus en plus vers des groupes sur les réseaux sociaux et des pages web non officielles qui peuvent être trompeuses, car elles utilisent le logo de l'AIMA et diffusent des informations inexactes.

44. Renvoyant à sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail[29] et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail[30], le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Elles devraient notamment :

- redoubler d'efforts pour s'assurer que les entreprises sous-traitantes impliquées dans la traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier dans l'agriculture, fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces, et définir plus précisément le cadre juridique afin d'empêcher toute utilisation abusive par ces entreprises du statut de « prestataire de services » pour échapper à leur responsabilité ;

- renforcer les mécanismes d'inspection du travail afin de lutter efficacement contre la traite aux fins d'exploitation par le travail dans tout le pays, notamment en améliorant la communication et la collaboration entre l'Autorité des conditions de travail et la police afin de garantir le signalement rapide et la conduite d'enquêtes sur les cas présumés de traite ;

- augmenter la fréquence des inspections dans les secteurs où le risque d'exploitation est élevé ;

- dispenser une formation supplémentaire sur la traite des êtres humains au personnel d'inspection de l'Autorité des conditions de travail et de l'Autorité de sécurité alimentaire et économique, en mettant l'accent sur les vulnérabilités qui conduisent à la traite et sur la détection précoce des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail ;

- prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les travailleuses et travailleurs migrants soient informés de leurs droits d'une manière proactive dès qu'ils entrent en contact avec une autorité compétente et s'assurer qu'ils ont accès à des canaux de communication clairs, fiables et facilement accessibles fournissant des informations officielles précises et actualisées.

[29] https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-prevention-et-la-lutte-contre-la-traite-des-/1680a1060d.
[30] https://rm.coe.int/0900001680a83df5.

ii. Personnes en demande d'asile et personnes réfugiées

45. Selon les données d'Eurostat, 2 690 demandes d'asile ont été enregistrées au Portugal en 2024. Elles émanaient en majorité de personnes originaires du Sénégal, de Gambie, de Colombie, d'Angola, d'Afghanistan et du Venezuela. En 2024, 1 065 demandes ont été traitées dans le cadre d'une procédure accélérée ; les autorités ont rendu 1 005 décisions finales en première instance, qui ont consisté pour 995 d'entre elles en des rejets et pour 10 en l'octroi d'une protection internationale. Les personnes en demande d'asile sont confrontées à des retards importants dans le traitement de leur demande. Leur placement en rétention systématique au Portugal dans le cadre des procédures à la frontière a repris à la fin du mois d'octobre 2023, avec la mise en place de l'AIMA[31]. D'après les informations fournies par la police de sécurité publique, en 2024, 392 de ces personnes ont fait l'objet d'une mesure de rétention administrative, dont 347 à la frontière (refus d'entrée et de demande d'asile à la frontière) et 45 au CIT-UHSA[32] (dans le cadre d'une procédure d'éloignement). À août 2025, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) avait enregistré l'arrivée au Portugal de plus de 65 580 personnes ayant fui l'Ukraine à la suite de l'invasion à grande échelle par la Russie[33].

46. Établie par le décret-loi nº 41/2023, l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA) a succédé à la fois au SEF dont elle hérite des fonctions administratives en matière de migration et d'asile, et au Haut-Commissariat pour les migrations (ACM). Avec la création de l'AIMA, la mise en œuvre des politiques nationales et européennes en matière de migration et d'asile, notamment l'entrée, le séjour, l'accueil et l'intégration de personnes étrangères, a été placée sous l'autorité d'une seule et même instance. Les services Migration et Asile de l'AIMA sont chargés d'enregistrer les demandes de protection internationale et constituent l'un des premiers points de contact pour les personnes en demande d'asile. D'après les autorités, le personnel de ces services informent les personnes concernées, au moment où elles déposent leur demande, de leurs droits et obligations, y compris leur droit de bénéficier de l'assistance d'un défenseur de la part du Conseil portugais pour les réfugiés (CPR), ainsi que d'une assistance juridique gratuite dès lors qu'elles décident de faire appel d'une décision de l'AIMA devant les tribunaux. Toutes les demandes d'asile doivent être communiquées au CPR.

47. Les agents de l'AIMA sont chargés de procéder au repérage et à l'identification des situations de vulnérabilité chez les personnes en demande d'asile. Depuis 2025, le formulaire qu'ils remplissent dans ce cadre comprend des indicateurs de traite[34]. Les ONG font toutefois remarquer que l'outil d'examen récemment mis en place est assez superficiel, et comporte peu de questions portant sur les vulnérabilités. De plus, elles font part de retards dans la conduite des entretiens initiaux et d'une pénurie d'interprètes, qui, en outre, ne sont pas sensibilisés à la question de la traite. En cas de détection de signes de traite des êtres humains lors de l'entretien d'asile, le personnel de l'AIMA renvoient le dossier à l'une des cinq équipes pluridisciplinaires régionales d'aide aux victimes de la traite, qui évaluent les éléments de preuve disponibles et, si les faits sont confirmés, organisent un hébergement et un soutien appropriés. Alors que, selon les informations disponibles, le personnel de l'AIMA n'avait au départ qu'une connaissance limitée des fonctions assumées par ces équipes, leur coopération s'est améliorée au fil du temps. Un grand nombre de membres du personnel de l'AIMA auraient exercé auparavant des fonctions de médiation culturelle ou travail social, et les ONG ont dit craindre que ces personnes ne soient pas suffisamment formées pour utiliser efficacement l'outil d'examen de la vulnérabilité. Les autorités ont fait savoir que des formations sur les procédures d'asile, les migrations, l'intégration et les vulnérabilités, y compris la traite des êtres humains, avaient été dispensées au personnel de l'AIMA en 2024 (40 sessions de formation ayant réuni 474 participant·es) et en 2025 (10 sessions de formation ayant réuni 87 participant·es). Cependant, les ONG déplorent l'absence de procédures systématiques d'identification des personnes vulnérables, dont les victimes de la traite, parmi les personnes qui demandent à bénéficier

---

31 https://asylumineurope.org/reports/country/portugal/statistics/.

32 Il s'agit d'un centre de rétention provisoire pour personnes migrantes, accueillant notamment certaines en demande d'asile, situé à Porto et utilisé principalement dans le cadre des procédures d'éloignement et des procédures aux frontières.

33 https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

34 Il est basé sur l'Outil d'examen de la vulnérabilité - Déterminer et prendre en compte les situations de vulnérabilité : outils pour les systèmes d'asile et de migration, du HCR-IDC.

d'une protection internationale. Depuis que l'AIMA a pris en charge les procédures d'asile en 2023, les organisations internationales et les ONG se sont dit préoccupées par le traitement nettement plus long et plus lent des demandes d'asile. Le GRETA constate avec préoccupation que la longueur des procédures d'asile peut entraver l'accès en temps opportun à un soutien spécialisé et à une assistance juridique, ce qui accroît la vulnérabilité des personnes concernées, notamment des victimes de la traite, à une nouvelle exploitation ou à une traite répétée.

48. Lors de sa visite au centre d'accueil pour les personnes en demande d'asile (CAR 1) de Bobadela, le GRETA a appris que le HCR avait organisé plusieurs sessions de formation à l'intention du personnel des centres d'accueil, portant sur les vulnérabilités et la traite des êtres humains.

49. Il a été signalé au GRETA que la dissolution du Haut-Commissariat pour les migrations (ACM) a sans doute laissé un vide pour ce qui est de garantir des mesures de soutien et d'intégration adéquates aux personnes qui demandent l'asile et aux bénéficiaires d'une protection internationale. L'ACM favorisait l'intégration et l'inclusion grâce à son réseau de centres locaux et nationaux de soutien qui fournissaient des informations sur les procédures de séjour, l'accès au logement, à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi, proposaient une médiation interculturelle et travaillaient en collaboration avec les ONG et les municipalités. Selon la société civile, sa dissolution a affaibli le cadre coordonné mis en place qui permettait auparavant d'assurer le soutien social et l'intégration, l'identification précoce des vulnérabilités et l'orientation efficace des personnes à risque ou ayant besoin de protection, dont les victimes présumées de la traite.

50. Au Portugal, les personnes en demande d'asile se voient accorder le droit de travailler dès le moment où elles déposent leur demande de protection internationale. Les personnes réfugiées et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ont pleinement accès au marché du travail. Les ukrainien·nes sous protection temporaire bénéficient de procédures simplifiées pour la reconnaissance de leurs qualifications et compétences, notamment d'un traitement prioritaire, et sont par ailleurs dispensé·es de diverses formalités administratives telles que la certification des documents délivrés à l'étranger, les copies certifiées conformes et les traductions certifiées.

51. Les personnes réfugiées et celles en demande d'asile ont accès à un éventail de services de soutien visant à faciliter leur intégration. Le Conseil portugais pour les réfugié·es joue un rôle essentiel en proposant l'assistance d'un défenseur, des informations et des conseils juridiques. Les collectivités locales collaborent également avec les parties prenantes afin de promouvoir l'engagement communautaire dans le cadre d'événements culturels, d'ateliers et d'activités sociales. Le Plan d'action pour les migrations, évoqué précédemment, contient 41 mesures visant à renforcer l'intégration sociale et à améliorer l'accès à l'éducation et la protection des personnes migrantes. Il a également mis en évidence plusieurs problèmes, notamment la capacité limitée de l'AIMA à traiter les dossiers liés à l'intégration dans des délais raisonnables, le déclin des systèmes et des politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration et des personnes réfugiées, ainsi que la pression accrue qui pèse sur les services publics et leur accès restreint pour les personnes étrangères.

52. Les aéroports de Lisbonne, Faro et Porto disposent de centres de rétention pour personnes migrantes (EECIT)[35], qui sont gérés par la police de sécurité publique et dont certains services sont assurés par l'OIM et Médecins du Monde[36]. Ces centres accueillent les personnes en demande d'asile et les personnes migrantes auxquelles l'entrée a été refusée. Le personnel de l'AIMA y mène les entretiens d'asile. Des brochures d'information sur les règles applicables aux EECIT et les procédures de refus

35 Ces centres accueillent les personnes en demande d'asile et les autres personnes migrantes auxquelles l'entrée a été refusée ou qui sont retenues à la frontière.

36 Le personnel comprend quinze membres de la police à Lisbonne, vingt à Porto et trois à Faro, ainsi que deux membres de l'OIM et deux de Médecins du Monde (médecin et/ou membre du personnel infirmier) dans le cadre des protocoles de coopération existants.

d'entrée sont disponibles en 15 langues[37]. Les EECIT fonctionnent à leur pleine capacité et sont, d'après les ONG, parfois surpeuplés ; deux nouvelles structures devraient ainsi voir le jour en 2026 afin de remédier à ce problème. Dans son rapport d'activité de 2024, le médiateur a signalé que des personnes étrangères passaient encore souvent la nuit dans l'espace dédié aux entretiens de l'aéroport de Lisbonne, dans des conditions très précaires, en raison de la capacité limitée de cet EECIT et des délais avant leur rapatriement[38].

53. Depuis mi-2025, tous les membres de la police de sécurité publique qui ont été recrutés pour travailler aux postes frontières sont tenus de suivre une formation initiale, comprenant des sessions dispensées par le HCR (neuf heures) et l'OTSH (six heures), qui abordent les thèmes de la traite des êtres humains et de l'asile. Cette initiative est certes louable, mais le taux de rotation élevé du personnel réduit l'impact de cette formation, car les membres formés sont souvent remplacés au bout de quelques mois.

54. Le GRETA constate avec préoccupation que les capacités des services de premier contact pour les personnes en demande d'asile, y compris le personnel de l'AIMA et de la PSP, à détecter les personnes vulnérables et à orienter les victimes présumées de la traite pour qu'elles puissent être identifiées et bénéficier d'une assistance, reste limitée. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour renforcer la prévention de la traite qui menace les personnes en demande d'asile et les personnes réfugiées. Elles devraient en particulier :

- veiller à ce qu'une évaluation complète de la vulnérabilité, qui intègre des indicateurs de traite, soit systématiquement effectuée auprès de tous les personnes étrangères aux points de passage frontaliers, sur le territoire portugais et dans les centres de rétention administrative ;

- renforcer la formation et les recommandations opérationnelles fournies au personnel de l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile, de la police de sécurité publique aux points d'entrée des aéroports, de la Garde nationale républicaine ainsi qu'au personnel travaillant dans les centres de rétention pour personnes migrantes et les centres d'accueil pour les personnes en demande d'asile, en ce qui concerne l'identification des vulnérabilités, dont les signes de traite des êtres humains, et les procédures à suivre.

55. En outre, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :

- accroître la coopération et la coordination entre l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile, la police de sécurité publique, la Garde nationale républicaine, les équipes pluridisciplinaires et le personnel des structures qui accueillent des personnes en demande d'asile et des personnes migrantes en rétention, en vue d'assurer l'orientation effective des victimes présumées de la traite ;

- veiller à ce que des mesures de soutien et d'intégration adéquates soient prises en faveur des personnes en demande d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.

---

37 Arabe, bengali, espagnol, kurde, farsi, français, hindi, anglais, italien, mandarin, pendjabi, russe, tamoul, turc et ourdou.

38 https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/ (en portugais uniquement).

iii. Enfants et jeunes

56. Au Portugal, les enfants et les jeunes, y compris les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, sont exposés au risque de traite aux fins de différentes formes d'exploitation. L'exposition des garçons migrants, notamment dans le cadre de recrutements sportifs, à des situations d'exploitation, ainsi que la persistance des mariages d'enfants, des mariages précoces et des mariages forcés, suscitent des préoccupations particulières. Le manque de sensibilisation des professionnel·les travaillant avec des enfants aggrave ces risques. Malgré l'adoption de plusieurs stratégies nationales et initiatives ciblées visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants et à promouvoir des environnements protecteurs, il reste des lacunes à combler dans les domaines de la prévention, de la détection précoce et du soutien spécialisé.

57. Le ministère de l'Éducation et des Sciences a adopté deux stratégies qui contribuent à la prévention de la traite. La stratégie nationale sur l'éducation à la citoyenneté aborde des sujets tels que les droits humains et la protection contre toutes les formes d'exploitation et d'abus sexuels. La stratégie unique pour les droits des enfants et des jeunes (2025-2035)[39] comprend des mesures visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence à l'égard des enfants et des jeunes, y compris la traite des êtres humains, ainsi que les mariages précoces et les mariages forcés. Elle intègre des domaines prioritaires et des lignes d'action visant à assurer la continuité des mesures mises en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale pour les droits de l'enfant 2021-2024, la prise en compte du plan d'action national de garantie pour l'enfance 2022-2030[40], et le lien avec l'axe stratégique 1 de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté 2021-2030. La stratégie unique sera mise en œuvre au moyen de deux plans d'action, couvrant les périodes 2025-2030 et 2031-2035. Les domaines prioritaires 6 et 7 de cette stratégie revêtent une importance particulière pour la lutte contre la traite des êtres humains, notamment les actions visant à combattre les pratiques traditionnelles préjudiciables et à promouvoir une utilisation sûre et responsable des technologies numériques et de l'intelligence artificielle.

58. Les autorités portugaises ont mentionné différents projets mis en œuvre ces dernières années dans le domaine de la prévention de la traite des êtres humains. Elles ont ainsi évoqué le projet SERzinho « Sensibiliser et éduquer aux relations humaines à l'âge préscolaire (2020-2022) », qui visait à inculquer aux enfants âgés de trois à six ans les compétences nécessaires pour établir des relations positives fondées sur l'égalité, la non-violence et le respect de la diversité[41]. Au cours de la même période, le projet CARE 2.0 « Soutien spécialisé en faveur des enfants et des jeunes victimes de violences sexuelles » a permis d'apporter une assistance pluridisciplinaire aux enfants victimes, à leurs familles et à leurs pairs. Il a également donné lieu à la mise au point d'outils visant à prévenir les violences sexuelles en ligne, à l'élaboration d'un programme de prévention en milieu scolaire, à la formation de professionnel·les et à des actions de sensibilisation du public afin de favoriser le développement de communautés plus protectrices[42].

59. Près de 300 écoles au Portugal sont titulaires du label « Entité protectrice », attribué dans le cadre du projet géré par la commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes aux établissements scolaires qui mettent en œuvre des plans d'action visant à promouvoir et à protéger les droits des enfants. Elles sensibilisent les élèves et le personnel à différents sujets, dont la traite des êtres humains, et utilisent des organigrammes de communication bien établis, qui facilitent le signalement des situations dangereuses identifiées, en coopération avec la CIG et l'OTSH. Le GRETA salue cette initiative.

---

39 Approuvée par la Résolution n°°34/2025 du Conseil des ministres et disponible à l'adresse : https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/34-2025-909307237.

40 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/158-2025-939474962.

41 https://apav.pt/publiproj/index.php/206-projeto-serzinho-centro.

42 https://apav.pt/publiproj/index.php/214-projeto-care-2-0-lisboa.

60. Depuis 2022, le Réseau d'études stratégiques et internationales (NSIS) a organisé 13 formations et sessions de sensibilisation sur la traite des êtres humains destinées aux élèves du secondaire et aux étudiant·es. En complément, des supports de sensibilisation ont été diffusés, notamment trois vidéos éducatives sur les méthodes de recrutement et les ressources pédagogiques à l'intention du personnel enseignant. Selon le NSIS, les formations sur la traite menées dans les écoles secondaires de Lisbonne et de l'Algarve constituaient pour la plupart des élèves et des enseignant·es une première approche du sujet. La Direction générale de l'éducation (DGE) a précisé que le thème de la traite n'était pas abordé dans les programmes de formation des enseignant·es. Selon les ONG, les établissements scolaires ne disposent pas de stratégie de prévention efficace et les investissements dans les programmes éducatifs consacrés à ce sujet sont nettement insuffisants.

61. L'ONG Saúde em Português a également mis en œuvre des campagnes de sensibilisation ciblées axées sur les groupes vulnérables exposés au risque de traite, et a notamment organisé des actions thématiques à l'intention des enfants et des jeunes, ainsi que des professionnel·les et du personnel de terrain susceptibles d'entrer en contact avec des victimes, afin de mettre en évidence le lien entre la traite et le sport. À titre d'exemple, pendant la Coupe du monde de football de 2022, l'ONG Saúde em Português a lancé, en collaboration avec différentes autorités et organisations nationales du Brésil et de Guinée-Bissau, la campagne *Não deixes que o teu sonho se transforme em pesadelo* (Ne laisse pas ton rêve tourner au cauchemar)[43], afin de sensibiliser le public aux risques de traite dans le sport professionnel.

62. Le nombre de garçons et de jeunes hommes amenés au Portugal pour pratiquer le football et d'autres sports et confrontés ensuite à des situations d'exploitation a augmenté (voir le paragraphe 138). Cette tendance a incité l'Institut portugais du sport et de la jeunesse (IPDJ) à mettre en place des mesures préventives, comme l'ajout sur son site web d'une rubrique intitulée « Protection des sportifs »[44] qui présente des informations sur les ressources disponibles en matière de lutte contre la traite et d'aide aux victimes, ainsi que sur les permanences téléphoniques et services d'assistance spécialisés dans les situations de violence. L'Institut est un partenaire de mise en œuvre du 5e plan d'action national, qui prévoit des actions de sensibilisation des professionnel·les du sport à la prévention et au signalement des situations de traite. Par ailleurs, l'ONG APAV a assuré des formations et organisé des webinaires sur ce thème.

63. En 2023, l'IPDJ a participé à un groupe de travail informel qui a conduit à l'adoption du décret-loi nº 117/2023[45] qui établit le cadre juridique régissant les activités de formation sportive et oblige toutes les entités organisatrices non affiliées à des fédérations reconnues par l'État portugais, à s'inscrire auprès de l'IPDJ. Il énonce des dispositions générales en matière de sécurité, d'assurance, de qualifications du personnel et de protection des enfants, impose aux entités de désigner une personne qualifiée chargée de gérer et de signaler les risques encourus par les enfants et les jeunes dans le sport, et définit les conditions applicables à l'enregistrement des sportifs étrangers mineurs afin de prévenir les abus. Dans son préambule, le décret-loi fait également référence à la prévention de la traite des êtres humains. Cependant, au moment de la visite du GRETA, seuls deux clubs étaient inscrits auprès de l'IPDJ et les autorités ont reconnu leur capacité limitée à veiller au respect de cette obligation.

64. En décembre 2022, un manuel sur la protection des enfants et des jeunes dans le sport a été publié par l'IPDJ, en collaboration avec l'APAV[46]. Ce manuel s'adresse aux enfants et aux jeunes dans le milieu sportif, ainsi qu'aux professionnel·les du sport et aux personnes chargées de la protection de l'enfance dans ce contexte. Il est disponible sur le site internet de l'IPDJ et est utilisé dans le cadre de séances de sensibilisation et d'activités de formation.

---

43 https://www.youtube.com/watch?v=OENhBUUg4Xc.

44 https://ipdj.gov.pt/protecao-de-praticantes-desportivos.

45 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/117-2023-808125338?utm.

46 https://ipdj.gov.pt/documents/20123/158451/Manual+IPDJ_WEB.pdf/f36bf1a0-8600-b644-4e17-199dc06335b8?t=1720018215183.

