**Comité des Parties**
**de la Convention du Conseil de l'Europe**
**sur la lutte contre la traite des êtres humains**

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

# Recommandation CP(2012)9
# sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Monténégro

*adoptée lors de la 8e réunion du Comité des Parties*
*le 13 novembre 2012*

Le Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après dénommée la « Convention »), agissant en vertu de l'article 38(7) de la Convention ;

Compte tenu de l'objet de la Convention, qui est de prévenir et combattre la traite des êtres humains, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite, de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins, de mener des enquêtes et des poursuites efficaces concernant les infractions liées à la traite des êtres humains, et de promouvoir la coopération internationale ;

Gardant à l'esprit les dispositions de l'article 36(1) de la Convention concernant le rôle de suivi du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) dans la mise en œuvre de la Convention ;

Compte tenu des règles de procédure du Comité des Parties ;

Compte tenu de l'instrument de ratification déposé par le Monténégro le 30 juillet 2008 ;

Ayant examiné le rapport sur la mise en œuvre de la Convention par le Monténégro, adopté par le GRETA lors de sa 14e réunion (25-29 juin 2012) dans le cadre du premier cycle d'évaluation ;

Ayant examiné les commentaires du Gouvernement monténégrin sur le rapport du GRETA, soumis le 5 septembre 2012 ;

Saluant les mesures de lutte contre la traite des êtres humains prises par les autorités monténégrines, et en particulier :

- la création du Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, chargé de coordonner les activités anti-traite des organes publics compétents, des ONG et des organisations internationales, ainsi que la création du Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale contre la traite ;

- la signature d'un mémorandum de coopération entre les organes de l'Etat et les ONG, qui définit les responsabilités des uns et des autres dans le cadre du traitement des cas de traite ;

- les efforts considérables qui ont été déployés pour développer la prévention, par des campagnes de sensibilisation, par des cours dans les établissements scolaires et par la formation des professionnels concernés, ainsi que par des mesures sociales et économiques pour les groupes vulnérables à la traite ;

- la création d'un centre d'accueil de victimes de la traite et de victimes potentielles, dont le financement est assuré par l'Etat ;

- l'élaboration d'un cadre juridique national relatif à la lutte contre la traite et l'adoption d'une disposition pénale criminalisant le fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite.

Prenant note des domaines où des actions complémentaires seraient nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la Convention par le Monténégro, consistant notamment :

- à accorder une attention accrue aux actions de prévention à mener auprès de groupes vulnérables, tels que les Roms, les Ashkali et les Egyptiens, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les enfants privés de soins parentaux placés en institution ;

- à améliorer l'identification des victimes de la traite en la dissociant de la participation des victimes à la procédure pénale, à enquêter de manière plus proactive pour détecter des cas de traite (y compris aux fins d'exploitation par le travail) et à renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes ;

- à prendre des mesures supplémentaires pour que les professionnels concernés (en particulier les enquêteurs, les procureurs, les juges, les avocats, les travailleurs sociaux et les inspecteurs du travail) connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés ;

- à faire en sorte que le délai de rétablissement et de réflexion prévu à l'article 13 de la Convention soit défini en droit interne et que les victimes soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un tel délai ;

- à améliorer l'accès des victimes à une indemnisation en les informant de cette possibilité et en leur proposant une assistance juridique, ainsi qu'en établissant un programme public d'indemnisation dont les victimes de la traite puissent bénéficier ;

- à prendre des mesures pour garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives.

1. Recommande au Gouvernement monténégrin de mettre en œuvre les propositions du GRETA énoncées à l'Annexe I de son rapport sur la mise en œuvre de la Convention par le Monténégro (voir addendum) ;

2. Demande au Gouvernement monténégrin d'informer le Comité des Parties des mesures prises pour se conformer à cette recommandation d'ici au 13 novembre 2014 ;

3. Invite le Gouvernement monténégrin à poursuivre le dialogue permanent et la coopération avec le GRETA et à tenir le GRETA informé des mesures prises en réponse à ses propositions.

# Addendum

# Liste de propositions du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention par le Monténégro

**Définition de « traite des êtres humains »**

1. Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient inclure l'enlèvement dans les moyens de commettre l'infraction de traite des êtres humains.

2. Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient inclure expressément « l'esclavage et les pratiques analogues à l'esclavage » dans les formes d'exploitation résultant de la traite.

3. Le GRETA considère que le fait d'indiquer expressément que le consentement de la victime de traite à l'exploitation envisagée n'entre pas en ligne de compte pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.

4. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient étendre le champ d'application de l'article 445 du Code pénal pour y inclure les enfants de moins de 18 ans, conformément à la Convention.

**Définition de « victime de la traite »**

5. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à revoir la définition de victime de la traite, à la lumière des considérations ci-dessus, et à modifier la législation pertinente.

**