65. Les mariages d'enfants, les mariages précoces et les mariages forcés restent un sujet de préoccupation au Portugal. Le groupe de travail sur la question, évoqué dans le troisième rapport du GRETA[47], a publié en octobre 2024 un Livre blanc intitulé « Recommandations pour prévenir et combattre le mariage d'enfants, le mariage précoce et/ou le mariage forcé »[48]. Il y est précisé que 836 mariages de ce type (493 mariages d'enfants, 261 mariages précoces et 82 mariages forcés) ont été recensés entre 2015 et 2023. Entre autres recommandations, le Livre blanc préconise de renforcer le cadre juridique, d'adopter des politiques intégrées, d'investir dans des services de soutien spécialisés pour les victimes et de sensibiliser davantage le public. Comme déjà mentionné au paragraphe 13, la loi n° 39/2025 du 1e avril a établi une interdiction totale du mariage pour toutes les personnes âgées de moins de 18 ans sans exception. De plus, elle porte modification de l'article 3, paragraphe 2, de la loi relative à la protection des enfants et des jeunes en danger, en y incluant une définition précise du mariage d'enfants, du mariage précoce ou du mariage forcé, ou de toute union similaire[49].

66. L'ONG APF met en œuvre des actions de sensibilisation et d'autonomisation, améliorant ainsi l'accès des victimes de mariages d'enfants et de mariages forcés à l'information et aux mécanismes de signalement. Cependant, d'après les informations disponibles, le personnel des services de protection de l'enfance, qui joue un rôle essentiel en matière de prévention, de détection précoce des victimes et de soutien à leur apporter, ne serait toujours pas suffisamment sensibilisé aux mariages d'enfants, aux mariages précoces et aux mariages forcés. Le cas signalé par le personnel d'un centre d'accueil pour personnes réfugiées, concernant une jeune fille originaire du Bénin qui aurait tenté d'échapper à son mari, illustre bien cette lacune. Les deux protagonistes ont été vus en train de se bagarrer avant d'être expulsés du bus. L'affaire a été portée à l'attention de l'ONG APF, mais la police n'a pas considéré qu'il s'agissait d'un mariage forcé. Le GRETA a appris que le refuge spécialisé dans l'accueil des victimes de mariages d'enfants et de mariages forcés (voir le paragraphe 120) hébergeait également d'autres victimes en raison de sa sous-occupation.

67. Tout en saluant les efforts déployés pour prévenir la traite des enfants et des jeunes, y compris l'adoption du décret-loi n°°117/223, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine. Elles devraient en particulier :

- continuer de sensibiliser à la traite et de former les professionnel·les de première ligne qui travaillent avec des enfants dans tout le pays et inclure la thématique de la traite des êtres humains dans les programmes de formation des enseignant·es dans le cadre d'une stratégie globale de prévention en milieu scolaire ;

- renforcer la prévention de la traite dans le secteur du sport en mettant en place des formations et des actions de sensibilisation ciblées, et veiller à la mise en œuvre effective du décret-loi n°°117/223, notamment la disposition relative à l'enregistrement obligatoire des clubs auprès de l'Institut portugais du sport et de la jeunesse ;

47 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 182.

48 https://online.fliphtml5.com/ltnel/euea/#p=1.

49 Le nouveau paragraphe est libellé comme suit : « Aux fins de la présente loi, on entend par mariage d'enfants, mariage précoce ou mariage forcé, ou union similaire, toute situation dans laquelle une personne âgée de moins de 18 ans vit avec une autre personne dans des conditions maritales, qu'elle ait été ou non contrainte à une telle union, quelle que soit son origine culturelle, ethnique ou nationale. »

- sensibiliser aux risques et aux conséquences préjudiciables des mariages d'enfants, des mariages précoces et des mariages forcés, notamment en menant des campagnes ciblées dans les écoles, au sein des communautés et auprès des professionnel·les susceptibles d'entrer en contact avec des personnes exposées à un tel risque (voir également la recommandation figurant au paragraphe 124).

iv. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite des êtres humains

68. Un bulletin thématique sur la dimension de genre de la traite au Portugal, publié en 2020[50], met en évidence des tendances claires fondées sur le genre, les hommes étant plus souvent soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail et les femmes principalement touchées par l'exploitation sexuelle. Dans les cas d'exploitation sexuelle, bon nombre des victimes sont issues de milieux marqués par la pauvreté, la violence domestique, un faible niveau d'éducation et des structures familiales fragiles. Elles intériorisent souvent les rôles traditionnels liés au genre qui favorisent une soumission extrême à l'autorité masculine. Cette dynamique entrave leur capacité à reconnaître leur propre victimisation et le caractère abusif de leur exploitation. Les organisations de la société civile ont mis en exergue ce qu'elles qualifient de climat de tolérance et de manque de sensibilisation, en particulier au sein de la police, au proxénétisme ainsi qu'à la prostitution et ses liens avec la traite aux fins d'exploitation sexuelle, en raison de préjugés de genre qui nuisent à la détection des cas d'exploitation sexuelle.

69. Le cadre juridique portugais n'érige pas en infraction pénale la vente de services sexuels. En revanche, il interdit les activités organisées en lien avec la prostitution, telles que le fait de gérer l'activité de prostitution d'autrui ou d'en tirer profit. Le Portugal n'a pas mis en place de politiques publiques permettant à des personnes de sortir plus facilement de la prostitution. De même, les mesures de prévention sont insuffisantes, s'agissant notamment de mener une éducation complète à la sexualité dans les écoles et des campagnes de sensibilisation ciblées visant à réduire la demande et à faire évoluer les mentalités.

70. Dans un rapport parallèle présenté en 2022 au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la Plateforme portugaise pour les droits des femmes a mis en avant une étude portant sur 24 femmes en situation de prostitution à Lisbonne. Ces femmes venaient toutes d'un milieu marqué par la pauvreté, la criminalité et la violence familiale, y compris les abus sexuels. La consommation de drogues était à la fois une cause et une conséquence de leur prostitution dont la pratique leur était souvent imposée par leurs exploiteurs ou les aidait à surmonter le traumatisme induit par la situation[51]. Une proposition de stratégie nationale visant à prévenir la prostitution et à aider les personnes à sortir du système a été soumise au gouvernement, mais elle n'a donné lieu à aucune action.

71. Le projet « Améliorer la prévention, l'assistance, la protection et la réintégration des victimes d'exploitation sexuelle » décrit dans le troisième rapport du GRETA[52], s'est achevé en avril 2024. Il comprenait 13 sessions de formation consacrées à divers aspects de l'exploitation sexuelle et de la traite, organisées à l'intention de 275 membres des forces de l'ordre, de professionnel·les des services de soutien et de prévention, et de médiatrices ou médiateurs. Le projet a également conduit à l'élaboration de lignes directrices sur la prévention, le signalement, l'identification, l'assistance et la coopération interinstitutionnelle, ainsi que d'organigrammes présentant les rôles des entités concernées. En outre, un manuel d'aide aux victimes a été rédigé afin de promouvoir la prévention, la sensibilisation aux droits et la protection.

---

50 https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/OTSH_Boletim-Estatistico-Tematico_A-Dimensao-de-Genero-no-Trafico-de-Seres-Humanos.pdf.

51 https://drive.google.com/file/d/1dwFPtQmWpQn_ULmCLf5L7YaFrc_Lockx/view.

52 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 170.

72. Le 5e plan d'action national contre la traite des êtres humains prévoit la mise en place d'une formation sur l'exploitation sexuelle à l'intention des professionnel·les concerné·es, ainsi que l'élaboration d'un manuel de bonnes pratiques destiné aux voyagistes afin de définir une procédure commune de prise en compte des problèmes liés à l'exploitation sexuelle dans le cadre des voyages et du tourisme. Un autre objectif vise à renforcer et à consolider les connaissances sur la traite grâce à la réalisation de recherches sensibles au genre, à la conduite d'actions de sensibilisation et à la collecte systématique de données ventilées par sexe et par âge.

73. La Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination 2018-2030 contribue à la prévention de la violence fondée sur le genre et des pratiques préjudiciables, telles que les mariages d'enfants et les mariages forcés, et reconnaît la vulnérabilité accrue des femmes migrantes et des minorités ethniques. Elle est mise en œuvre dans le cadre de trois plans d'action nationaux : (i) sur l'égalité entre les femmes et les hommes, (ii) sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et (iii) sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles.

74. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour tenir compte de la dimension de genre de la traite des êtres humains, notamment en améliorant le cadre législatif, en menant des campagnes d'information et de sensibilisation efficaces afin d'éliminer les stéréotypes sexuels et de genre, et en aidant les femmes migrantes, les femmes réfugiées et celles en demande d'asile à accéder à la formation professionnelle, à l'éducation et à l'emploi.

v. Personnes en situation de handicap

75. Les personnes en situation de handicap[53] ne sont pas expressément mentionnées dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, mais leur vulnérabilité à la traite est documentée dans des rapports publiés par le GRETA et d'autres organismes internationaux. Parmi les facteurs qui rendent les personnes en situation de handicap vulnérables à la traite figurent la dépendance à l'égard des prestataires de soins ou des systèmes de soutien, l'accès limité à l'information et aux ressources, la difficulté à communiquer ou à défendre leurs intérêts, la stigmatisation et la discrimination, ainsi que l'absence d'accès ou un accès limité au marché du travail et à un travail décent[54]. On peut également citer la Recommandation générale n° 38 (2020) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui affirme que les femmes et les filles en situation de handicap constituent un groupe particulièrement vulnérable à la traite, et appelle les États à leur fournir un soutien économique et social spécial[55], ainsi que le document de position sur la lutte contre la traite des personnes en situation de handicap élaboré par le Forum européen des personnes handicapées[56].

76. Le Portugal a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées en 2009 et a été soumis pour la première fois à l'examen du Comité des droits des personnes handicapées en 2016[57]. Il a adopté une Stratégie nationale pour l'inclusion des personnes en situation de handicap pour la période 2021-2025, dans le cadre de laquelle ont été définis des objectifs généraux et spécifiques en matière d'égalité et de non-discrimination, d'environnements inclusifs, d'éducation et de formation,

---

53 En vertu de l'article premier de la Convention sur les droits des personnes handicapées, « par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

54 Voir OSCE, *Invisible Victims: The Nexus between Disabilities and Trafficking in Human Beings*, mars 2022, page 16.

55 CEDAW, Recommandation générale n° 38 (2020) sur la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations internationales, paragraphes 40 et 55.

56 https://www.edf-feph.org/content/uploads/2022/03/EDF-position-on-combatting-human-trafficking-%E2%80%93-review-of-EU-rules-1.pdf.

57 https://www.ohchr.org/fr/treaty-bodies/crpd/portugal-imm-situation.

d'emploi et de qualifications professionnelles, et d'autonomie et de vie indépendante[58]. Plusieurs lois et règlements ont été adoptés pour soutenir le processus de désinstitutionnalisation et la vie autonome.

77. Les autorités portugaises reconnaissent les obstacles spécifiques auxquels se heurtent les personnes en situation de handicap dans le cadre des procédures judiciaires, tels que les difficultés de communication, le manque de confiance à l'égard des autorités, les problèmes d'accessibilité, ainsi que les stéréotypes négatifs et la discrimination, qui sont autant d'éléments susceptibles de les dissuader de signaler les infractions. Pour remédier à ces difficultés, des supports d'information et de sensibilisation sont diffusés, notamment des brochures en braille (pour les personnes aveugles) et des vidéos en langue des signes portugaise (pour les personnes sourdes-muettes). Des protocoles de coopération ont été mis en place pour la réalisation de projets de sensibilisation et de prévention (Mercadoria Humana/Saúde em Português) et à l'intention du refuge pour les victimes de la traite de sexe masculin (CAP/Saúde em Português).

78. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient s'assurer que les professionnel·les qui fournissent une assistance aux personnes en situation de handicap reçoivent une formation sur la traite des êtres humains qui les sensibilise tout particulièrement aux vulnérabilités susceptibles de conduire à la traite.

79. De plus, le GRETA invite les autorités portugaises à mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des personnes en situation de handicap et à élaborer des mesures de prévention spécifiquement destinées à ce groupe.

vi. Personnes sans-abri

80. Les personnes sans-abri constituent un autre groupe identifié comme particulièrement vulnérable à la traite des êtres humains au Portugal. Selon les statistiques officielles, leur nombre n'a cessé d'augmenter au fil des ans, s'établissant à 13 128 à la fin de l'année 2023 (soit une augmentation de 21,9 % par rapport à 2022[59]).

81. Entre 2021 et 2025, le Portugal a mis en œuvre la dernière phase de la Stratégie nationale 2017-2023 pour l'intégration des personnes sans-abri[60]. En mars 2025, une nouvelle stratégie mettant davantage l'accent sur la prévention, le soutien individualisé et la coordination entre les parties prenantes locales et nationales[61] a été adoptée pour la période 2025-2030[62].

82. Les personnes sans-abri faisaient partie des groupes vulnérables auxquels s'adressaient les activités de sensibilisation organisées par l'ONG Saúde em Português dans le cadre de ses projets « Mercadoria Humana 4 » et « Mercadoria Humana Norte ».

83. Au cours de sa visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans un centre d'accueil pour personnes sans-abri à Lisbonne. Gérée par l'Armée du Salut, cette structure fournit des repas, un hébergement et des services visant à favoriser l'accès aux soins de santé et l'insertion dans l'emploi. L'organisation n'a pas explicitement pour mandat d'apporter assistance et protection aux victimes de la traite, mais elle considère que cette tâche s'inscrit dans le droit fil de sa mission compte tenu de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent les personnes concernées. Le GRETA a été informé du cas d'une femme portugaise victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle au Portugal et à l'étranger, qui a

58 https://www.inr.pt/documents/11309/284924/ENIPD.pdf.

59 https://www.feantsa.org/public/user/epoch/National-Strategies/Homelessness-Strategy-Portugal-2025.pdf. Lien ne fonctionne ni ici ni dans version anglaise

60 https://www.feantsaresearch.org/download/12-1_c1_stratreview_baptista_v02469150687102629816 4.pdf. Same

61 https://www.feantsa.org/public/user/epoch/National-Strategies/Homelessness-Strategy-Portugal-2025.pdf. Lien ne fonctionne pas mais dans version anglaise si

62 https://www.sg.pcm.gov.pt/a-sgpcm/noticias/2025/marco/estrategia-pessoas-sem-abrigo/. Lien fonctionne ici mais pas dans version anglaise

bénéficié d'un hébergement, d'une protection et d'une aide à la réinsertion, lui permettant ainsi, à terme, de trouver un emploi et de se reconstruire.

84. Le GRETA salue les mesures prises pour réduire les vulnérabilités des personnes sans-abri et considère que les autorités portugaises devraient poursuivre leurs efforts de prévention de la traite au sein de ce groupe vulnérable, notamment en dispensant des formations sur la traite au personnel des centres d'accueil pour personnes sans-abri, de sorte que ce personnel soit en mesure de détecter les indicateurs de traite, d'aider les victimes potentielles et de les orienter vers les services pertinents.

vii. Personnes LGBTI

85. Le GRETA souligne que, de manière générale, les personnes LGBTI sont exposées à un risque accru de traite, notamment parce qu'elles sont souvent marginalisées dans la société et exclues de leur famille. Elles représentent ainsi des cibles idéales pour les trafiquants, qui recherchent des personnes peu protégées. Par ailleurs, elles rencontrent des difficultés d'accès au marché du travail car les possibilités d'emploi sont rares pour les personnes qui s'identifient en dehors de la conception traditionnelle binaire du genre et qui sont ainsi amenées à travailler davantage dans l'économie informelle (y compris dans la prostitution), voire à accepter des conditions d'emploi abusives. De plus, elles représentent une proportion importante des personnes en situation de sans-abrisme et risquent d'être discriminées par les autorités et les services, ce qui les rend plus réticentes à porter plainte ou à demander de l'aide[63].

86. Aucune étude n'a été menée au Portugal sur la vulnérabilité à la traite en fonction de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. D'après les autorités portugaises, aucune personne transgenre n'a été signalée parmi les victimes dans les cas enregistrés pendant la période couverte par le rapport. Selon l'ONG APAV, certaines circonstances peuvent exposer les personnes LGBTI à un risque accru d'exploitation ou de traite. Malgré les progrès notables réalisés par le Portugal dans la reconnaissance des droits et l'amélioration de la protection juridique des personnes transgenres, beaucoup continuent de faire face à la stigmatisation, à la discrimination et au rejet au sein de leurs familles et de leurs communautés parce qu'elles expriment leur identité de genre[64].

87. Le Portugal a adopté un plan d'action de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, et les caractéristiques sexuelles, dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination 2018-2030.

88. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures pour réduire la vulnérabilité des personnes LGBTI à la traite, y compris par le biais d'activités d'information et de sensibilisation, en étroite coopération avec les organisations de la société civile.

2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite

89. Le chapitre III de la Convention définit également un ensemble de mesures de protection et de promotion des droits des victimes. Il est avant tout primordial d'identifier correctement les victimes de la traite, car cette identification leur permet de bénéficier des autres mesures et droits prévus par la Convention. Conformément à l'article 10 de la Convention, les États parties veillent à ce que les autorités compétentes pour identifier les victimes de la traite disposent d'un personnel formé et qualifié pour procéder à l'identification, et à ce qu'elles collaborent au processus d'identification avec les organisations

63 Voir https://lac.iom.int/en/blogs/lgbtqi-victims-human-trafficking et https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/272968.pdf.

64 https://encyclopedia.pub/entry/52093.

de soutien concernées. En outre, l'article 12 de la Convention énonce les mesures d'assistance que les États parties doivent proposer aux victimes de la traite. Le paragraphe 7 de cet article demande aux Parties de s'assurer que les services sont fournis en prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les droits des enfants. Compte tenu de la pertinence de l'identification des victimes et de l'assistance aux victimes dans le cadre du thème principal du quatrième cycle d'évaluation de la Convention, cette partie du rapport examine l'application de ces deux dispositions. D'autres dispositions du chapitre III de la Convention, qui ont été examinées en détail par le GRETA au cours des cycles d'évaluation précédents, sont abordées dans le chapitre du rapport intitulé « Thèmes du suivi ».

a. Identification des victimes de la traite

90. Le cadre relatif à l'identification des victimes de la traite est défini dans les deux mécanismes nationaux d'orientation (MNO) existants au Portugal [un pour les adultes[65] et un pour les enfants (voir le paragraphe 114)], qui sont décrits de manière détaillée dans les rapports d'évaluation précédents du GRETA[66]. L'identification formelle des victimes de la traite peut être effectuée par deux types d'acteurs : les services de détection et de répression, et la ou le rapporteur·e national·e pour la lutte contre la traite des êtres humains. S'agissant des services de détection et de répression, depuis que le Service de l'immigration et des frontières (SEF) a été dissous, seule la police judiciaire (PJ) est habilitée à identifier formellement les victimes. Quant au recours à la/au rapporteur·e national·e sur la traite, cette solution, considérée comme une mesure de dernier ressort, reste rarement utilisée. Le GRETA note que, dans la pratique, l'identification formelle continue de dépendre de l'ouverture d'une enquête et qu'elle a généralement lieu à l'issue de la phase d'investigation. Il rappelle que conformément à l'article 10 de la Convention, le processus d'identification devrait être indépendant de toute procédure pénale.

91. Le Portugal continue de déployer cinq équipes pluridisciplinaires régionales sur le territoire composées de psychologues et de travailleuses et travailleurs sociaux[67]. Celles-ci ont pour mission principale d'aider à l'identification initiale et au signalement des victimes de la traite, ainsi que de coordonner le soutien qui leur est apporté (voir le paragraphe 103).

92. D'après les représentant·es de la société civile rencontré·es pendant la visite, les chiffres sur les victimes formellement identifiées, collectés par l'OTSH (voir le paragraphe 11), sous-estiment l'ampleur de la traite des êtres humains au Portugal, ce qui entraîne une diminution des ressources financières allouées à ce domaine. Cette sous-estimation est imputée au caractère très restrictif des critères d'identification formelle des victimes. En particulier, l'identification insuffisante des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, notamment des enfants concernés, continue de susciter des inquiétudes. Au cours de la période de référence, seules quatre victimes d'exploitation sexuelle ont été formellement identifiées, alors que les ONG avaient détecté 31 cas présumés. Ce faible nombre pourrait s'expliquer par l'application des dispositions du Code pénal relatives au proxénétisme (voir le paragraphe 149).

93. Le nombre de personnes en demande d'asile arrivant au Portugal a augmenté au fil des années. Divers interlocutrices et interlocuteurs ont informé le GRETA de l'existence de lacunes dans l'identification des victimes de la traitre au sein du système d'asile, ajoutant qu'il conviendrait d'accorder une plus grande attention au lien entre l'asile et la traite, en élaborant notamment des orientations sur la détection précoce des victimes parmi les candidat·es à une protection internationale et sur les procédures d'orientation.

94. En ce qui concerne les personnes qui fuient la guerre en Ukraine, les autorités portugaises ont indiqué qu'un groupe de réflexion constitué de représentant·es des autorités répressives, des services de protection de l'enfance et d'autres institutions pertinentes avait été créé et qu'il avait identifié deux

---

65 https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/05/Sistema-de-referencia%C3%A7%C3%A3o-nacional-de-v%C3%ADtimas-de-tr%C3%A1fico-de-seres-humanos.pdf.

66 Voir les 2e et 3e rapports d'évaluation du GRETA sur le Portugal, paragraphes 104 à 106 et paragraphes 24, 170, 179, 184 et 185, respectivement.

67 Voir le 3e rapport d'évaluation du GRETA sur le Portugal, paragraphe 192.

victimes potentielles (une d'exploitation sexuelle, et l'autre, d'exploitation par le travail), mais que les analyses menées par la suite avaient révélé que ces personnes n'étaient pas des victimes de la traite. Des documents d'information ont été élaborés en ukrainien et en russe pour sensibiliser les personnes déplacées aux services d'aide à leur disposition. En outre, l'Autorité de contrôle des conditions de travail (ACT) a indiqué que les activités de sensibilisation à l'exploitation par le travail ont spécifiquement porté sur le risque d'exploitation de ressortissant·es ukrainien·nes, bien qu'aucune victime n'ait été identifiée à ce jour.

95. Depuis la dissolution du SEF, c'est à la police de sécurité publique (PSP) qu'incombe la gestion des centres de rétention pour personnes migrantes (voir le paragraphe 17). Selon le personnel de la PSP, il n'existe pas de détection proactive des indicateurs de traite étant donné que les agent·es de la PSP manquent de formation et d'expertise dans ce domaine. Si des indicateurs de traite sont détectés à un quelconque stade, l'affaire est transmise à la police judiciaire. Cependant, depuis que la PSP assure la gestion des centres de rétention, soit depuis novembre 2023, aucun cas de traite n'a été identifié à l'aéroport de Lisbonne. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) coopère actuellement avec la direction du centre de rétention pour personnes migrantes de Lisbonne en vue de renforcer la formation des agent·es de la PSP. Le personnel de l'AIMA mène les entretiens d'asile dans les centres de rétention pour personnes migrantes.

96. Une fois identifiées, les victimes étrangères de la traite se voient accorder un délai de rétablissement et de réflexion[68]. D'après les informations fournies par les autorités portugaises, au total, 358 victimes de la traite (confirmées ou faisant l'objet d'une enquête) se sont vu accorder un délai de rétablissement et de réflexion (54 en 2021, 92 en 2022, 165 en 2023 et 47 en 2024). La plupart étaient des hommes soumis à l'exploitation par le travail, mais 40 enfants figuraient également parmi ces victimes (3 filles et 37 garçons).

97. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à :

- prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des victimes de la traite des êtres humains, notamment des mesures visant à garantir que l'identification formelle des victimes de la traite ne dépende ni de leur coopération avec les services répressifs ni de l'issue de la procédure pénale ;

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

- faire en sorte que le personnel des centres de rétention pour personnes migrantes et des centres d'hébergement pour personnes en demande d'asile bénéficie systématiquement d'une formation et de recommandations sur l'identification des victimes de la traite, ainsi que sur les procédures à suivre.

98. En outre, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :

- améliorer la détection proactive des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, notamment en menant des recherches et en mettant en place des formations à l'intention des autorités compétentes ;

- veiller à ce que, suite au transfert des compétences du Service de l'immigration et des frontières à la police de sécurité publique, les centres de rétention pour

68 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 194 et suivants.

personnes migrantes situés dans les aéroports disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour détecter les cas de traite des êtres humains.

b. Assistance aux victimes

99. Il existe toujours cinq refuges spécialisés pour les victimes de la traite au Portugal[69]. En outre, les deux centres qui proposent une assistance sur le long terme et favorisent la réinsertion sociale (un s'adressant aux femmes et aux enfants, situé à Porto, et l'autre, aux victimes de sexe masculin, à Coimbra) décrits dans le troisième rapport du GRETA[70], sont encore en service à ce jour.

100. Selon les données de l'OTSH, le nombre de victimes de la traite ayant reçu une assistance s'élevait à 46 en 2021 (30 hommes et 16 femmes), 46 en 2022 (19 hommes, 22 femmes et 5 filles), 65 en 2023 (38 hommes, 19 femmes, 5 garçons et 3 filles) et 56 en 2024 (39 hommes, 11 femmes et 6 filles). Parmi ces personnes, 30 étaient des ressortissant·es du Portugal.

101. Pendant sa visite, la délégation du GRETA s'est rendue au foyer pour les victimes de la traite de sexe masculin situé dans la région de l'Alentejo. D'une capacité d'accueil maximale de 12 personnes, cette structure a accueilli 47 victimes depuis qu'elle est gérée par l'APAV (mars 2024). À titre exceptionnel, le foyer a également hébergé l'épouse de l'une des victimes et leur enfant, mais l'exercice s'est révélé particulièrement complexe. Le bâtiment comprend des chambres individuelles, deux cuisines dans lesquelles les victimes peuvent préparer leurs repas et diverses salles de séjour et salles à manger, ainsi qu'un grand patio extérieur, offrant ainsi un environnement confortable et fonctionnel.

102. L'évaluation du 4e Plan d'action national a mis en évidence la nécessité de soutenir directement les ONG en leur allouant un financement de base pluriannuel ou biennal, tout en lançant des appels ouverts et continus à des financements fondés sur des projets. L'APF a indiqué qu'en raison de l'insuffisance des financements destinés à la conduite de projets, elle avait cessé de gérer le foyer situé dans l'Alentejo, qui, comme indiqué plus haut, est dirigé par l'APAV depuis mars 2024. De fait, le financement des refuges continue de reposer essentiellement sur des projets et doit être renouvelé périodiquement au moyen d'un processus de mise en concurrence, qui prend beaucoup de temps et nécessite d'importantes ressources administratives. Seule une petite partie du financement émane de fonds communautaires ou sociaux, y compris les recettes fiscales issues des activités de pari gérées par la *Santa Casa da Misericórdia*, une institution sociale privée. Ces modèles de financement et de remboursement à court terme entraînent une surcharge de travail pour les équipes, ainsi qu'une instabilité dans la prestation des services et des difficultés à maintenir le personnel en poste, plusieurs mois pouvant s'écouler entre la conclusion d'un projet et la mise en œuvre du suivant.

103. Les cinq équipes pluridisciplinaires régionales coordonnent les mesures d'assistance aux victimes de la traite dans les régions du Nord, du Centre, de l'Alentejo, de Lisbonne et de l'Algarve respectivement. Elles coopèrent avec un réseau de partenaires, dont les services répressifs, les services de santé, les services sociaux et les services éducatifs, ainsi que les ONG. Cependant, le GRETA a appris que les institutions pertinentes continuaient d'avoir une connaissance limitée de l'existence de ces équipes. Des difficultés de communication avec la police judiciaire ont été signalées à la suite de la dissolution de l'unité anti-traite du SEF, celle-ci ayant entraîné une incertitude quant aux personnes à contacter et un affaiblissement de la coopération et de la collaboration avec la PJ.

104. Les capacités des équipes pluridisciplinaires dépendent dans une large mesure des financements disponibles. Dans les régions du Nord, du Centre et de l'Alentejo, ces équipes sont financées à hauteur de 85 % par l'UE et de 15 % par le budget de la sécurité sociale, tandis que les équipes de Lisbonne et

---

69 Deux refuges pour les victimes de la traite de sexe féminin, l'un étant situé à Porto et géré par l'APF, et l'autre, situé à Faro et géré par l'APAV ; deux refuges pour les victimes de la traite de sexe masculin, l'un étant situé à Coimbra et géré par l'ONG Saúde em Português, et l'autre, situé dans la région de l'Alentejo et géré par l'APAV depuis 2024 ; et un foyer pour enfants situé dans la région de Coimbra et géré par Akto.

70 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 189.

de l'Algarve sont financées par la CIG. Chacune de ces équipes est composée de trois personnes, à l'exception de celle de Porto, qui compte un quatrième membre dont le salaire est en partie couvert par les ressources propres de l'APF. Ces financements sont rarement versés dans les délais prévus et souvent insuffisants, entraînant une certaine instabilité, en particulier en ce qui concerne les contrats des membres des équipes. Le GRETA note que les activités de ces dernières consistent à fournir un soutien social continu et qu'elles devraient, par conséquent, être financées en tant que service permanent. Cependant, les autorités ont indiqué qu'il n'était pas prévu de créer à cet effet une ligne spécifique dans le budget de l'État.

105. Les refuges spécialisés accueillant les victimes de la traite dispensent des formations permettant d'acquérir des compétences de base nécessaires à la vie courante, notamment dans des domaines tels que la gestion de l'argent, la cuisine, l'hygiène, l'alimentation et l'égalité de genre. Selon Saúde em Português, les initiatives visant à renforcer l'autonomie des victimes restent limitées en raison de fortes contraintes en matière de logement et de la lenteur des procédures de régularisation et d'octroi de permis de séjour, en particulier dans le cas des ressortissant·es de pays tiers. Souvent, les victimes souhaitent trouver un emploi mais n'y parviennent pas tant qu'elles n'ont pas les documents nécessaires, malgré certains partenariats avec des employeuses et employeurs solidaires. L'APF a aussi indiqué qu'une coopération avec la municipalité de Porto avait été établie pour proposer des logements de transition aux femmes qui quittent les refuges, et que cette initiative était soutenue par des fonds publics.

106. D'après les ONG, tandis que la plupart des organisations venant en aide aux victimes de la traite ont mis en place des protocoles avec les centres de santé et les hôpitaux locaux, l'absence d'accord dans ce domaine au niveau national reste une lacune. Le GRETA note la nécessité d'adopter une approche plus systématique et plus uniforme pour garantir un accès cohérent aux soins de santé.

107. Les autorités portugaises ont indiqué que les victimes de la traite avaient droit à des services visant à faciliter leur réinsertion sociale, y compris des formations professionnelles et une aide à l'emploi, coordonnés par les équipes pluridisciplinaires. Cependant, d'après les représentant·es de la société civile, il n'existe pas de système de soutien structuré mis en œuvre par les institutions spécialisées pour garantir la réinsertion à long terme des victimes de la traite. L'assistance fournie par les ONG dans les foyers protégés, financée par l'État, est axée sur les situations d'urgence et se limite à la réinsertion à court terme ; elle ne donne pas lieu à un soutien à long terme. En outre, il n'existe pas de programmes de formation ou de mise à niveau pour l'insertion sur le marché de l'emploi, de partenariats avec le secteur privé pour faciliter l'emploi, ni de cours de portugais ou d'autres cours pour les victimes de la traite.

108. Le document intitulé « Statut de victime particulièrement vulnérable », évoqué dans le troisième rapport du GRETA[71] et visant à fournir aux victimes, y compris de la traite, des informations sur leurs droits, n'est toujours disponible qu'en portugais.

109. Au Portugal, trois ONG, l'APAV, Saúde em Português et l'APF, apportent un soutien spécialisé aux victimes de la traite qui sont en situation de handicap, en s'appuyant sur leur expertise dans le domaine du handicap, ce qui leur permet de garantir une assistance sur mesure et inclusive. L'APF se concentre tout particulièrement sur l'aide à l'autonomisation des victimes en situation de handicap, notamment en recherchant des solutions adaptées pour ces personnes une fois qu'elles ont quitté les refuges. Dans cette optique, elle a établi des partenariats pour faciliter l'accès à des logements et à des opportunités de formation et d'emploi appropriées. L'APAV, quant à elle, offre la possibilité à toute victime de bénéficier d'une assistance et d'un soutien dans la langue des signes portugaise. Elle propose aussi tout le contenu du site internet Infovítimas dans un format accessible aux personnes présentant une déficience visuelle ou auditive[72]. En outre, l'ONG participe au projet LINK (*Linking Information for Adaptive and Accessible*

71 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 41.

72 https://www.infovitimas.pt/inclusivo/.

Child-Friendly Courts)[73], qui a pour objectif d'améliorer l'accessibilité et l'intégration des systèmes de protection de l'enfance dans les procédures pénales concernant les enfants, en particulier ceux qui présentent un handicap intellectuel et/ou psychosocial[74].

110. Les ONG ont indiqué s'être heurtées à certaines difficultés pour apporter un soutien aux victimes de la traite en situation de handicap, notamment pour leur fournir un logement adapté, trouver du personnel spécialisé et permettre leur participation aux procédures pénales. De fait, après un court séjour dans un refuge, la plupart des victimes sont orientées vers des associations spécialisées ou bénéficient d'un soutien supplémentaire de la part des paroisses locales, qui s'efforcent de répondre à leurs besoins en matière d'assistance.

111. Le GRETA a été informé de deux cas de victimes en situation de handicap mental qui ont été logées au refuge pour victimes de la traite situé dans l'Alentejo. Des initiatives ont été prises pour inciter les associations compétentes à favoriser l'insertion de ces personnes sur le marché du travail. En fin de compte, c'est la paroisse locale qui leur est venue en aide. L'une de ces victimes avait été exploitée pendant vingt ans par des membres de la communauté rom.

112. Par ailleurs, les organisations de la société civile ont indiqué qu'elles travaillaient en étroite collaboration avec les cinq refuges pour victimes de la traite et avec des structures spécialisées dans l'accueil des personnes en situation de handicap. Les victimes de la traite en situation de handicap qui, dans un premier temps, sont accueillies dans des refuges pour victimes de la traite, peuvent être orientées vers ces structures spécialisées. Cependant, les ONG ont mis en avant la nécessité de renforcer la formation des professionnel·les et d'améliorer le soutien et les conditions dans les structures spécialisées pour personnes en situation de handicap.

113. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'assistance aux victimes de la traite. Elles devraient en particulier :

- allouer un financement public adéquat et durable aux équipes pluridisciplinaires et aux ONG gérant des foyers spécialisés ;

- organiser des actions de sensibilisation à l'intention des autorités compétentes, notamment l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile, sur le rôle et le fonctionnement des équipes pluridisciplinaires ;

- améliorer l'accès aux soins de santé pour les victimes de la traite ;

- renforcer l'assistance aux victimes de la traite en situation de handicap en mettant à disposition des logements adaptés, en garantissant la disponibilité de personnel spécialisé et en facilitant la participation effective des victimes aux procédures pénales ;

- améliorer l'accès des victimes au marché du travail, à la formation professionnelle et l'éducation en formant notamment le personnel des services d'aide à la recherche d'emploi à la manière de soutenir les victimes de la traite des êtres humains et en encourageant les entreprises à vocation sociale à embaucher ces personnes.

---

73 https://www.fenacerci.pt/wp-content/uploads/2024/04/Final-Version-of-NBPs_PT_Portugal.pdf.

74 Ce projet vise à aider les enfants victimes présentant un handicap intellectuel et/ou psychosocial à surmonter les obstacles qui s'opposent à leur participation active et effective aux processus de justice pénale, notamment les barrières physiques dans les bâtiments des tribunaux, les obstacles à la communication et le manque d'accès à des mesures de protection, à une assistance juridique et à une représentation en justice.

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

114. Dans son troisième rapport sur le Portugal, le GRETA saluait le lancement, en mai 2021, d'un nouveau mécanisme national d'orientation (MNO) pour les enfants victimes de la traite des êtres humains[75] et considérait que les autorités portugaises devaient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification de ces enfants et l'assistance qui leur est proposée, en mettant en place des protocoles et en élaborant des lignes directrices sur l'identification des enfants victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille qui demandent l'asile. Le GRETA considérait également que les autorités devaient dispenser une formation systématique au personnel travaillant dans les centres d'accueil pour personnes en demande d'asile et les centres de rétention pour personnes migrantes, garantir la pérennité du financement du foyer pour les enfants victimes de la traite et la désignation, dans un délai convenable, de tuteurs légaux pour les enfants victimes.

115. D'après les informations communiquées par les autorités, la majorité des cas d'enfants présumés victimes de la traite ont été détectés à l'aéroport international de Lisbonne et concernaient des enfants originaires de pays africains. Au total, 17 enfants présumés victimes de la traite ont été détectés (trois en 2022, deux en 2023, trois en 2024 et neuf en 2025). Les adultes qui les accompagnaient et se présentaient comme des membres de la famille, des amis ou des connaissances, cherchaient à franchir la frontière aérienne portugaise pour se rendre ensuite dans d'autres pays d'Europe. Ils tentaient d'entrer sur le territoire en utilisant des documents d'identité falsifiés, étrangers ou invalides pour d'autres raisons.

116. La PSP et l'AIMA ont indiqué que lorsqu'elles identifiaient un enfant présentant des signes de traite, ce dernier était orienté vers une institution du système de protection de l'enfance. Cependant, malgré l'établissement du mécanisme national d'orientation pour les enfants victimes de la traite, il n'existe toujours pas de protocoles ni de procédures de détection systématique pour identifier les victimes présumées de la traite parmi les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille. Cette situation engendre d'importantes lacunes entre l'identification et l'orientation, ainsi que le risque que des enfants ne soient placés en rétention pour défaut de documents d'identité. En outre, aucune autorité n'a été chargée de suivre la situation de ces enfants par la suite, et bon nombre d'entre eux ne seraient pas détectés.

117. Au Portugal, les Commissions locales pour la protection des enfants et des jeunes (CPCJ)[76] sont des organes non juridictionnels dotés d'une autonomie fonctionnelle, dont les activités se concentrent essentiellement sur la prévention et l'intervention dans les situations dans lesquelles des enfants sont en danger, telles que la négligence parentale, les abus et la violence sexuelle. Elles n'ont pas pour mandat d'identifier les cas de traite, mais il existe, au sein de chacune d'entre elles, un groupe restreint de professionnel·les spécialisé·es chargé·es d'évaluer les signalements et d'assurer le suivi des enfants concernés. Ces groupes restreints surveillent et signalent les situations dangereuses, en mobilisant les synergies locales par l'intermédiaire des représentant·es des secteurs concernés ; ces signalements sont ensuite enregistrés à l'aide d'une application centralisée gérée et contrôlée par la Commission nationale portugaise pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes. Cependant, la traite n'est pas explicitement répertoriée parmi les situations de danger proposées par le système, et il n'existe pas de mécanisme formel de signalement entre les niveaux local et national pour les affaires en lien avec ce phénomène. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités portugaises ont déclaré que l'absence de mention spécifique de la traite n'empêche pas de la considérer comme une

---

75 https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/05/TSH_Book_M06.pdf.

76 Le Portugal compte 315 Commissions locales pour la protection des enfants et des jeunes (CPCJ) (285 au Portugal continental, 19 dans la région autonome des Açores et 11 dans la région autonome de Madère). En moyenne, il y en a une par commune. Les CPCJ sont composées de représentant·es des communes, des services de santé, de la sécurité sociale, de l'éducation, des associations de parents, des associations de jeunesse, des associations culturelles, récréatives et sportives, de la police de sécurité publique/Garde républicaine nationale, de citoyen·nes nommé·es par le conseil municipal et de membres cooptés.

situation de danger, étant donné que la liste des situations de danger est ouverte et purement indicative. D'après les autorités portugaises, aucun cas de traite n'a été signalé par les CPCJ.

118. En décembre 2024, un groupe de travail multisectoriel a été créé pour évaluer le système de protection de l'enfance, en particulier le fonctionnement des commissions locales. Ce groupe a aussi été chargé d'examiner les cadres juridiques relatifs au placement en famille d'accueil, dans l'optique de simplifier les procédures et, éventuellement, de permettre aux familles d'accueil de demander l'adoption des enfants dont elles s'occupent, ainsi que de présenter des propositions d'amendements à la législation, le cas échéant.

119. Dans le cadre du MNO pour les enfants victimes de la traite, l'OTSH a mené des activités de formation et de sensibilisation destinées à plusieurs entités, en coopération avec la CIG, l'APF et la Commission nationale[77]. Ainsi, à l'invitation de la PSP, 13 sessions de formation (d'une durée d'une journée et demie chacune) ont été assurées, touchant 343 personnes. En 2022, huit sessions de formation ont été spécifiquement organisées pour la Garde nationale républicaine (GNR), 1 643 agents ayant ainsi été formés, et six autres sessions ont été organisées à l'intention des professionnel·les de l'Autorité de sécurité alimentaire et économique, des communes, des autorités régionales en charge de la santé et d'autres autorités chargées de l'application de la loi et services sociaux. En 2023, 32 sessions de formation ayant réuni 1 808 participant·es ont eu lieu. Il convient de noter en particulier que sept de ces formations ont été dispensées une nouvelle fois aux agents de la GNR, touchant 1 366 personnes supplémentaires. Les 25 autres sessions organisées cette année-là s'adressaient aux membres du personnel des centres de santé et des services sociaux, aux agents consulaires du Portugal, aux agents de liaison généraux et agents de liaison pour les questions d'immigration du ministère de l'Intérieur, aux agents des administrations régionales chargées de la santé, et au personnel d'autres entités. En outre, la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes a organisé trois sessions de sensibilisation en coopération avec l'OTSH. La première, qui a eu lieu en octobre 2023 et à laquelle ont participé 161 membres des CPCJ, était axée sur la compréhension de la traite, le rôle des CPCJ pour identifier et protéger les enfants soumis à la traite, et le mécanisme national d'orientation pour les enfants ; les deuxième et troisième, qui ont eu lieu en novembre 2024, ont réuni 475 et 283 professionnel·les respectivement. Cette dernière session s'adressait au corps enseignant et au personnel non enseignant des écoles ayant obtenu le label « Entité protectrice », ainsi qu'aux acteurs d'organismes chargés de l'enfance et de la jeunesse.

120. Comme indiqué dans le troisième rapport du GRETA sur le Portugal[78], 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. Par ailleurs, un foyer pour les enfants victimes de mariages précoces ou de mariages forcés a été créé en 2022. Cependant, faute de pensionnaires, les autorités ont maintenu l'équipe et le soutien financier en place pendant un certain temps avant de réagencer le foyer afin qu'il puisse accueillir d'autres victimes.

121. S'agissant de l'assistance aux enfants victimes de la traite, les ONG se sont déclarées préoccupées par le manque de coordination entre les services sociaux et la connaissance limitée de la traite chez les agents de ces services, qui, souvent, n'ont pas été assez formés à la question. Elles ont souligné la nécessité d'être associées à la prise de décisions, en particulier celles qui concernent l'hébergement des enfants victimes.

---

77 Ces activités s'adressaient aux agents de la police de sécurité publique (13 sessions ayant touché plus de 330 agents), aux agents consulaires du Portugal et aux agents de liaison pour les questions de migrations (une session ayant réuni 38 participants), aux agents de la Direction générale de la Santé (deux sessions pour 50 participants) et du Conseil portugais pour les personnes réfugiées (une session en 2025 destinées à 13 membres de son équipe d'aide à l'insertion et du personnel du foyer pour enfants). L'AIMA a souligné que ses agents avaient aussi suivi des formations sur le MNO pour enfants.

78 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 182.

122. Comme souligné dans le troisième rapport d'évaluation du GRETA[79], il n'existe aucune disposition spécifique concernant la désignation d'un tuteur légal pour les enfants victimes de la traite au Portugal. Dans la pratique, les fonctions de tuteur sont exercées par le directeur ou la directrice de l'institution où l'enfant concerné est placé. Selon les autorités, la procédure à suivre lorsque des enfants non accompagnés sont détectés, notamment des victimes potentielles de la traite, est définie dans le Diagramme des procédures d'accueil des demandeurs et des bénéficiaires d'une protection internationale et un·e représentant·e ad litem est désigné·e dans l'attente de la décision de justice concernant le placement de l'enfant. Cependant, plusieurs interlocuteurs ont fait part de leur inquiétude quant au fait que l'absence de système de tutelle indépendant limitait l'apport d'un soutien et la mise en place d'une représentation spécialisée pour les enfants non accompagnés, augmentant le risque que des enfants potentiellement victimes de la traite ne soient pas détectés. Le GRETA a aussi été informé du fait que, souvent, les tuteurs légaux des enfants non accompagnés n'étaient pas suffisamment formés et ne savaient pas quelles étaient les personnes à contacter pour signaler les cas présumés de traite. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités portugaises ont mentionné les résultats d'un processus de consultation mené auprès d'enfants et de jeunes non accompagnés au Portugal, qui a eu lieu en mars 2024 dans le cadre de la révision de la Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration[80]. La consultation a révélé que « Malgré le caractère différent de cette structure, les enfants au Portugal ont fait part d'expériences globalement positives dans le cadre actuel. De nombreux participants ont indiqué qu'ils se sentaient bien soutenus par les professionnels désignés, tandis que certains enfants ont souligné des lacunes en matière de défense des droits et de soutien. [..] L'absence d'un système de tutelle légalement défini signifie que la qualité du soutien peut varier considérablement en fonction du placement de l'enfant et du professionnel désigné ».

123. Le GRETA exhorte les autorités portugaises à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance qui leur est apportée, en particulier en examinant les dispositions juridiques à cet égard et en mettant en place un système permettant la désignation de tuteurs légaux, dans un délai convenable.

124. En outre, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :

- 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 de leur famille qui demandent l'asile ;

- développer la formation des professionnel·les compétent·es, ainsi que les directives qui leur sont données, concernant l'identification des enfants victimes de la traite, y compris dans le contexte de mariages d'enfants, de mariages précoces et de mariages forcés (voir également la recommandation figurant au paragraphe 67) ;

- renforcer la coordination et la confiance entre les services sociaux et les ONG spécialisées afin d'assurer un soutien efficace, sans double emploi, aux enfants victimes de la traite, et mettre en place un mécanisme formel de signalement entre les commissions locales et nationales chargées de la protection des enfants et des jeunes, en intégrant la traite des êtres humains comme catégorie spécifique dans le système de signalement.

---

79 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 185.

80 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjz2JK3gPCTAxVjRKQEHe8YBOYQFnoECCIQAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2Fcdenf-2024-06add-f-consultations-d-enfants-sur-la-tutelle%2F1680b1ef10&usg=AOvVaw0M4uMKyEX76f__GhrC_juo&opi=89978449, pages 22-23.

3. Droit pénal matériel et droit procédural

125. La Convention énonce plusieurs obligations imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Étant donné que la mise en œuvre de ces dispositions de la Convention a été examinée dans le détail par le GRETA lors des cycles de suivi précédents, et compte tenu du thème du quatrième cycle, une attention particulière est portée à la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » et à son application dans la jurisprudence. En outre, le GRETA a décidé d'examiner, dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation, l'application de l'article 19 de la Convention relatif à l'incrimination de l'utilisation des services d'une victime de la traite.

a. La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

126. L'abus d'une situation de vulnérabilité fait partie intégrante de la définition juridique internationale de la traite des êtres humains et représente un élément fondamental de toute compréhension de la traite[81]. C'est l'un des moyens par lesquels les actes de traite sont commis ; il concerne toutes les formes de traite et toutes les fins d'exploitation. Il y a abus d'une situation de vulnérabilité lorsque « la vulnérabilité personnelle, situationnelle ou circonstancielle d'un individu est utilisée intentionnellement ou autrement mise à profit pour recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir cet individu dans le but de l'exploiter, de sorte que celui-ci estime que le fait de se soumettre à la volonté de l'auteur de l'abus est le seul choix véritable ou acceptable disponible, et que ce sentiment est raisonnable compte tenu de la situation de la victime[82] ».

127. L'article 160 du Code pénal portugais, qui incrimine la traite des êtres humains , cite explicitement la situation de vulnérabilité particulière de la victime au paragraphe 1(d) comme étant l'un des moyens par lesquels cette infraction peut être commise. Selon les autorités portugaises, cela reflète la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » figurant dans la définition internationale de la traite.

128. L'article 160, paragraphe 3, du Code pénal dispose explicitement que le fait de tirer parti de la vulnérabilité particulière d'un enfant constitue une circonstance aggravante dans les affaires de traite, entraînant une sanction plus lourde, à savoir une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre 3 et 12 ans. Cependant, l'abus d'une situation de vulnérabilité n'est considéré que comme un facteur secondaire, les éléments considérés au premier chef dans le cadre des circonstances aggravantes étant les répercussions de la traite sur les victimes (telles que les risques de décès ou de suicide) ou le profil des trafiquants (des responsables publics ou des membres d'une organisation criminelle, par exemple). Lorsque de telles circonstances sont retenues, les peines prévues peuvent être augmentées d'un tiers, tant dans leur limite minimale que dans leur limite maximale (article 160, paragraphe 4).

129. Conformément à la jurisprudence portugaise, il n'est pas suffisant de prouver qu'une victime était en situation de vulnérabilité au moment des faits. Il faut également prouver que le mis en cause avait connaissance, ou aurait dû avoir connaissance, de cette vulnérabilité et qu'il en a intentionnellement profité. Même si ce dernier nie avoir eu connaissance de cette vulnérabilité, sa responsabilité est engagée dès lors qu'une personne raisonnable, dans la même situation, en aurait eu conscience, et les poursuites doivent montrer que la situation de fragilité de la victime a été délibérément utilisée comme moyen de contrôle et d'exploitation.

---

81 Voir ONUDC, Issue Paper *Abuse of a position of vulnerability and other "means" within the definition of trafficking in persons (Abus d'une situation de vulnérabilité et autres « moyens » dans la définition de traite des personnes)*, Organisation des Nations Unies, avril 2013, page 3.

82 ONUDC, Note d'orientation sur « l'abus d'une situation de vulnérabilité » donnant lieu à la traite de personnes, notion mentionnée à l'article 3 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

130. La jurisprudence portugaise montre que plusieurs formes principales de vulnérabilité souvent exploitées par les trafiquants ont été identifiées. Les tribunaux et la doctrine juridique reconnaissent que l'abus d'une situation de vulnérabilité peut découler de la situation personnelle de la victime (âge, handicap, maladie, grossesse), de sa situation socioéconomique (pauvreté, chômage, manque d'éducation), de son statut au regard du droit de séjour (situation irrégulière, obstacles linguistiques, dépendance à l'égard des trafiquants), de la contrainte ou du contrôle (isolement, manipulation psychologique, servitude pour dettes), ou de l'exploitation fondée sur le genre et de l'exploitation sexuelle, qui touchent tout particulièrement les femmes et les filles en situation précaire. Les tribunaux portugais ont fait part de difficultés dans l'application de la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité ». Celles-ci ont trait au fait de prouver l'existence d'une contrainte psychologique lorsqu'il n'y a pas de contrainte physique, à la réticence des victimes à témoigner par crainte de subir des représailles ou d'être expulsées, et à la nécessité d'établir que la vulnérabilité n'est pas absolue mais résulte de circonstances propres à la victime dont les trafiquants tirent délibérément parti.

131. Les autorités portugaises ont évoqué plusieurs affaires qui montrent l'interprétation que les tribunaux ont faite de la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité. Ainsi, en 2024, dans une affaire relative à l'exploitation par le travail, le tribunal a conclu que les personnes mises en cause avaient exploité de façon continue la fragilité socioéconomique, psychologique et émotionnelle de la victime, en la maintenant sous leur contrôle au Portugal et en Espagne[83]. En outre, dans une affaire en lien avec l'exploitation sexuelle datant de 2022, le tribunal a estimé que la victime n'était pas en mesure de prendre une décision consciente et éclairée ni de refuser l'invitation des mis en cause à se livrer à des activités de prostitution au Portugal, et que ces derniers avaient sciemment tiré parti de sa vulnérabilité particulière, l'avaient attirée à des fins d'exploitation sexuelle, avaient saisi tous ses revenus et l'avaient laissée dans une situation de dépendance économique et psychologique[84]. Par ailleurs, dans une affaire d'exploitation sexuelle datant de 2020, le tribunal a souligné que la notion de vulnérabilité particulière renvoyait à des situations dans lesquelles les victimes n'ont pas d'alternative réelle ou acceptable autre que de se soumettre à l'exploitation[85]. Comme indiqué dans le troisième rapport du GRETA[86], la Cour d'appel de Coimbra (15 janvier 2020) 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 »[87]. Dans une autre décision datant de 2016, la Cour a considéré que les réactions violentes et les menaces des trafiquants à l'encontre des travailleurs recrutés en Roumanie avaient créé un état de soumission et de vulnérabilité qui empêchait ces derniers d'échapper à l'exploitation[88].

132. Lors de sa visite d'évaluation, les juges et les procureur·es ont semblé familiers avec la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » et ont indiqué qu'elle est de plus en plus prise en considération dans la pratique judiciaire. Ils ont déclaré que la jurisprudence de la Cour suprême de justice avait considérablement contribué à clarifier et à renforcer la mise en œuvre de cette notion, guidant ainsi les juridictions inférieures dans son interprétation. Ainsi, la notion de vulnérabilité est progressivement intégrée dans la jurisprudence, contribuant à une approche plus cohérente et centrée sur la victime dans le traitement des affaires relatives à la traite. Les autorités portugaises ont présenté au GRETA cinq arrêts rendus par la Cour suprême illustrant l'application de la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » dans les affaires de traite[89].

---

83 https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:TRG:2024:40.11.4GAAFE.G3.05/. ???

84 https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:2022:553.17.4GALSD.S1.70/. ????

85 https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:TRC:2020:1311.17.1T9VIS.C1.C0/. ????

86 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 102.

87 https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/29a8fab2183d2bf8802584f2003a70fb?OpenDocument.

88 https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:TRL:2016:150.14.6JBLSB.A.L1.9.6F/. ???

89 Cour suprême de Justice : Proc. 16/13.4GGIDN.S1 du 1e février 2016 ; Proc. 1496/15.1T9SNT.L1.S1 du 17 octobre 2019 ; Proc. 14/16.9ZCLSB.E1S1 du 15 janvier 2020 ; Proc. 380/08.0TACTB.C1.S1 du 20 décembre 2022 ; Proc. 254/20.6T9MMV.C1.S1 du 11 juillet 2023.

133. Selon les autorités portugaises, la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité en lien avec la situation de la victime est abordée à la fois dans la formation initiale et dans la formation continue des juges et des procureur·es, une attention spéciale étant accordée aux victimes particulièrement vulnérables. La formation initiale traite également des techniques d'entretien et d'interrogatoire qui tiennent compte de la vulnérabilité particulière des victimes.

134. Le GRETA se félicite de l'application de la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité dans la jurisprudence du Portugal et invite les autorités portugaises à continuer à dispenser aux professionnel·les concerné·es des formations sur les situations de vulnérabilité qui peuvent exister ou survenir chez les victimes, et sur la manière dont ces situations peuvent être exploitées dans le contexte de la traite.

b. Enquêtes, poursuites et sanctions

135. Le Bureau du procureur général met actuellement en œuvre la Stratégie nationale de lutte contre la traite et les infractions connexes lancée en février 2025. S'articulant autour de trois piliers (coopération interinstitutionnelle et internationale, formation spécialisée et organisation centralisée), cette stratégie vise à renforcer l'efficacité des poursuites judiciaires. Elle prévoit notamment la création, au sein du Bureau, d'un groupe de travail spécialisé composé de sept procureur·es (dont cinq ayant une connaissance approfondie des questions relatives à la traite) et chargé de coordonner la mise en œuvre de la stratégie, de favoriser l'échange d'informations entre procureurs, de promouvoir la formation pratique et de renforcer la coopération. Un réseau de 33 procureur·es référent·es a été créé. Alors que que des systèmes de collecte de données et de suivi améliorés sont en cours de mise en place, les enquêtes sur les affaires liées à la traite continuent d'être instruites par des unités chargées de la criminalité violente et organisée.

136. La police judiciaire a pour mission d'assister les autorités judiciaires et le ministère public dans les enquêtes et de mener des activités de prévention, de détection et d'enquête en lien avec la traite. Avant la réforme du Service de l'immigration et des frontières (SEF) (voir le paragraphe 17), la responsabilité concernant les enquêtes sur les cas de traite était répartie entre la PJ et le SEF. Après la réforme, tous les enquêteurs spécialisés de l'unité anti-traite du SEF ont été transférés à la PJ, mais pas nécessairement pour travailler sur les affaires de traite. Dans son troisième rapport, le GRETA soulignait l'importance de faire en sorte que la réforme du SEF ne se traduise pas par une perte de connaissances et d'expertise en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Les juges et les procureur·es ont signalé que, malheureusement, ce transfert avait eu des répercussions négatives sur la coordination et la communication entre les autorités impliquées dans les enquêtes relatives à la traite des êtres humains et avait entraîné une perte de capacités d'enquête. La PJ a reconnu que l'intégration des anciens membres du personnel du SEF avait posé quelques difficultés, invoquant des différences dans les structures de carrière et les grades, qui obligent les anciennes inspectrices et anciens inspecteurs à suivre une longue formation pour obtenir des postes équivalents.

137. Le nombre d'affaires de traite ayant fait l'objet d'enquêtes s'élevait à 147 en 2021, 200 en 2022, 239 en 2023, 145 en 2024 et 203 en 2025, ce qui représente une augmentation par rapport à la période de référence précédente[90]. Parmi les enquêtes menées en 2022, trois concernaient des personnes morales qui ont été condamnées en première instance. Au total, 32 affaires de traite ont donné lieu à des poursuites (11 en 2021, 3 en 2022, 13 en 2023 et 5 en 2024). Le nombre total de condamnations prononcées s'élevait à 34 (17 en 2021, 15 en 2022, 1 en 2023 et 1 en 2024). Sur les 15 personnes condamnées en 2022, six se sont vu infliger des peines d'emprisonnement avec sursis, assorties de règles disciplinaires. On ne dispose pas de données sur le nombre de jugements ayant abouti à la confiscation d'avoirs.

[90] Le nombre d'affaires de traite ayant donné lieu à des enquêtes s'élevait à 40 en 2017, 57 en 2018, 81 en 2019 et 41 en 2020.

138. Il convient de mentionner l'opération « El Dourado », qui s'est déroulée en juillet 2023 et qui concernait le centre de formation de football *Bsports Academy*, situé à Famalicão[91]. Cette opération, menée conjointement par la PJ et l'ancien SEF, a abouti à la mise en accusation de sept personnes. Sur les 47 jeunes que comptait le centre, 36 garçons ont été identifiés en tant que victimes de la traite à des fins d'exploitation par le sport. Ces jeunes, d'environ 14 ans pour la plupart, étaient recrutés dans leurs pays d'origine (la Colombie, le Mexique, le Brésil et le Salvador) par de faux agents ou recruteurs (*scouts*) qui leur faisaient miroiter une formation et des contrats avec des clubs, ce pour quoi leurs familles devaient payer. Bon nombre d'entre eux se sont vu confisquer leur passeport par ces agents et se sont retrouvés dans l'impossibilité de quitter le Portugal. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités portugaises ont indiqué que les victimes avaient bénéficié de l'assistance de l'équipe pluridisciplinaire de Porto le jour même de l'intervention de la police. Les enfants ont été placés dans des centres d'accueil pour enfants et jeunes, tandis que les jeunes adultes ont été dirigés vers des refuges pour victimes de la traite, dans la limite des places disponibles à ce moment-là. Ceux qui n'ont pas pu être hébergés dans ces refuges ont été conduits vers d'autres structures d'accueil.

139. En juin 2023, les autorités portugaises ont mis au jour une affaire très importante d'exploitation par le travail dans les environs de Lisbonne[92], où 243 travailleuses et travailleurs migrants, originaires, pour la plupart, de Thaïlande, ont été identifiés en tant que victimes présumées de la traite. Ces personnes se trouvaient dans de nombreux lieux différents, notamment un grand entrepôt situé à Samouco, où elles auraient été forcées de travailler dans le ramassage illégal de coquillages. L'opération menée par les autorités a permis d'arrêter quatre personnes liées à des réseaux criminels. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que les travailleurs migrants n'avaient pas été formellement identifiés comme victimes de la traite. Bien que l'enquête soit toujours en cours, l'affaire n'est plus traitée comme relevant de la traite des êtres humains. Ce cas illustre les inquiétudes actuelles concernant l'aggravation du phénomène de l'exploitation par le travail au Portugal, qui touche tout particulièrement des personnes migrantes, dont les documents d'identité sont souvent confisqués, et dont les salaires sont retenus. Les autorités ont indiqué que dans les affaires concernant des ressortissant·es de l'Asie du Sud-Est, il est très difficile de trouver des interprètes pour des dialectes spécifiques, en particulier pour les opérations d'écoute téléphonique et d'interception des communications, ce qui nuit au bon déroulement des enquêtes.

140. En 2022, cinq personnes et une entreprise menant des activités dans le domaine de l'agriculture et de la production animalière ont été formellement inculpées pour traite des êtres humains, aide à l'immigration irrégulière et association de malfaiteurs. L'enquête, ouverte en 2021, a mis au jour l'exploitation de travailleuses et travailleurs étrangers en situation irrégulière par le biais de sociétés écrans dans la région de Serpa. Les victimes auraient été contraintes d'effectuer des tâches agricoles pénibles pendant de longues heures, sans être rémunérées, et en étant souvent confrontées à la faim et au froid. Les mis en cause auraient eu recours à des menaces et fait preuve d'agressivité pour maintenir leur contrôle, et ils auraient logé les travailleuses et travailleurs dans des lieux insalubres et non conformes aux normes[93].

141. En 2021, plusieurs rapports ont fait état d'un cas d'exploitation par le travail de migrants asiatiques dans le domaine de l'agriculture, en particulier dans les régions d'Almeirim et de l'Alentejo[94]. Des milliers de travailleurs originaires d'Inde, du Népal, de Thaïlande et du Pakistan auraient ainsi été embauchés par l'intermédiaire d'agences de recrutement et auraient travaillé dans des conditions inhumaines et abusives dans des fermes et des serres. Bon nombre d'entre eux attendaient la régularisation de leur situation au regard du droit de séjour et étaient contraints de travailler pendant de nombreuses heures pour un salaire minimal, vivant souvent dans des logements surpeuplés et insalubres. Les ONG et les médias ont déclaré

91 https://www.sportsandcrime.com/p/the-portuguese-academy-and-its-global?utm.
92 https://www.reuters.com/world/uk/hundreds-labour-exploitation-victims-found-near-lisbon-2023-06-21/?utm.
93 https://24noticias.sapo.pt/noticias/agressores-de-trabalhadores-agricolas_627515b84bc7ac507ca9a7e8?utm.
94 https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/portugal-asian-migrant-workers-in-agriculture-at-heightened-risk-of-labour-exploitation-human-trafficking/?utm.

que ce type d'exploitation était pratiqué par des intermédiaires mafieux qui continuaient de contrôler l'accès des travailleuses et travailleurs à l'emploi, au logement et à leurs documents d'identité. Ils ont souligné que les autorités nationales devaient remédier à cette situation en renforçant les contrôles et les poursuites.

142. Certaines organisations de la société civile considèrent qu'il y a un manque de connaissances sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et qu'en conséquence, le nombre de poursuites et de condamnations pour cette forme de traite est insuffisant. En novembre 2022, dans le cadre de l'affaire relative à la boîte de nuit « La Siesta », qui a été visée par une vaste opération du SEF (l'opération « Matertera »), 50 femmes d'origine étrangère ont été identifiées sur place, dont environ la moitié étaient en situation irrégulière au Portugal, éveillant ainsi de forts soupçons de traite. Des dizaines de femmes ont été interrogées, des éléments de preuve corroborant les faits ont été recueillis et des milliers d'euros saisis. L'affaire a été transmise au Bureau du procureur général de la République et fait actuellement l'objet d'une enquête pour suspicion de proxénétisme, traite des êtres humains et blanchiment d'argent[95]. En 2023, La Siesta a néanmoins continué à recevoir le prestigieux prix *PME Líder* décerné par l'IAPMEI et *Turismo de Portugal*[96]. En outre, en juillet 2025, une opération intitulée « À la Carte[97] » a visé la discothèque *Elefante Branco* à Lisbonne. Dans ce contexte, quatre personnes ont été arrêtées, dont le directeur et le directeur adjoint, pour traite des êtres humains, aide à l'immigration irrégulière et trafic de drogue. Au cours de l'opération, les forces de l'ordre ont saisi plusieurs véhicules haut de gamme, d'importantes sommes d'argent et des substances illégales. Selon les informations officielles publiées par le Bureau du procureur général, le directeur et son adjoint ont été placés en détention provisoire.

143. Les juges et les procureur·es rencontré·es par le GRETA ont souligné les importantes difficultés rencontrées dans les poursuites relatives aux affaires de traite, en particulier celles dans lesquelles on compte un nombre élevé de victimes présumées. Ils ont indiqué que souvent, les victimes ne se reconnaissaient pas comme telles, ce qui entrave les enquêtes. L'un des procureurs a évoqué une affaire d'exploitation par le travail touchant une centaine de personnes, dont seule une partie reconnaissait être victime d'exploitation, tandis que les autres refusaient toute victimisation ou défendaient les trafiquants. Bien que la collecte d'éléments de preuve, y compris des déclarations pour mémoire future, soit possible dès les premiers stades d'une enquête pour un nombre limité de victimes, la gestion des témoignages contradictoires de dizaines d'autres victimes nuit aux poursuites. Les procureur·es ont indiqué que, souvent, les victimes disparaissent, modifient leurs déclarations ou souhaitent prendre de la distance par rapport à leurs expériences passées, ce qui rend ces affaires extrêmement délicates et complique l'engagement de poursuites. Le GRETA note une tendance à trop se reposer sur le témoignage des victimes et à ne pas suffisamment enquêter de façon proactive, ce qui complexifie encore davantage le processus.

144. Les membres de la police rencontrés par le GRETA ont indiqué qu'ils étaient capables de distinguer le proxénétisme de l'exploitation par la prostitution, soulignant que les enquêtes étaient souvent ouvertes pour traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, mais que dans bien des cas les faits sur lesquels elles portent étaient requalifiés en des infractions moins graves, telles que le proxénétisme ou l'exploitation par la prostitution. Cela se produit souvent dans les affaires impliquant la méthode du « loverboy », car, dans de tels cas, les victimes ne reconnaissent pas qu'elles sont exploitées et refusent de coopérer ; il est alors difficile de retenir l'infraction de traite. Les procureur·es ont indiqué que cette situation se produisait également dans les affaires relatives à l'exploitation par le travail, dans lesquelles les faits sont parfois requalifiés en raison d'un manque de preuves. Ils ont ajouté que dans les affaires d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail, les juges requalient souvent les faits lorsque les preuves de coercition ou sujétion sont insuffisantes.

---

95 https://ominho.pt/kikas-rainha-do-alterne-alvo-de-rusga-do-sef-apos-investigacao-que-durava-ha-anos/.

96 https://zap.aeiou.pt/kikas-premiada-arguida-lenocinio-555766?utm et https://business.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/reconhecimento/lista-pme-lider-2023.pdf, page 12.

97 https://www.dn.pt/sociedade/pris%C3%A3o-preventiva-para-dois-dos-detidos-em-opera%C3%A7%C3%A3o-policial-a-diversos-locais-de-prostitui%C3%A7%C3%A3o?utm.

145. Malgré la Directive nº 1/2021 du Bureau du procureur général, qui donne des orientations spécifiques pour la conduite d'enquêtes sur les affaires de traite, notamment le recours à la déclaration pour mémoire future[98] en vue de prévenir la victimisation secondaire et de préserver la valeur probatoire[99], les autorités ont déclaré que souvent, les victimes sont encore tenues de témoigner à plusieurs reprises pendant le procès. Les juges ont souligné qu'elles modifient fréquemment leurs témoignages lorsqu'elles sont convoquées au cours du procès, souvent sous la pression des mis en cause, ce qui nuit à leur crédibilité. Le GRETA a également été informé d'un cas d'exploitation par le travail dans le secteur de l'agriculture à Beja. Dans le cadre de cette affaire, 30 personnes ont été mises en cause, et toutes ont été acquittées en raison du manque de preuves recevables présentées par l'accusation. Parmi les dizaines de victimes présumées, beaucoup ne se sont pas reconnues comme telles et ont activement défendu leurs exploiteurs, qui avaient confisqué leurs passeports.

146. Les ONG jouent un rôle fondamental en accompagnant les victimes lors des audiences et veillent à ce qu'elles aient accès aux services de soutien et aux informations dont elles ont besoin. Pour éviter de s'appuyer uniquement sur les témoignages des victimes, les procureur·es ont estimé que la prise en compte du témoignage officiel des ONG qui accompagnent ces dernières pourrait renforcer les dossiers et étayer les accusations, en particulier lorsque l'on tente de consolider des éléments de preuve émanant d'un grand nombre de victimes et de témoins.

147. Le Centre d'Études Judiciaires (CEJ) continue de former les juges et les procureur·es à la question de la traite dans le cadre tant de la formation initiale que de la formation continue qu'il dispense. Dans cette optique, il a organisé un colloque en février 2021, auquel ont participé 105 procureur·es [100], ainsi que des sessions de formation qui ont eu lieu le 9 janvier 2023 et le 18 octobre 2024 dans les locaux du Bureau régional du procureur d'Évora et qui ont réuni 17 et 22 participant·es, respectivement. Parmi les activités prévues prochainement par le CEJ figurent notamment un atelier sur la traite et l'exploitation par le travail en janvier 2026, ainsi qu'un autre atelier sur l'aide à l'immigration irrégulière et les infractions connexes en juillet 2026. Parallèlement, une formation dirigée par le Bureau du procureur général devrait être dispensée en quatre étapes dans les parquets régionaux (Lisbonne, Porto, Coimbra et Évora), les sessions étant prévues en novembre 2025 et en janvier 2026.

148. En outre, s'agissant des enfants victimes, le « Projet 12 – Justice pour les enfants », financé par l'UE et achevé en 2022, visait à améliorer les procédures judiciaires et non judiciaires concernant les enfants. Dans le cadre de cette initiative, un guide d'action et un manuel de bonnes pratiques ont été élaborés pour sensibiliser les professionnel·les aux besoins spécifiques des enfants pendant les audiences[101]. De plus, conformément au Plan d'action 2023-2024 de la stratégie nationale, la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes, en coopération avec d'autres autorités, a préparé un rapport assorti de recommandations sur les conditions qui prévalent dans les salles d'audition pour enfants au sein des Commissions locales pour la protection des enfants et des jeunes (CPCJ) et dans les tribunaux[102]. Selon ce rapport, parmi les 233 CPCJ et les 83 tribunaux ayant répondu, 135 CPCJ et 13 tribunaux ont indiqué ne pas disposer d'une salle d'audition pour enfants. Les conclusions révèlent un recours à des espaces polyvalents et l'absence de cohérence de la terminologie employée, mettant ainsi en évidence la nécessité de disposer de définitions normalisées et de directives concrètes concernant l'aménagement des salles et la présence de matériels et d'accessoires permettant de garantir à chaque enfant un niveau de sécurité, d'intimité et de confort adapté. Malgré l'augmentation des investissements, des améliorations substantielles s'imposent encore dans la conception et l'adaptation des salles d'audition, parallèlement à la formation des professionnel·les, afin de veiller au respect de

98 Comme indiqué dans les rapports précédents, 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.

99 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 95.

100 Le programme de l'événement peut être consulté à l'adresse suivante : https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1093.

101 https://projeto12.pt/wp-content/uploads/2022/08/Actionplan_GuideBestPractices_AlexandreAgulhas2022_I.pdf.

102 https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/14801/Relat%C3%B3rio+sobre+as+Condi%C3%A7%C3%B5es+das+Salas+de+Audi%C3%A7%C3%A3o+de+Crian%C3%A7as/e0513e29-b27e-4354-aa76-95a7bd64b1e3.

l'intérêt supérieur de l'enfant. Plusieurs interlocutrices et interlocuteurs ont indiqué au GRETA que les règles spéciales relatives aux entretiens avec les enfants victimes étaient rarement appliquées dans la pratique et que les salles spécifiques ou les conditions de protection renforcées permettant de mener des entretiens adaptés aux enfants restaient limitées.

149. Tout en saluant la création d'un réseau national de procureur·es et l'adoption par le Bureau du procureur général d'une stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains et les infractions connexes, le GRETA note que des défis persistent pour garantir l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de traite. Les faits incriminés dans les affaires de traite continuent d'être qualifiés ou requalifiés en d'autres infractions, telles que le proxénétisme ou l'exploitation par la prostitution, en raison des difficultés à recueillir des éléments suffisamment solides pour prouver la contrainte ou le contrôle, ainsi que de la réticence des victimes à coopérer.

150. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale dans les affaires de traite, et notamment :

- veiller à ce que les infractions de traite soient qualifiées comme telles, plutôt que comme d'autres infractions ou comme des infractions moins graves, chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent ;

- veiller à ce que toute infraction de traite fasse l'objet d'une enquête menée de façon proactive, qu'une plainte ait été déposée ou non, en utilisant les preuves recueillies grâce à des techniques spéciales d'enquête, à des investigations financières, et aux témoignages fournis par des ONG, et sans dépendre principalement du récit des victimes ou des témoins (voir également la recommandation figurant au paragraphe 166) ;

- remédier au manque d'interprètes, y compris pour les langues et dialectes moins courants, qui peut nuire au bon déroulement des enquêtes ;

- prendre des mesures pour remédier à la perte d'expertise liée à la dissolution de l'unité anti-traite du Service de l'immigration et des frontières et pour renforcer la coordination et la coopération entre les services répressifs, la société civile et le système judiciaire ;

- veiller à ce qu'il soit recouru de façon cohérente et opportune aux déclarations pour mémoire future, afin de prévenir toute revictimisation et de préserver la valeur probatoire du témoignage des victimes tout au long de la procédure judiciaire ;

- garantir l'application systématique des règles spéciales régissant la conduite d'entretiens avec des enfants victimes et mettre à disposition des salles d'entretien spécifiques offrant des conditions de protection renforcées pour favoriser la mise en œuvre de procédures adaptées aux enfants.

c. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

151. Comme indiqué dans le troisième rapport du GRETA sur le Portugal[103], l'utilisation des services des victimes de la traite, en sachant que la personne est une victime, est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre un et cinq ans (article 160, paragraphe 6, du Code pénal).

152. En outre, l'article 185 A de la loi nº 23/2007 relative à l'entrée et au séjour des personnes étrangères sur le territoire portugais et à leur sortie ou à leur expulsion du territoire dispose qu'un employeur ou toute personne qui fait travailler une personne étrangère en situation irrégulière ou utilise ses services en sachant qu'il est victime de la traite des êtres humains est passible de deux à six ans d'emprisonnement. Selon les autorités portugaises, pour que cette disposition puisse être concrètement mise en œuvre, le ministère public doit établir que la personne qui a utilisé les services de la victime avait connaissance de la situation de celle-ci en considérant des facteurs tels que ses conditions de travail et de vie, le prix ou la nature des services fournis (des salaires anormalement bas ou l'exercice d'un contrôle excessif sur la main-d'œuvre), ou le fait que la victime montrait des signes visibles de coercition ou de détresse. Il n'en reste pas moins difficile de prouver que le mis en cause avait connaissance de la situation de la victime ; cet exercice exige d'importants efforts d'enquête et de collecte de preuves.

153. Les autorités ont indiqué qu'aucune condamnation n'avait été prononcée en vertu des dispositions ci-dessus pendant la période de référence.

IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

154. Les pays évalués par le GRETA ont fait état d'une utilisation accrue des TIC pour le recrutement et le contrôle des victimes de la traite. Aussi, en 2022, ce dernier a effectué une étude visant à évaluer la mesure dans laquelle les technologies influent sur la traite et à examiner les difficultés opérationnelles et juridiques auxquelles les États font face en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en ligne ou facilitée par les TIC[104]. Cette étude souligne entre autres que le rôle des technologies est particulièrement important dans le recrutement et l'exploitation des victimes, notamment aux fins du contrôle de celles-ci à chacune des étapes du processus de la traite. Elle met aussi en évidence un certain nombre de difficultés qui se posent en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en raison du volume important d'activités en ligne et du volume tout aussi important de preuves numériques qui en découle, de l'utilisation de communications cryptées, de surnoms et de pseudonymes, et du long processus d'obtention de preuves auprès d'entreprises privées et/ou d'autres juridictions. Parallèlement, les acteurs de la lutte contre la traite ont recours aux innovations technologiques pour prévenir ce phénomène, protéger les victimes et poursuivre les trafiquants. Par conséquent, il est essentiel d'investir dans le capital humain et dans les outils technologiques afin de tirer parti du potentiel que présentent les TIC pour lutter efficacement contre la traite.

155. Au Portugal, les TIC sont de plus en plus utilisées pour recruter, contrôler et exploiter des victimes de la traite des êtres humains. Souvent, les trafiquants attirent les victimes par le biais des réseaux sociaux en leur promettant des contrats de travail et un logement tout en leur demandant d'organiser elles-mêmes leur voyage. Parmi les nouvelles méthodes, figure celle de recruteurs proposant d'obtenir à l'avance un numéro d'identification fiscale portugais afin de créer un faux sentiment de sécurité et de légitimité. Selon les ONG, la numérisation et l'utilisation croissante du cyberespace font partie des principaux facteurs augmentant la vulnérabilité à la traite au Portugal.

---

103 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 163.

104 Paolo Campana, La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, Conseil de l'Europe : https://rm.coe.int/la-traite-des-etres-humains-en-ligne-et-facilitee-par-les-technologies/1680a73e46, publiée en avril 2022.

156. Le 5e Plan d'action national fait du démantèlement des modes opératoires des trafiquants, notamment ceux qui reposent sur des moyens numériques une priorité et souligne la nécessité d'entretenir un dialogue continu avec les entreprises du secteur des technologies de l'information et de la communication pour limiter l'utilisation des plateformes en ligne aux fins du recrutement et de l'exploitation des victimes. Il prévoit notamment une mesure spécifique de formation des journalistes afin d'améliorer leur compréhension et leur couverture médiatique de la traite des êtres humains, contribuant ainsi à accroitre la sensibilisation et l'information du public sur cette grave infraction[105].

157. Le Portugal a mis en place un programme national d'éducation à la citoyenneté numérique qui est coordonné par le ministère de l'Éducation et de la Science et qui promeut la culture numérique, l'utilisation sûre des TIC et la sensibilisation aux risques en ligne, notamment la *sextortion*, la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles, le *sexting* et le cyberharcèlement. Ce programme, mis en œuvre par le biais d'initiatives telles que des formations à l'intention des enseignant·es, des campagnes scolaires et les Défis SeguraNet[106], contribue à la prévention des abus sexuels et de l'exploitation en ligne des enfants. En outre, la Stratégie nationale pour les droits de l'enfant 2021-2024[107] définit comme objectif prioritaire le renforcement de la sécurité dans l'accès des enfants et des jeunes aux médias numériques ; elle prévoit, pour ce faire, des mesures axées sur la protection en ligne, la sensibilisation et la prévention des abus dans l'environnement numérique. En janvier 2025, la Direction générale de l'éducation a publié un ensemble de « Recommandations pour la promotion du bien-être numérique à l'école », un document d'orientation visant à aider les établissements scolaires à mettre en place des environnements numériques équilibrés, sûrs et sains pour l'ensemble de la communauté éducative.

158. La Stratégie de lutte contre la cybercriminalité 2025-2027 du Bureau du procureur général reconnaît les risques croissants associés à la fraude en ligne, à l'hameçonnage et à d'autres infractions liées aux technologies ; toutefois, elle ne prévoit pas de mesures visant spécifiquement la traite des êtres humains ou d'autres formes connexes d'exploitation commises au moyen des TIC[108].

159. Le Bureau du procureur général est doté d'une unité anti-cybercriminalité chargée de la coordination interne au sein du ministère public, de la formation spécialisée et de l'établissement de canaux de communication avec les fournisseurs d'accès à internet (FAI) pour faciliter la coopération dans les enquêtes pénales. La PJ dispose également d'une unité spécialisée dans la cybercriminalité, qui peut aider à tracer les réseaux de traite des êtres humains en ligne, notamment dans les cas de recrutement via des plateformes numériques et de transactions en cryptomonnaies. L'unité du Bureau du procureur général chargée de la lutte contre la cybercriminalité coopère avec l'unité chargée de la cybercriminalité de la police judiciaire, qui dispose d'un point de contact au sein du réseau des procureur·es pour les demandes de renseignements.

160. En outre, le Centre national pour la cybersécurité (CNCS) contribue à ces efforts en promouvant un environnement numérique plus sûr et coopère avec les services répressifs et d'autres pour faire face aux menaces liées à la cybercriminalité, y compris celles qui concernent la traite des êtres humains. Depuis 2019, le Centre pour un internet plus sûr, qui s'efforce de sensibiliser aux risques en ligne et à leur atténuation, notamment grâce à la ligne d'assistance pour un internet plus sûr, est coordonné par l'APAV[109]. Ce service gratuit est accessible par téléphone (au 800 21 90 90), par courrier électronique, par le biais d'un formulaire en ligne et sur les réseaux sociaux. Il apporte une aide aux victimes de la cybercriminalité, facilite le signalement et le retrait des contenus en ligne illégaux, tels que les contenus

105 Cette initiative est menée en collaboration avec le Centre de formation professionnelle des journalistes (CENJOR), la CIG, l'OTSH et les équipes pluridisciplinaires.

106 Il s'agit d'une initiative qui consiste à faire participer les écoles, les enseignant·es et les élèves à des activités et compétitions interactives visant à promouvoir l'utilisation sûre, responsable et éclairée des technologies numériques (https://www.seguranet.pt/desafios-seguranet).

107 https://www.cnpdpcj.gov.pt/estrategia-nacional-para-os-direitos-da-crianca. Lien ne fonctionne pas (EN & FR)

108 https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/2025-03/estrategia-cibercrime-marco-2025.pdf.

109 https://apav.pt/cibercrime/index.php/linha-internet-segura.

montrant des abus sexuels sur enfants ou les incitations à la violence et au discours de haine[110], et coopère avec les autorités nationales et les FSI. Tous les contenus signalés sont examinés par un technicien spécialisé, puis transmis aux autorités compétentes. Aucun signalement lié à la traite n'a été enregistré.

161. La loi nº 109/2009, communément appelée « Loi sur la cybercriminalité », prévoit la détection, le retrait et le blocage de contenus en ligne, notamment de sites internet relatifs à la traite, en particulier lorsqu'ils concernent le recrutement, l'exploitation ou la promotion des victimes. La demande doit être adressée par les services répressifs au juge d'instruction. La loi autorise l'interception de communications, l'accès aux données et la saisie de celles-ci lorsque des éléments de preuve attestent la commission d'une infraction pénale. En raison de ces dispositions concernant la façon d'obtenir des preuves, les juridictions supérieures n'ont rendu qu'un nombre très limité de décisions dans ce domaine. En général elles examinent la manière dont le système de saisie des données informatiques prévu par la loi sur la cybercriminalité s'applique au cas d'espèce, tant en ce qui concerne les données librement accessibles à tous que les données à accès restreint. Selon les autorités, le fait de ne pas retirer ou bloquer les contenus liés à la traite des êtres humains à la suite d'une mise en demeure peut engager la responsabilité pénale, et les plateformes qui hébergent sciemment de tels contenus peuvent faire l'objet de poursuites.

162. L'ONG APAV a mené une action de sensibilisation sur la traite facilitée par les technologies dans les écoles, et notamment une campagne intitulée *Crianças intocáveis* (« les enfants intouchables ») en 2023, qui s'appuyait sur des affiches, des films et les réseaux sociaux pour attirer l'attention sur les risques d'abus en ligne. Sur l'une de ces affiches, on voyait par exemple l'image générée par l'IA d'une enfant qui disait : « Je ne cours pas le risque d'être vendue à des fins d'exploitation sexuelle[111] ». L'APAV a aussi mis en œuvre un projet intitulé « Cyberfamilles : Sensibiliser et former à la cybersécurité (2022-2024) », dans le cadre duquel ont été conçues des ressources numériques pour aider les familles à éduquer les enfants à la cybersécurité, aux risques en ligne et à la non-violence dans l'environnement numérique[112]. En outre, les autorités portugaises ont mentionné un atelier en ligne organisé en 2023 par la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes sur le thème « Parents numériques – pour une parentalité numérique positive », qui visait à lutter contre le cyberharcèlement et la sollicitation en ligne d'enfants à des fins sexuelles[113]. Les Commissions locales pour la protection des enfants et des jeunes ont également mis en œuvre des activités de prévention sur l'utilisation des technologies numériques, notamment des conférences intitulées « Fais-toi entendre ! Dis non au [cyber]harcèlement ! » (à Sertã) et « Les technologies en salle de classe : un outil ou une distraction ? » (à Estarreja), un séminaire (« De la prévention à la protection… du face-à-face au numérique… » à Pampilhosa da Serra) ainsi qu'un podcast (« Entre opportunités et dangers : l'univers numérique dans l'enfance et l'adolescence » à Belmonte[114] -, activités auxquelles les cinq équipes techniques régionales de la Commission nationale ont parfois participé.

110 https://www.internetsegura.pt/lis/denunciar-conteudo-ilegal.
111 https://www.youtube.com/watch?v=tcb7z7xvLF8.
112 https://apav.pt/publiproj/index.php/241-ciber-familias-sensibilizar-e-educar-para-a-ciberseguranca.
113 https://www.cnpdpcj.gov.pt/eventos?eventId=113907.
114 https://www.podomatic.com/podcasts/marisa-sufiapodcast/episodes/2025-01-19T14_06_23-08_00.

163. De plus, l'APAV a pris part au projet HEROES, intitulé « Nouvelles stratégies pour lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants et la traite des êtres humains et protéger les victimes » (2021-2024), qui était financé par l'UE et qui visait à concevoir des outils d'enquête innovants et des stratégies de prévention afin de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants et la traite des êtres humains, d'améliorer les enquêtes et de renforcer la protection des victimes grâce au recours à des technologies de pointe et à de nouvelles approches pluridisciplinaires[115].

164. Le Portugal est Partie à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (Convention de Budapest). Cependant, il n'a pas ratifié le Deuxième Protocole additionnel à la Convention relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.

165. Le CEJ dispense aux juges et aux procureur·es des formations portant sur les technologies de l'information et de la communication et sur la transition numérique au sein du système judiciaire, dans le cadre desquelles sont notamment abordés des sujets tels que la cybersécurité, l'intelligence artificielle et les mécanismes internationaux de coopération.

166. Tout en saluant les efforts déployés pour renforcer la sécurité en ligne et prévenir les risques de traite des êtres humains facilitée par les TIC, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :

- poursuivre le renforcement des capacités des professionnel·les concerné·es en matière de traite des êtres humains facilitée par les TIC et d'outils numériques nécessaires pour mener des enquêtes proactives sur toutes les formes de traite et collecter des preuves électroniques (voir également la recommandation figurant au paragraphe 150) ;

- intensifier les activités de sensibilisation et de formation destinées aux élèves, afin d'aborder les questions liées au recrutement et aux abus via internet et les réseaux sociaux.

167. En outre, le GRETA invite les autorités portugaises à ratifier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.

115 https://heroes-fct.es/index-fr.

V. Thèmes du suivi propres au Portugal

1. Permis de séjour

168. Dans son troisième rapport sur le Portugal, le GRETA exhortait les autorités à faire en sorte que les victimes de la traite, y compris les enfants, bénéficient de manière concrète et opportune du droit d'obtenir un permis de séjour, lorsque leur situation personnelle le justifie ou lorsqu'elles coopèrent avec les autorités.

169. L'article 59, paragraphe 1, du Décret réglementaire nº 1/2024[116] définit la procédure à suivre pour informer les ressortissant·es étrangers susceptibles d'être victimes de la traite de leur droit de demander un permis de séjour conformément à la loi nº 23/2007. Ainsi, les autorités compétentes, notamment les instances judiciaires, la police ou les associations d'aide aux victimes, doivent notifier la victime de ce droit par écrit et en informer l'AIMA. Cette communication, dès lors qu'elle énonce la volonté de la victime de coopérer, marque le début du délai de réflexion prévu à l'article 111 de la même loi. Pendant ce délai, l'autorité chargée de l'enquête évalue si les conditions sont réunies pour entamer la procédure d'octroi d'un permis de séjour.

170. Comme indiqué dans le troisième rapport d'évaluation du GRETA[117], l'article 109 de la loi nº 23/2007 relative à l'entrée et au séjour des ressortissant·s étranger·ères sur le territoire portugais et à leur sortie ou à leur expulsion du territoire prévoit la délivrance d'un titre de séjour à l'issue du délai de rétablissement et de réflexion sous réserve de trois conditions cumulatives[118]. Le décret-loi nº 368/2007 a introduit un régime spécial en vertu duquel un permis de séjour peut être octroyé aux victimes de la traite qui ne remplissent pas ces conditions dès lors que leur situation personnelle ou celle des membres de leur famille le justifie. Les éléments à considérer dans ce contexte englobent notamment la sécurité de ces personnes, leur état de santé, la situation familiale ou des vulnérabilités particulières.

171. La responsabilité de l'octroi et du renouvellement des permis de séjour, qui incombait au ministère de l'Intérieur, a été confiée à l'AIMA. Outre la gestion des permis de séjour, celle-ci est chargée de solliciter et de rassembler les avis, informations et pièces justificatives nécessaires auprès des autres entités compétentes afin de garantir l'évaluation complète dans le cadre de la procédure d'octroi ou de renouvellement des droits de séjour.

172. Selon les informations communiquées par les autorités portugaises, le nombre de victimes de la traite ayant obtenu un titre de séjour au cours de la période de référence en vertu de l'article 109 de la loi nº 23/2007 s'élève à 105 (18 en 2021, 5 en 2022, 24 en 2023 et 58 en 2024), soit une augmentation de 26,5 % par rapport à la période de référence précédente. Le nombre de permis de séjours délivrés à des enfants a également augmenté, s'élevant à huit (trois à des garçons, en 2021, et cinq à des filles, en 2024), contre un seul au cours de la période de référence précédente. Aucun titre de séjour n'a été octroyé sur proposition du Coordinateur national de la traite des êtres humains.

173. Selon les ONG, le processus de délivrance et de renouvellement des permis de séjour a significativement ralenti depuis la dissolution du SEF qui assurait des fonctions d'enquête et administratives, permettant ainsi de rationaliser les procédures, et depuis le transfert des responsabilités à l'AIMA, qui aurait renforcé la bureaucratie et allongé les délais administratifs. Désormais, la PJ doit obligatoirement certifier le respect des trois conditions mentionnées au paragraphe 170 avant que l'AIMA puisse procéder à la délivrance du permis de séjour. Ces délais ont des conséquences négatives pour les victimes de la traite des êtres humains, car ils retardent d'autant leur accès à l'assistance juridique, aux

---

116 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/1-2024-837022979.

117 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 197.

118 Ces trois conditions sont les suivantes : 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 ; la personne manifeste clairement son intention de coopérer avec les autorités pour faciliter l'enquête ; la personne a cessé toute relation avec les personnes soupçonnées d'avoir commis les infractions considérées.

soins de santé et à l'emploi. Les autorités ont évoqué la création, en juillet 2024, d'un groupe de travail se consacrant spécifiquement au traitement des dossiers en attente au sein de l'AIMA afin de résorber l'arriéré de demandes relatives à tous types de permis de séjour, y compris ceux liés à la traite des êtres humains, ainsi que la décision de prolonger la validité des titres de séjour existants jusqu'en octobre 2025 (une mesure introduite en juin 2024, qui devrait être prolongée). Toutefois, dans son rapport annuel 2024[119], le Médiateur constatait de sérieux retards dans le traitement des demandes de permis de séjour un an après le début des activités de l'AIMA. Au total, 3 389 plaintes ont été reçues, concernant principalement des retards dans la prise de décision, des défaillances des systèmes informatiques, des difficultés d'accès aux canaux de contact de l'AIMA et le manque de créneaux disponibles dans le système de prise de rendez-vous automatisé, décrit comme inefficace et arbitraire.

174. Le GRETA salue les efforts déployés par l'AIMA pour réduire l'arriéré dans la délivrance des permis de séjour et se félicite de l'augmentation du nombre de ceux octroyés aux victimes de la traite. Cependant, il note avec préoccupation que les permis de séjour accordés au titre de la traite ne sont toujours pas délivrés de façon opportune ni cohérente, ce qui entrave l'accès des victimes à la protection et au soutien.

175. Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient de manière concrète et opportune 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 requise à cette fin, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention.

2. Assistance juridique et aide juridictionnelle gratuite

176. Dans son troisième rapport sur le Portugal, le GRETA exhortait les autorités à s'assurer que toutes les victimes de la traite peuvent effectivement accéder une assistance juridique et à une aide juridictionnelle dans un délai raisonnable[120].

177. Le cadre juridique relatif à l'accès à l'assistance juridique et à l'aide juridictionnelle gratuite est resté inchangé. Conformément à la loi nº 34/2004, l'accès à l'aide juridictionnelle gratuite est subordonné au manque de moyens financiers. Comme indiqué dans le troisième rapport du GRETA[121], s'agissant des citoyen·nes de pays tiers, ces personnes doivent soit résider légalement au Portugal, soit bénéficier d'une reconnaissance mutuelle entre le Portugal et leur pays d'origine des droits d'accès à une aide juridictionnelle (article 7 de la loi nº 34/2004). Cette disposition continue de poser des difficultés dans le cas des victimes en situation irrégulière. Bien que les autorités fassent valoir qu'elles peuvent obtenir un permis de séjour en vertu de l'article 109 de la loi nº 23/2007, en raison des importants retards accusés dans le traitement des demandes de permis de séjour, elles continuent de ne pas pouvoir respecter des échéances judiciaires déterminantes, ce qui prive ces victimes d'un accès effectif à la justice.

178. L'absence d'avocat·e·s spécialisé·e·s constitue un autre problème récurrent. Une fois que l'Institut de Sécurité sociale (ISS) a accepté la demande d'aide juridictionnelle, le barreau désigne un·e avocat·e à partir d'une liste établie selon les domaines généraux de spécialisation (droit civil ou droit pénal). Dans l'une des affaires portées à la connaissance du GRETA, l'avocat a été contacté directement par une équipe pluridisciplinaire lui demandant d'assister une victime qui s'était initialement vu assigner un avocat inexpérimenté qui ne connaissait même pas sa situation. Le thème de la traite des êtres humains ne fait pas partie du programme de formation du barreau. En conséquence, les avocat·es commis d'office qui assistent des victimes de la traite n'ont souvent pas l'expertise requise pour traiter ces affaires de façon efficace. Selon des avocat·es, ils/elles refusent fréquemment les affaires pour lesquelles des services

119 https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024/ (en portugais uniquement).
120 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphes 65 et 66.
121 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 55.

d'interprétation sont nécessaires car ces derniers doivent être payés à l'avance et ne sont pas toujours remboursés. En outre, les avocat·es commis d'office sont affecté·e·s au lieu où l'infraction a été commise, et non au lieu de résidence de la victime, ce qui peut engendrer d'importants frais supplémentaires pour eux. Des avocat·e·s ont également souligné le niveau insuffisant de remboursement par l'État de l'assistance juridique apportée aux personnes en demande d'asile et en situation de migration.

179. Dans le cas des victimes particulièrement vulnérables, les procureur·es et les juges peuvent solliciter une assistance juridique auprès de l'ISS. Cependant, si elles n'ont pas de permis de séjour ni de numéro de sécurité sociale, les victimes de la traite en situation irrégulière ne peuvent pas voir leur demande traitée par l'ISS et n'ont, par conséquent, pas accès à une telle aide. Selon les ONG, le délai de 30 jours fixé à l'article 25 de la loi nº 34/2004, au terme duquel il doit être considéré que les demandes de protection juridique sont tacitement acceptées et accordées par l'ISS, continue d'être ignoré, les décisions n'étant souvent rendues qu'après de longues périodes d'attente, si tant est qu'elles soient rendues. Des avocat·es venant en aide aux victimes de la traite ont signalé que la procédure était trop complexe et administrative, et que, dans la pratique, les victimes recevaient souvent une assistance juridique grâce à des ONG. Saúde em Português a indiqué qu'en raison d'importantes coupes budgétaires, elle avait dû mettre un terme à la collaboration qu'elle avait établie avec un avocat spécialisé[122] et qu'elle dépendait désormais de la procédure officielle devant l'ISS, qui n'aboutit pas en temps opportun. Les équipes pluridisciplinaires qui viennent en aide aux victimes de la traite en soumettant des demandes d'aide juridictionnelle ont indiqué que leurs effectifs avaient été réduits et qu'elles étaient passées de quatre à trois membres en raison d'un manque de ressources financières. Les ONG ont aussi déclaré qu'aucun financement supplémentaire ne leur avait été alloué spécifiquement pour fournir une assistance juridique aux victimes.

180. En ce qui concerne les trois centres de rétention pour personnes migrantes situés dans les aéroports internationaux, à Porto et à Faro, l'assistance juridique est sollicitée auprès de l'ISS et des avocat·es sont disponibles par liaison téléphonique. À Lisbonne, six avocat·es sont d'astreinte chaque jour, mais le barreau a indiqué que dans la pratique, seuls deux d'entre eux étaient disponibles par vacation. Des acteurs de la société civile et des juristes ont souligné que les victimes ne pouvaient pas contacter des avocat·es directement et qu'elles dépendaient des appels téléphoniques de la police pour l'intervention de ces derniers, ce qui signifie qu'aucun·e avocat·e ni aucun interprète n'est présent sur place pendant le premier entretien de la victime avec la police. En outre, les salles pour les entretiens avec les avocat·es sont limitées, seules deux pièces étant disponibles. Selon les autorités portugaises, entre octobre 2023 et septembre 2025, l'assistance juridique a été assurée dans 949 affaires au total au centre de rétention pour personnes migrantes situé à l'aéroport de Lisbonne.

181. Les équipes pluridisciplinaires ont indiqué qu'elles avaient fait en sorte qu'une assistance juridique soit apportée à la centaine de jeunes footballeurs identifiés comme victimes, ainsi qu'aux victimes identifiées dans trois autres affaires de grande envergure ayant eu lieu dans la région de l'Alentejo.

182. L'aide juridicionnelle gratuite n'est toujours pas accessible dans le cadre de la procédure de demande d'indemnisation par l'État devant la Commission pour la protection des victimes de crimes violents. Si, dans la plupart des cas, cette demande peut être présentée par les procureur·es au nom des victimes, il peut être difficile, pour ces dernières, de fournir les preuves nécessaires sans l'assistance d'un·e avocat·e en raison des critères exigeant une incapacité temporaire ou permanente de travail d'au moins 30 jours (voir le paragraphe 191). Les autorités ont affirmé que les victimes pouvaient soumettre leur demande directement à la Commission, sans faire appel à un avocat·e. Si nécessaire, elles peuvent recevoir gratuitement des réponses à toutes leurs questions, ainsi que de l'aide pour remplir le formulaire de demande pertinent, et des informations sur les documents à joindre à la demande. Les victimes peuvent aussi être représentées par le ministère public, une ONG ou les services sociaux.

122 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 62.

183. Le GRETA exhorte à nouveau les autorités portugaises à prendre des mesures pour faire en sorte :

- que toutes les victimes de la traite, y compris les ressortissant·es de pays tiers, puissent effectivement accéder à une assistance juridique et à une aide juridictionnelle, 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 dans un délai raisonnable et à ce que les demandes de permis de séjour soient traitées sans retard ;

- que l'assistance juridique soit assurée dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite, et que l'aide juridictionnelle soit apportée aux victimes de la traite avant qu'elles ne fassent une déclaration officielle.

184. En outre, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :

- allouer un financement suffisant aux ONG assurant une assistance juridique aux victimes de la traite des êtres humains ;

- sensibiliser le barreau à la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation des avocat·es et faire en sorte que les victimes de la traite soient assistées par des avocat·es spécialisé·es ;

- revoir le système de rémunération des avocat·es commis d'office afin de leur garantir une rémunération suffisante et le remboursement des frais de déplacement.

3. Indemnisation

185. Dans son troisième rapport sur le Portugal, le GRETA exhortait les autorités à garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, conformément à l'article 15 de la Convention[123].

186. Le cadre juridique qui régit l'accès à l'indemnisation demeure celui décrit dans le troisième rapport[124]. Les victimes de la traite peuvent obtenir une indemnisation dans le cadre de poursuites pénales contre l'auteur de l'infraction, soit en se constituant partie civile, soit, dans le cas des victimes vulnérables, notamment les victimes de la traite, par une demande en ce sens effectuée d'office par le tribunal (article 82 du Code de procédure pénale). De plus, elles peuvent se voir accorder une indemnisation par la Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC) dès lors qu'elles remplissent les trois conditions cumulatives suivantes : i) la victime doit avoir une incapacité de travail temporaire ou permanente d'au moins 30 jours[125] ; ii) les faits doivent 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.

187. Les autorités ont pris quelques mesures pour améliorer l'accès des victimes de la traite à l'indemnisation. On peut mentionner, à cet égard, la directive nº 1/2023 du Bureau du procureur général de la République[126], qui demande aux procureur·e·s d'accorder une attention particulière aux victimes vulnérables et de déposer des demandes d'indemnisation en leur nom. Si cette directive, qui met à jour la directive nº 1/2021[127], fait spécifiquement référence aux victimes de la traite et au déclenchement de

123 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 89.
124 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphes 80 à 85.
125 La première condition ne s'applique pas aux enfants victimes, ni aux victimes de violences sexuelles.
126 https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva_1-2023_14-12-2023.pdf.
127 https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva-1-2021.pdf.

la procédure d'indemnisation par l'intermédiaire de la CPVC, les procureur·es ont indiqué qu'elle n'a pas apporté de changement dans la pratique étant donné que l'article 82 du Code de procédure pénale était déjà appliqué, notamment dans les affaires d'exploitation par le travail à grande échelle.

188. D'après ce que le GRETA a pu constater, aucune victime de la traite n'a été indemnisée par les trafiquants au cours de la période de référence. Cette situation semble s'expliquer en partie par la nécessité de renforcer la formation des juges et de faire mieux comprendre à ces derniers la complexité du phénomène de la traite. En effet, de nombreuses demandes auraient été rejetées parce que les faits concernés ont été requalifiés, l'infraction finalement retenue étant l'immigration irrégulière, ou parce que l'infraction n'a pas été prouvée[128]. L'exécution des ordonnances d'indemnisation pose également problème, car, souvent, les trafiquants ne disposent pas d'actifs accessibles pour indemniser les victimes. En vertu de l'article 130, paragraphe 2, du Code pénal, les tribunaux peuvent, sur demande de la victime, allouer à cette dernière les biens confisqués à titre d'indemnisation, à hauteur du préjudice subi. Cependant, les ONG ont souligné que les tribunaux ne procédaient pas ainsi et qu'ils ordonnaient plutôt aux trafiquants de verser directement une indemnisation aux victimes. Étant donné que ces derniers ne disposent généralement pas d'actifs accessibles, la plupart du temps, les victimes ne reçoivent aucune indemnisation. Les procureur·es ont fait observer que les biens gelés pouvaient rester indisponibles pendant des années, dans l'attente d'une décision définitive, et qu'ils n'avaient souvenir d'aucune affaire dans laquelle des victimes de la traite des êtres humains avaient été indemnisées au moyen de tels biens, soulignant que cette pratique n'était pas mise en œuvre. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que, parmi les affaires ayant donné lieu à une mise en accusation entre 2021 et 2024, des demandes d'indemnisation avaient été déposées par trois victimes en 2021, deux en 2022 et 52 en 2024. Au total, une demande a été acceptée en 2021, trois en 2022, deux en 2024 et trois en 2025.

189. Le montant maximal de l'indemnisation que les victimes peuvent recevoir est de 34 680 euros[129]. En 2023, trois demandes d'indemnisation par l'État ont été soumises par des victimes de la traite ; deux ont été approuvées et la troisième a été rejetée. Le montant de l'indemnisation variait entre 15 000 et 34 500 euros, en fonction des répercussions de l'infraction. Le GRETA n'a pas été informé du versement effectif des indemnités.

190. La plupart des demandes d'indemnisation par l'État ont été soumises avec le soutien des ONG venant en aide aux victimes. La CPVC a indiqué qu'elle faisait droit à toutes les demandes d'indemnisation qui lui étaient soumises par des victimes de la traite. Le personnel d'un refuge a déclaré que les huit victimes ayant reçu de l'aide pendant la période de référence et soumis une demande d'indemnisation l'avaient obtenue ; il a néanmoins souligné que la CPVC tardait souvent à donner sa réponse, qu'elle demandait des éléments de preuve supplémentaires ou qu'elle trouvait des motifs pour rejeter les demandes.

191. Les ONG et les avocat·es rencontré·es ont indiqué qu'en raison des conditions cumulatives pour l'obtention d'une indemnisation par l'État, les chances qu'il soit fait droit aux demandes déposées en ce sens sont très faibles, ce qui dissuade les victimes de soumettre de telles demandes. Le GRETA a été informé que la CPVC avait demandé au ministère de la Justice de modifier le premier critère, mais que ce dernier n'avait pas réagi. Elle a aussi proposé d'inclure les victimes de la traite sur la liste des bénéficiaires d'une indemnisation par l'État – une proposition qui, si elle est acceptée, pourrait contribuer à réduire les délais. Le 5e Plan d'action national prévoit une révision du mécanisme d'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité et de la violence domestique, en vue d'y inclure les victimes de la traite des êtres humains. Le GRETA souhaiterait être tenu informé des évolutions concernant la révision du mécanisme d'indemnisation par l'État.

---

128 Si l'infraction n'est pas reconnue ou prouvée devant les tribunaux, l'indemnisation ne peut être accordée. Les autorités ne peuvent avancer le montant de l'indemnisation due par les trafiquants que lorsque l'infraction a été établie.

129 Sur la base du montant actuel de l'Unité de compte, qui, en 2025, s'établit à 102 euros.

192. En outre, il a été signalé au GRETA que la longueur excessive de la procédure relative à l'indemnisation par l'État restait un obstacle majeur. Les réponses de la CPVS font souvent l'objet de retards importants, certaines ne parvenant parfois qu'au bout de six mois et se contentant d'indiquer que l'affaire est en cours d'examen. Au moment où elles sont rendues, souvent, les victimes ont déjà quitté les centres d'hébergement, ce qui empêche d'assurer un suivi efficace des dossiers. Comme souligné au paragraphe 182, aucune disposition n'a encore été adoptée afin d'autoriser les victimes à recevoir une assistance juridique gratuite pour demander une indemnisation par l'État.

193. La loi nº 45/2011,[130] qui établit le cadre juridique du Bureau du recouvrement des avoirs, dispose à son article 17, paragraphe 3, alinéa c), que le produit des avoirs liés à la traite des êtres humains doit être reversé à l'organisme chargé de coordonner le Plan d'action national sur la traite, afin de financer les mesures de prévention et les programmes d'assistance aux victimes. Ainsi, les profits tirés de l'exploitation de victimes pourraient être utilisés pour des activités de sensibilisation, de formation et de soutien, mais pas pour indemniser les victimes. Les représentant·es de la société civile ont souligné que ces ressources ne devraient pas être utilisées pour financer les obligations de l'État, qui devraient être couvertes par le budget national.

194. Les autorités ont mentionné diverses activités de formation ciblant les acteurs du secteur de la justice pénale, notamment les avocats, les procureur·es, les juges et les agents des services répressifs. Cependant, aucune ne traite de la question de l'indemnisation, et les juges comme les procureur·es ont souligné la nécessité de mettre en place des formations spécialisées dans ce domaine.

195. Le GRETA exhorte une nouvelle fois 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 tirant pleinement parti de la législation pertinente, du gel et de la confiscation des avoirs et de la coopération internationale, et en assurant aux victimes une assistance juridique dans les procédures visant à donner exécution aux décisions accordant l'indemnisation sollicitée ;

- permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à se faire indemniser par l'État, en révisant le critère relatif à l'incapacité temporaire ou permanente de travail d'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 et en réduisant la durée de la procédure ;

- mettre en place des programmes de formation sur la traite et sur l'indemnisation des victimes à l'intention des juristes, des procureur·es et des juges, et encourager ces professionnel·les à utiliser toutes les possibilités offertes par la loi pour faire aboutir les demandes d'indemnisation déposées par des victimes de la traite.

196. Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient recueillir des statistiques judiciaires sur les demandes d'indemnisation émanant de victimes de la traite, sur les montants accordés et sur l'exécution effective des décisions d'indemnisation.

130 https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1360&tabela=leis&ficha=1&pagina=1.

4. Disposition de non-sanction

197. Il n'existe toujours pas, dans le droit portugais, de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite pour les infractions qu'elles ont été contraintes de commettre, et la législation en la matière reste inchangée[131]. Les autorités continuent de s'appuyer sur les principes généraux du droit pénal pour assurer le respect de l'article 26 de la Convention, en particulier sur les articles 34 et 35 du Code pénal (« état de nécessité »), l'article 74, paragraphe 1, du Code pénal (« dispense de peine ») et l'article 281 du Code de procédure pénale (« classement pour dispense de peine »)[132]. En outre, le document d'information « Statut des victimes particulièrement vulnérables » (voir paragraphe 108) renvoie au droit des victimes de ne pas être poursuivies pour des infractions qu'elles ont commises sous la contrainte.

198. Par ailleurs, les procureur·es, les juges et le personnel policier n'ont reçu aucune consigne sur l'application du principe de non-sanction dans les affaires de traite, et rien ne prouve qu'une approche politique visant à informer les acteurs de la justice pénale de la portée de ce principe soit mise en œuvre. De plus, la disposition de non-sanction ne fait pas partie intégrante de la formation dispensée aux juges, aux procureur·es et aux membres des services répressifs.

199. Les autorités ont indiqué qu'aucun cas n'avait été identifié dans lequel des victimes de la traite avaient été poursuivies pour des infractions qu'elles avaient été contraintes de commettre. Cependant, le GRETA a été informé par des ONG que certaines victimes avaient été sanctionnées pour des infractions commises alors qu'elles se trouvaient dans une situation de traite, telles que des dettes contractées par les trafiquants au nom de la victime. Il n'existerait pas de pratique consistant à réexaminer les peines d'emprisonnement des personnes qui affirment avoir été contraintes de commettre des infractions, telles que des vols mineurs, des infractions liées à la drogue ou des violations de la législation sur l'immigration, malgré la présence d'éléments indiquant que ces actes ont été commis sous la contrainte.

200. Le GRETA est préoccupé par le fait que l'absence persistante, dans le cadre juridique portugais, d'une disposition spécifique relative à la non-sanction des victimes de la traite expose nombre d'entre elles à des poursuites, des condamnations et des détentions pour des activités illégales qu'elles ont été forcées de commettre par leurs trafiquants. De l'avis du GRETA, la possibilité d'appliquer la disposition générale du droit pénal sur l'état de nécessité ne peut être considérée comme une réponse appropriée dans la mesure où son champ d'application est plus étroit que le principe de non-sanction inscrit dans la Convention et où, dans la pratique, les procureur·es laissent aux tribunaux le soin de décider si les conditions de l'état de nécessité sont réunies, exposant ainsi les victimes à des poursuites et à la détention provisoire, et transférant ainsi la charge de la preuve à la victime. Le GRETA considère que l'absence de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne un risque de traitement différencié en fonction du/de la procureur·e en charge de l'affaire.

201. Rappelant les recommandations émises dans son rapport précédent, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à garantir le respect de l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite en cas de participation à des activités illégales, dans la mesure où elles y ont été contraintes, et/ou en mettant au point des lignes directrices et des formations sur le principe de non-sanction à l'intention de la police et des procureur·es.

131 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 106.
132 Voir le 3e rapport du GRETA sur le Portugal, paragraphe 107.

VI. Conclusions

202. Depuis la publication du troisième rapport du GRETA sur le Portugal, le 13 juin 2022, des progrès ont été accomplis dans certains domaines couverts par ce rapport.

203. Le 5e plan d'action national de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains, couvrant la période 2025-2027, a été approuvé à la suite d'une évaluation externe du plan d'action national précédent. Plusieurs groupes de travail ont été créés, avec pour mission de renforcer la réponse institutionnelle à la traite des êtres humains, de lutter contre la traite dans le domaine du sport et de combattre les mariages précoces, les mariages forcés et les mariages d'enfants. L'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA) a réduit le retard accumulé dans la délivrance des permis de séjour et augmenté le nombre de titres octroyés aux victimes de la traite. Par ailleurs, la directive nº 1/2023 du Bureau du procureur général de la République demande aux procureur·es d'accorder une attention particulière aux victimes vulnérables et de déposer des demandes d'indemnisation en leur nom.

204. Le GRETA se félicite des avancées constatées au Portugal, mais en dépit des progrès accomplis, plusieurs questions demeurent préoccupantes. Un certain nombre de recommandations formulées à plusieurs reprises par le GRETA dans ses précédents rapports n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement. Dans le présent rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à prendre des mesures dans les domaines suivants :

- Assistance juridique et aide juridictionnelle gratuite (article 15 de la Convention). Les autorités portugaises devraient faire en sorte que toutes les victimes de la traite, y compris les ressortissant·es de pays tiers, puissent effectivement accéder à une assistance juridique et à une aide juridiccionnelle, en révisant les critères d'éligibilité, en veillant à ce que l'Institut de Sécurité sociale statue sur les demandes d'assistance juridique dans un délai raisonnable, et en apportant l'assistance juridique dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite.

- Indemnisation (article 15 de la Convention). Les autorités portugaises devraient garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, en tirant pleinement parti du gel et de la confiscation des avoirs criminels, en réexaminant les conditions et les modalités d'obtention d'une indemnisation par l'État, et en mettant en place des formations à l'intention des juristes, des procureur·es et des juges.

- Disposition de non-sanction (article 26 de la Convention). Les autorités portugaises devraient garantir le respect de la disposition de non-sanction en adoptant une disposition spécifique dans le droit national et/ou en mettant au point des lignes directrices et des formations à l'intention des membres de la police et des procureur·es.

205. Ces recommandations ayant été formulées à plusieurs reprises, il est demandé de les appliquer en priorité ; les suites qui leur seront données seront examinées dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

206. En ce qui concerne l'axe thématique du quatrième cycle d'évaluation, qui porte sur les vulnérabilités à la traite des êtres humains, les autorités portugaises sont attentives à la vulnérabilité accrue des travailleuses et travailleurs migrants, en particulier dans l'agriculture saisonnière, des ressortissant·es portugais·es issus de milieux socioéconomiques défavorisés ou ayant des troubles de santé mentale, des femmes en situation de prostitution, des enfants et des jeunes, y compris les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, des personnes sans-abri et des personnes en situation de handicap.

207. Tout en saluant les mesures prises par les autorités portugaises pour prévenir la traite des êtres humains au moyen d'initiatives en faveur des groupes vulnérables, le GRETA a recensé un certain nombre d'aspects préoccupants qui nécessitent des actions complémentaires. Il conviendrait d'accorder la priorité aux actions suivantes :

- renforcer la prévention de la traite qui menace les personnes en demande d'asile et les personnes réfugiées, en veillant à ce qu'une évaluation complète de la vulnérabilité, qui intègre des indicateurs de traite, soit systématiquement effectuée et en fournissant une formation et des recommandations opérationnelles au personnel concerné ;

- améliorer la protection des travailleuses et travailleurs migrants en renforçant les mécanismes d'inspection du travail afin de lutter efficacement contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, en améliorant la communication et la collaboration entre l'Autorité des conditions de travail et la police et en s'assurant que les entreprises sous-traitantes impliquées dans la traite, en particulier dans l'agriculture, fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces ;

- intensifier les efforts visant à prévenir la traite des enfants et des jeunes grâce à la mise en place d'une stratégie globale de prévention en milieu scolaire et de formations et d'actions de sensibilisation ciblées dans le secteur du sport.

208. Par ailleurs, les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des victimes de la traite des êtres humains, notamment en veillant à ce que, dans la pratique, l'identification formelle des victimes ne dépende pas de leur coopération avec les services répressifs ni de l'issue de la procédure pénale. Les autorités devraient également mettre en place des procédures pour la détection des victimes de la traite parmi les personnes qui demandent à bénéficier d'une protection internationale et pour leur orientation vers une assistance et faire en sorte que le personnel des centres de rétention pour personnes migrantes et des centres d'hébergement pour personnes en demande d'asile bénéficie systématiquement d'une formation et de recommandations sur l'identification des victimes de la traite, ainsi que sur les procédures à suivre. De plus, les autorités portugaises devraient améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance qui leur est apportée, en particulier en réexaminant les dispositions juridiques à cet égard et en mettant en place un système permettant la désignation de tuteurs légaux, dans un délai convenable.

209. Le GRETA salue les efforts déployés par le Portugal pour renforcer la sécurité en ligne et prévenir la traite des êtres humains facilitée par les TIC. Afin de lutter contre l'utilisation courante des TIC pour recruter et exploiter les victimes de la traite, les autorités portugaises devraient poursuivre le renforcement des capacités des professionnel·les concerné·es en matière de lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les TIC et d'outils numériques nécessaires pour mener des enquêtes proactives sur toutes les formes de traite et collecter des preuves électroniques, et intensifier les activités de sensibilisation et de formation destinées aux élèves, afin d'aborder les problèmes liés au recrutement et aux abus via internet et les réseaux sociaux.

210. Le GRETA invite les autorités portugaises à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il est convaincu que le Portugal continuera à faire preuve d'un engagement politique en faveur de la lutte contre la traite selon l'approche fondée sur les droits humains décrite dans la Convention, et se réjouit de poursuivre le dialogue avec les autorités et la société civile portugaises.

Annexe 1

Statistiques relatives aux victimes de la traite et aux affaires de traite au Portugal entre 2021 et 2024

Les données présentées dans le tableau ne sont pas directement comparables d'un État partie à la Convention à l'autre, car les méthodes de collecte de données diffèrent.

Indicateurs		2021	2022	2023	2024
Nombre (confirmé) de victimes formellement identifiées		45	35	134	36
Sexe	Femmes	13	14	...*	5
	Hommes	32	21	132	31
Âge	Adultes	45	32	98	36
	Enfants	0	3 filles	36 garçons	0
Nationalité	Portugaise	9	5	6	...
	Étrangère	36	30	128	34
	Inconnue	0	0	0	...
Type d'exploitation	Sexuelle	0	4	0	0
	Mendicité	...	0	0	0
	Travail	43	27	128	35
	Criminalité	0	0	0	0
	Inconnu	0	4	6	0
	Sexuelle et travail	0	0	0	...
Nombre de victimes présumées (en attente d'enquête/sous enquête par les services répressifs et repérées par des ONG mais non signalées aux forces de l'ordre)		131	134	248	177
Sexe	Femmes	25	27	55	49
	Hommes	104	107	192	124
	Inconnu	...	0	...	4
Âge	Adultes	91	127	215	148
	Enfants	12	7	18	26
	Inconnu	28	0	15	3
Nationalité	Portugaise	10	7	14	22
	Étrangère	113	126	226	1 341
	Inconnue/double/autre	8	...	8	21
Type d'exploitation	Sexuelle	6	6	7	13
	Mendicité	5	...	4	3
	Travail	104	100	194	127
	Criminalité	3	0	...	0
	Inconnu	9	23	37	28
	Adoption illégale	...	0	4	4
	Travail et sexuelle	...	...	0	...
	Travail et criminalité	0	0	0	...
	Esclavage	...	0	...	0
	Travail et esclavage	0	...	0	0
	Mendicité et esclavage	...	0	0	0
	Criminalité et mendicité	0	...	0	0
	Travail, sexuelle et mendicité	0	...	0	0
Nombre d'enquêtes		147	200	239	145
	Traite des adultes	145	195	237	142
	Traite des enfants	2	5	2	3
Nombre de poursuites engagées (à l'encontre d'un ou de plusieurs suspects)		11	3	13	5

Traite des adultes	11	3	13	5
Traite des enfants	0	0	0	0
Nombre de mis en cause en première instance	26	32	11	n.d. **
Nombre de condamnations (personnes)	17	15	1	1
à des peines d'emprisonnement avec sursis assorties de mesures disciplinaires	n.d.	6	n.d.	n.d.
Délai moyen (en mois) avant le prononcé du jugement en 1e instance	11	13	18	n.d.

* données protégées par le secret statistique.
**n.d. : non disponible. L'information n'a pu être obtenue ou n'avait pas été communiquée au moment de la rédaction du présent rapport.

Annexe 2

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 quatrième cycle d'évaluation de la Convention

Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

Travailleuses et travailleurs migrants

- Renvoyant à sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Elles devraient notamment :
    - redoubler d'efforts pour s'assurer que les entreprises sous-traitantes impliquées dans la traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier dans l'agriculture, fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces, et définir plus précisément le cadre juridique afin d'empêcher toute utilisation abusive par ces entreprises du statut de « prestataire de services » pour échapper à leur responsabilité ;
    - renforcer les mécanismes d'inspection du travail afin de lutter efficacement contre la traite aux fins d'exploitation par le travail dans tout le pays, notamment en améliorant la communication et la collaboration entre l'Autorité des conditions de travail et la police afin de garantir le signalement rapide et la conduite d'enquêtes sur les cas présumés de traite ;
    - augmenter la fréquence des inspections dans les secteurs où le risque d'exploitation est élevé ;
    - dispenser une formation supplémentaire sur la traite des êtres humains aux inspectrices et inspecteurs de l'Autorité des conditions de travail et de l'Autorité de sécurité alimentaire et économique, en mettant l'accent sur les vulnérabilités qui exposent à la traite et sur la détection précoce des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail ;
    - prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les travailleuses et travailleurs migrants soient informés de leurs droits d'une manière proactive dès qu'ils entrent en contact avec une autorité compétente et s'assurer que ces personnes aient accès à des canaux de communication clairs, fiables et facilement accessibles fournissant des informations officielles précises et actualisées (paragraphe 44).

Personnes en demande d'asile et personnes réfugiées

- Le GRETA exhorte les autorités portugaises à prendre des mesures pour renforcer la prévention de la traite qui menace les personnes en demande d'asile et les personnes réfugiées. Elles devraient en particulier :
    - veiller à ce qu'une évaluation complète de la vulnérabilité, qui intègre des indicateurs de traite, soit systématiquement effectuée auprès de tous les ressortissant·es étranger·ères aux points de passage frontaliers, sur le territoire portugais et dans les centres de rétention administrative ;
    - renforcer la formation et les recommandations opérationnelles qui sont fournies au personnel de l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile, de la police de sécurité publique aux points d'entrée des aéroports, de la Garde nationale républicaine ainsi qu'au personnel travaillant dans les centres de rétention pour personnes migrantes et les centres d'accueil pour les personnes en demande d'asile, en ce qui concerne l'identification des vulnérabilités, dont les signes de traite des êtres humains, et les procédures à suivre (paragraphe 54) ;

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :
    - accroître la coopération et la coordination entre l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile, la police de sécurité publique, la Garde nationale républicaine, les équipes pluridisciplinaires et le personnel des structures qui accueillent des personnes en demande d'asile et des personnes migrantes en rétention, en vue d'assurer l'orientation effective des victimes présumées de la traite ;
    - veiller à ce que des mesures de soutien et d'intégration adéquates soient prises en faveur des personnes en demande d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale (paragraphe 55).

Enfants et jeunes

- Tout en saluant les efforts déployés pour prévenir la traite des enfants et des jeunes, y compris l'adoption du décret-loi n°117/223, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine. Elles devraient en particulier :
    - continuer de sensibiliser à la traite et de former les professionnel·les de première ligne qui travaillent avec des enfants dans tout le pays et inclure la thématique de la traite des êtres humains dans les programmes de formation des enseignant·es dans le cadre d'une stratégie globale de prévention en milieu scolaire ;
    - renforcer la prévention de la traite dans le secteur du sport en mettant en place des formations et des actions de sensibilisation ciblées, et veiller à la mise en œuvre effective du décret-loi n°117/223, notamment la disposition relative à l'enregistrement obligatoire des clubs auprès de l'Institut portugais du sport et de la jeunesse ;
    - sensibiliser aux risques et aux conséquences préjudiciables des mariages d'enfants, des mariages précoces et des mariages forcés, notamment en menant des campagnes ciblées dans les écoles, au sein des communautés et auprès des professionnel·les susceptibles d'entrer en contact avec des personnes exposées à un tel risque (paragraphe 67).

Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite des êtres humains

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour tenir compte de la dimension de genre de la traite des êtres humains, notamment en améliorant le cadre législatif, en menant des campagnes d'information et de sensibilisation efficaces afin d'éliminer les stéréotypes sexuels et de genre, et en aidant les femmes migrantes, réfugiées et en demande d'asile à accéder à la formation professionnelle, à l'éducation et à l'emploi (paragraphe 74).

Personnes en situation de handicap

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient s'assurer que les professionnel·les qui fournissent une assistance aux personnes en situation de handicap reçoivent une formation sur la traite des êtres humains qui les sensibilise tout particulièrement aux vulnérabilités susceptibles de conduire à la traite (paragraphe 78) ;

- De plus, le GRETA invite les autorités portugaises à mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des personnes en situation de handicap et à élaborer des mesures de prévention spécifiquement destinées à ce groupe (paragraphe 79).

Personnes sans abri

- Le GRETA salue les mesures prises pour réduire les vulnérabilités des personnes sans-abri et considère que les autorités portugaises devraient poursuivre leurs efforts de prévention de la traite au sein de ce groupe vulnérable, notamment en dispensant des formations sur la traite au personnel des centres d'accueil pour personnes sans-abri, de sorte que ce personnel soit en mesure de détecter les indicateurs de traite, d'aider les victimes potentielles et de les orienter vers les services pertinents (paragraphe 84).

Personnes LGBTI

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures pour réduire la vulnérabilité des personnes LGBTI à la traite, y compris par le biais d'activités d'information et de sensibilisation, en étroite coopération avec les organisations de la société civile (paragraphe 88).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA exhorte les autorités portugaises à :
    - prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des victimes de la traite des êtres humains, notamment des mesures visant à garantir que l'identification formelle des victimes de la traite ne dépend pas de leur coopération avec les services répressifs ni de l'issue de la procédure pénale ;
    - mettre en place des procédures pour la détection des victimes de la traite parmi les personnes qui demandent à bénéficier d'une protection internationale et pour leur orientation vers une assistance ;
    - faire en sorte que le personnel des centres de rétention pour personnes migrantes et des centres d'hébergement pour personnes en demande d'asile bénéficie systématiquement d'une formation et de recommandations sur l'identification des victimes de la traite, ainsi que sur les procédures à suivre (paragraphe 97) ;

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :
    - améliorer la détection proactive des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, notamment en menant des recherches et en mettant en place des formations à l'intention des autorités compétentes ;
    - veiller à ce que, suite au transfert des compétences du Service de l'immigration et des frontières à la police de sécurité publique, les centres de rétention pour personnes migrantes situés dans les aéroports disposent des ressources financières et humaines suffisantes pour détecter les cas de traite des êtres humains (paragraphe 98).

Assistance aux victimes

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'assistance aux victimes de la traite. Elles devraient en particulier :
    - allouer un financement public adéquat et durable aux équipes pluridisciplinaires et aux ONG gérant des foyers spécialisés ;
    - organiser des actions de sensibilisation à l'intention des autorités compétentes, notamment l'Agence pour l'intégration, la migration et l'asile, sur le rôle et le fonctionnement des équipes pluridisciplinaires ;
    - améliorer l'accès aux soins de santé pour les victimes de la traite ;
    - renforcer le cadre d'aide aux victimes de la traite en situation de handicap en améliorant la mise à disposition de logements adaptés, en garantissant la disponibilité de personnels spécialisés et en facilitant la participation effective de ces victimes aux procédures pénales ;
    - améliorer l'accès des victimes au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement en formant notamment les personnels des services d'aide à la recherche d'emploi à la manière de soutenir les victimes de la traite des êtres humains et en encourageant les entreprises à vocation sociale à embaucher ces personnes (paragraphe 113).

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

- Le GRETA exhorte les autorités portugaises à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance qui leur est apportée, en particulier en réexaminant les dispositions juridiques à cet égard et en mettant en place un système permettant la désignation de tuteurs légaux, dans un délai convenable (paragraphe 123) ;

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :
    - 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 de leur famille qui demandent l'asile ;
    - développer la formation des professionnel·les compétent·es, ainsi que les directives qui leur sont données, concernant l'identification des enfants victimes de la traite, y compris dans le contexte de mariages d'enfants, de mariages précoces et de mariages forcés (voir également la recommandation figurant au paragraphe 67) ;

- renforcer la coordination et la confiance entre les services sociaux et les ONG spécialisées afin d'assurer un soutien efficace, sans double emploi, aux enfants victimes de la traite, et mettre en place un mécanisme formel de signalement commun aux commissions locales et nationales chargées de la protection des enfants et des jeunes, en intégrant la traite des êtres humains parmi les catégories spécifiques du système de signalement (paragraphe 124).

La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

- Le GRETA se félicite de l'application de la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité dans la jurisprudence du Portugal et invite les autorités portugaises à continuer à dispenser aux professionnel·les concerné·es des formations sur les situations de vulnérabilité qui peuvent exister ou survenir chez les victimes, et sur la manière dont ces situations peuvent être exploitées dans le contexte de la traite (paragraphe 134).

Enquêtes, poursuites et sanctions

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale dans les affaires de traite, et notamment :
  - veiller à ce que les infractions de traite soient qualifiées comme telles, plutôt que comme d'autres infractions ou comme des infractions moins graves, chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent ;
  - veiller à ce que toute infraction de traite fasse l'objet d'une enquête menée de façon proactive, indépendamment du fait qu'une plainte ait été déposée ou non, en employant les preuves recueillies grâce à des techniques spéciales d'enquête, à des investigations financières, et aux témoignages fournis par des ONG, et sans dépendre exclusivement du récit des victimes ou des témoins (voir également la recommandation figurant au paragraphe 166) ;
  - remédier au manque d'interprètes, y compris pour les langues et dialectes moins courants, qui peut nuire au bon déroulement des enquêtes ;
  - prendre des mesures pour remédier à la perte d'expertise liée à la dissolution de l'unité anti-traite du Service de l'immigration et des frontières et pour renforcer la coordination et la coopération entre les services répressifs, la société civile et le système judiciaire ;
  - veiller à ce qu'il soit recouru de façon cohérente et opportune aux déclarations pour mémoire future, afin de prévenir toute revictimisation et de préserver la valeur probatoire du témoignage des victimes tout au long de la procédure judiciaire ;
  - garantir l'application systématique des règles spéciales régissant la conduite d'entretiens avec des enfants victimes et mettre à disposition des salles d'entretien spécifiques offrant des conditions de protection renforcées pour favoriser la mise en œuvre de procédures adaptées aux enfants (paragraphe 150).

Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

- Tout en saluant les efforts déployés pour renforcer la sécurité en ligne et prévenir les risques de traite des êtres humains facilitée par les TIC, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :
  - poursuivre le renforcement des capacités des professionnel·les concerné·es en matière de lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les TIC et d'outils numériques nécessaires pour mener des enquêtes proactives sur toutes les formes de traite et

collecter des preuves électroniques (voir également la recommandation figurant au paragraphe 150) ;

- intensifier les activités de sensibilisation et de formation destinées aux élèves, afin d'aborder les problèmes liés au recrutement et aux abus via internet et les réseaux sociaux (paragraphe 166) ;

- Le GRETA invite les autorités portugaises à ratifier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (paragraphe 167).

Thèmes de suivi propres au Portugal

Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures pour mettre en place un·e rapporteur·e national·e indépendant·e ou désigner un autre mécanisme indépendant qui serait chargé du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État, comme le prévoit l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, en veillant à le doter d'un financement durable pour garantir son efficacité et son autonomie à long terme (paragraphe 14) ;

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient assurer le fonctionnement régulier du RAPVT grâce à l'organisation de réunions périodiques (paragraphe 16) ;

- Le GRETA se félicite de l'évaluation externe qui a été menée. Il invite les autorités portugaises à continuer de faire réaliser des évaluations indépendantes des plans d'actions nationaux, en s'attachant particulièrement à mesurer l'impact des mesures en matière de prévention de la traite des êtres humains et de protection des victimes, à partir des données et des résultats fournis par les parties prenantes dans ce domaine (paragraphe 21).

Permis de séjour

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient de manière concrète et opportune 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 s'avère nécessaire à cet effet, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention (paragraphe 175).

Assistance juridique et aide juridictionnelle gratuite

- Le GRETA exhorte à nouveau les autorités portugaises à prendre des mesures pour faire en sorte :

  - que toutes les victimes de la traite, y compris les ressortissant·es de pays tiers, puissent effectivement accéder à une assistance juridique et à une aide juridictionnelle, 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 dans un délai raisonnable et à ce que les demandes de permis de séjour soient traitées sans retard ;

  - que l'assistance juridique soit assurée dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite, et que l'aide juridictionnelle soit apportée aux victimes de la traite avant qu'elles ne fassent une déclaration officielle (paragraphe 183) ;

- Le GRETA considère que les autorités portugaises devraient :
    - allouer un financement suffisant aux ONG assurant l'assistance juridique aux victimes de la traite des êtres humains ;
    - sensibiliser le barreau à la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation des avocat·es et faire en sorte que les victimes de la traite soient assistées par des avocat·es spécialisé·es ;
    - revoir le système de rémunération des avocat·es commis d'office afin de leur garantir une rémunération suffisante et le remboursement des frais de déplacement (paragraphe 184).

Indemnisation

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à intensifier leurs efforts 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 tirant pleinement parti de la législation pertinente, du gel et de la confiscation des avoirs et de la coopération internationale, et en assurant aux victimes une assistance juridique dans les procédures visant à donner exécution aux décisions accordant l'indemnisation sollicitée ;
    - permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à se faire indemniser par l'État, en révisant le critère relatif à l'incapacité temporaire ou permanente de travail d'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 et en réduisant la durée de la procédure ;
    - mettre en place des programmes de formation sur la traite et sur l'indemnisation des victimes à l'intention des juristes, des procureur·es et des juges, et encourager ces professionnel·les à utiliser toutes les possibilités offertes par la loi pour faire aboutir les demandes d'indemnisation déposées par des victimes de la traite (paragraphe 195) ;
- Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités portugaises devraient recueillir des statistiques judiciaires sur les demandes d'indemnisation émanant de victimes de la traite, sur les montants accordés et sur l'exécution effective des décisions d'indemnisation (paragraphe 196).

Disposition de non-sanction

- Rappelant les recommandations émises dans son rapport précédent, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités portugaises à garantir le respect de l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite en cas de participation à des activités illégales, dans la mesure où elles ont été contraintes de se livrer à ces activités, et/ou en mettant au point des lignes directrices et des formations sur le principe de non-sanction à l'intention des membres de la police et des procureur·es (paragraphe 201).

Annexe 3

Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations de la société civile que le GRETA a consultées

Institutions publiques

- Ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports
    - Mme Margarida Balseiro Lopes, ministre de la Culture, de la Jeunesse et des Sports
    - Mme Sandra Ribeiro, présidente de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité entre les femmes et les hommes (CIG)
    - M. Manuel Albano, rapporteur national pour la lutte contre la traite des êtres humains
    - l'Institut portugais du sport et de la jeunesse
- Ministère de l'Intérieur
    - la police de sécurité publique (PSP)
    - la Garde nationale républicaine (GNR)
    - l'Observatoire de la traite des êtres humains (OTSH)
- Ministère de la Justice
    - la Direction générale de la politique judiciaire (DGPJ)
    - la Commission pour la protection des victimes de la criminalité (CPVC)
    - la police judiciaire (PJ)
- Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale
    - l'Autorité des conditions de travail (ACT)
    - la Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes (CNPDPCJ)
- Ministère de la Présidence
    - l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA)
        - le centre national pour l'asile et les réfugiés
        - l'unité de gestion de l'accueil
- Ministère de l'Économie et de la Cohésion territoriale
    - l'Autorité de sécurité alimentaire et économique (ASAE)
- Ministère de la Santé
- Ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation
- Bureau du procureur général
- Cour suprême de justice
- Conseil supérieur de la magistrature
- Commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties du Parlement portugais
- Médiateur du Portugal

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

ONG et autres organisations de la société civile

- AKTO
- Institut d'aide à l'enfance
- Association portugaise du planning familial (*Associação para o Planeamento da Família*, APF)
- Réseau d'études stratégiques et internationales (NSIS)
- Ordre national des avocats
- Plateforme portugaise pour les droits des femmes (*Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres*)
- Conseil portugais pour les réfugiés
- Association portugaise de soutien aux victimes (*Associação Portuguesa de Apoio à Vítima*, APAV)
- Armée du Salut
- Saúde em Português
- Mouvement démocratique des femmes (*Movimento Democrático de Mulheres*, MDM)

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 30 mars 2026, en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités portugaises (disponibles uniquement en anglais), reçus le 29 avril 2026, se trouvent ci-après.

REPÚBLICA PORTUGUESA | GABINETE DA MINISTRA DA CULTURA, JUVENTUDE E DESPORTO

Dear Ms Petya Nestorova,

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

Lisbon, 29 April 2026

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

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

Portugal welcomes GRETA 's recognition of the significant progress achieved during the reporting period, including the adoption of the Fifth National Action Plan for Preventing and Combating Trafficking in Human Beings 2025-2027.

In what concerns Article 38, paragraph 6 of the Convention and the applicable Rules of Procedure of GRETA, Portugal takes the opportunity to submit some final comments to be published with the final report, in accordance with the practice established in previous evaluation rounds.

In this regard, Portugal takes note of the recommendations contained in the report and reiterates its firm commitment to the continued implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. The measures identified by GRETA will be taken into consideration in the framework of the implementation of the Fifth National Action Plan 2025-2027, as well as in the context of any relevant legislative and institutional developments.

The Portuguese Government therefore wishes to reaffirm its full commitment to maintaining this constructive and ongoing collaboration with GRETA, grounded in a spirit of transparency and continuous improvement of the national response to trafficking in human beings.

Sincerely yours,

Minister of Culture, Youth and Sports

Margarida Balseiro Lopes

Assinado por: **Ana Margarida Balseiro de Sousa Lopes**
Num. de identificação: 15583732
Data: 2026.04.29 17:12:20+01'00'
Certificado por: **Diário da República**
Atributos certificados: **Ministra da Cultura, Juventude e Desporto - Gabinete da Ministra da Cultura, Juventude e Desporto**

Portugal comments to the 4th evaluation report Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings List of GRETA´s conclusions and proposals for action

Having regard to Article 38º of the Convention and GRETA's Rules of procedure for evaluating implementation of the Convention, Portugal submits the following comments to the proposals for action contained in GRETA's fourth evaluation report GRETA(2026)13prov.

The comments follow the numbering of GRETA's conclusions and proposals for action as set out in Appendix 2 of the report.

TOPICS RELATED TO THE FOURTH EVALUATION ROUND OF THE CONVENTION

- **Measures to prevent the vulnerability of specific groups to trafficking in human beings**

Migrant workers (paragraph 44)

Portugal takes note of the considerations set out in paragraph 44 and of the references to GRETA's Guidance Note on combating trafficking for labour exploitation and Recommendation CM/REC(2022)21.

- With regard to the measures already in place, Portugal would like to draw attention to the following developments, which are already referenced in the report:
- The Co-operation Protocol for Regulated Labour Migration (1 April 2025), establishing a fast-track procedure for work visas, guarantees of accommodation and ethical recruitment practices;
- The establishment of a multi-force inspection team, operational since October 2025 under the Secretary General of the Internal Security System, led by the Criminal Police, PSP and GNR, and involving ACT, ASAE, AIMA and other relevant bodies;
- Decree-Law No. 123/2025 (in force since 21 December 2025), establishing minimum occupational safety and health standards for temporary accommodation for posted workers, with inspection powers assigned to the ACT;
- The 5th National Action Plan 2025–2027 includes specific measures on training and awareness-raising for labour inspectors, migrant workers and private sector entities.

Portugal will take note of the remaining recommendations in paragraph 44, in particular as regards strengthening communication between the ACT and the police, increasing inspection frequency and improving information channels for migrant workers, and will pursue further action in the framework of the implementation of the 5th NAP.

Asylum seekers and refugees (paragraphs 54-55)

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 54.

It is noted that, since 2025, AIMA caseworkers systematically complete a vulnerability screening form incorporating indicators of trafficking in human beings, based on the UNHCR-IDC Vulnerability Screening Tool. Since mid-2025, all PSP officers recruited to border control posts undergo induction training including sessions on human trafficking and asylum, provided by UNHCR (9 hours) and the OTSH (6 hours). In 2024 and 2025, AIMA provided 40 and 10 training sessions respectively to its staff on asylum procedures, migration, inclusion and vulnerabilities, including THB.

Portugal acknowledges that further improvements are needed and will take steps to strengthen the systematic application of these procedures across all entry points and detention facilities.

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 55, concerning enhanced co-operation between AIMA, PSP, GNR, the multi-disciplinary teams and staff at asylum seeker and migrant detention facilities.

Children and young people (paragraph 67)

Portugal takes note of the proposals.

With regard to THB prevention in the sports sector, Portugal would highlight the adoption of Decree-Law No. 117/2023, which establishes the legal framework for sports training activities, requires the registration of organizing entities with the IPDJ and mandates the appointment of a trained child protection officer. The 5th NAP includes awareness-raising measures for sports professionals. Portugal acknowledges the low level of registration to date and will pursue measures to ensure effective implementation.

With regard to child, early and forced marriages, Law No. 39/2025 prohibits marriage for all persons under the age of 18 without exception. The White Paper published in October 2024 sets out recommendations which Portugal intends to take forward.

Portugal will take note of the recommendation to integrate THB into teacher training curricula as part of a comprehensive school-based prevention strategy.

Vulnerabilities related to the gender dimension (paragraph 74)

Portugal will take note of this recommendation.

It is recalled that the National Strategy for Equality and Non-Discrimination 2018–2030 (ENIND) and its three Action Plans address gender-based violence, including trafficking for sexual exploitation. The 5th NAP includes training on sexual exploitation for professionals and mediators, a Good Practice Manual for tour operators on issues related to sex tourism, and measures for gender-sensitive data collection.

Persons with disabilities (paragraphs 78-79)

Portugal will take note of this recommendation in paragraph 78.

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 79 and will consider conducting targeted research on the vulnerabilities of persons with disabilities to trafficking in human beings.

Homeless people (paragraph 84)

Portugal takes note of this recommendation and welcomes GRETA's acknowledgment of the measures already taken. Portugal will pursue efforts to prevent trafficking among homeless persons, including through the implementation of the new National Strategy for Homeless Persons 2025–2030, adopted in March 2025.

Portugal will take note of this recommendation.

- **Identification of victims (paragraphs 97-98)**

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 97.

As regards formal identification, it is recalled that, pursuant to Decree-Law No. 368/2007, a residence permit may be granted to a victim of THB regardless of their co-operation with the authorities, upon proposal by the National Rapporteur, police or judicial authorities, where personal circumstances so warrant.

Portugal acknowledges the issue to the detection of victims of trafficking among applicants for international protection and will take steps to improve procedures and systematic training for staff working at immigration detention facilities.

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 98, in particular as regards the proactive detection of victims of sexual exploitation and the allocation of adequate resources to PSP for the detection of THB cases at airport immigration detention facilities.

- **Assistance to victims (paragraph 113)**

Portugal will take note of this recommendation.

As regards sustainable funding, Portugal acknowledges that the current project-based funding model creates some instability and is on an ongoing process to implement measures to ensure greater funding stability.

- **Identification of, and assistance to, child victims (paragraphs 123-124)**

Portugal will take note of this recommendation in paragraph 123

It is recalled that a representative ad litem is appointed for unaccompanied children while judicial proceedings on their placement are ongoing. The multisectoral working group established in December 2024 was tasked, inter alia, with reviewing the legal frameworks on foster care and presenting proposals for legislative amendments. Portugal will take steps to establish a system for the timely appointment of legal guardians for child victims of trafficking.

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 124.

It is noted that, since 2025, training on child trafficking developed by the CNPDPCJ and delivered by professionals from the CIG and OTSH includes a representative from the Specialized Multidisciplinary Teams for Assistance to Victims of THB, with a view to enhancing inter-institutional co-ordination. The absence of a specific category of danger named THB in the reporting system of the local Commissions for the Protection of Children and Young People does not prevent THB from being considered a situation of danger, given that the list of situations of danger is open and merely illustrative. Portugal will consider creating a formal reporting mechanism and listing THB as a specific category.

- **Notion of abuse of a position of vulnerability (paragraph 134)**

Portugal will take note of this recommendation and will continue to provide training to relevant professionals on the concept of abuse of a position of vulnerability in the context of trafficking. It is noted that the Supreme Court of Justice has played an important role in clarifying and reinforcing the application of this concept, thereby guiding lower courts in its interpretation.

- **Investigation, prosecution and sanctions (paragraph 150)**

Portugal will take note of the proposals.

Portugal notes that the General Prosecutor's Office launched a national strategy to combat THB in February 2025, structured around three pillars: inter-institutional and international co-operation, specialized training and centralized organization. A specialized working group of prosecutors has been established, and a network of 33 contact prosecutors is now operational. Portugal will continue to take measures to address the loss of expertise following the dissolution of the SEF's Anti-Trafficking Unit and to strengthen co-ordination between law enforcement, civil society and the judiciary.

- **Addressing human trafficking facilitated by ICT (paragraphs 166–167)**

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 166

Portugal notes that the Public Prosecutor's Office's Cybercrime Strategy 2025–2027 and the specialized Cybercrime Unit of the Criminal Police provide a framework for addressing ICT-facilitated THB. The national programme on Education for Digital Citizenship and the Safe Internet Centre coordinated by APAV contribute to awareness-raising for schoolchildren. Portugal will pursue capacity building for relevant professionals on digital tools for proactive investigation.

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 167 concerning the ratification of the Second Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence.

COUNTRY-SPECIFIC FOLLOW-UP QUESTIONS

- **Overview of trends and changes in the legislative, institutional and policy framework for action against human trafficking (paragraphs 14, 16, 21, 25)**

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 14 concerning the establishment of an independent National Rapporteur or equivalent monitoring mechanism.

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 16. It is noted that, following the period referred to in the report, a meeting of the RAPVT was organized in December 2025. Portugal will ensure RAPVT's regular functioning through periodic meetings.

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 21 and will continue to conduct independent evaluations of the National Action Plans.

Portugal will take note of this recommendation in paragraph 25 concerning the establishment of a trafficking survivors' advisory council.

- **Residence permit (paragraph 175)**

Portugal will take note of this recommendation.

Portugal notes that the number of residence permits granted to victims of THB pursuant to Article 109 of Law No. 23/2007 increased by 26.5% compared to the previous reporting period, with 105 permits issued between 2021 and 2024. A dedicated Task Force for the Recovery of Pending Cases was established within AIMA in July 2024. Portugal acknowledges the delays inherent in the transition from SEF to AIMA and will take further steps to ensure timely processing of residence permit applications for victims of trafficking.

- **Legal assistance and free legal aid (paragraphs 183–184)**

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 183. Portugal acknowledges the persistent challenges in the timely provision of legal assistance and legal aid to victims of THB.

Portugal will take note of this recommendation in paragraph 184

- **Compensation (paragraphs 195–196)**

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 195.

Portugal acknowledges some issues in ensuring effective access to compensation for victims of trafficking, both from perpetrators and from the State. As noted in the report, the Commission for the Protection of Victims of Violent Crimes (CPVC) proposed to the Ministry of Justice a review of the criterion of temporary or permanent work incapacity of at least 30 days, which has not yet been acted upon. The 5th NAP 2025-2027 envisages a revision of the State compensation scheme to include victims of THB.

As regards the use of confiscated assets, Portugal notes that legislative developments concerning asset recovery are under consideration and that any such reform should be complemented by the creation of specific mechanisms to ensure that victims effectively receive compensation.

Portugal will take note of the recommendation in paragraph 196 and will work towards collecting court statistics on compensation claims brought by victims of trafficking, the amounts granted and the effective enforcement of compensation awards.

- **Non-punishment provision (paragraph 201)**

Portugal will take note of this recommendation.

As set out in previous reports, the general principles of Portuguese criminal law - in particular Articles 34 and 35 of the Criminal Code (exculpatory necessity) and Article 74(1) (discharge without punishment), together with Article 281 of the Code of Criminal Procedure - provide a legal basis for ensuring that victims of trafficking are not punished for unlawful acts they were compelled to commit. Portugal maintains that these provisions, in conjunction with the Convention as directly applicable law in the Portuguese legal order, ensure compliance with Article 26 of the Convention.

Portugal nonetheless acknowledges and understands GRETA's consistent position that a specific provision would provide greater legal certainty and reduce the risk of differential treatment. Portugal will take note the

development of specific guidance and training for police officers and prosecutors on the non-punishment principle, as also provided for in paragraph 201 of the report.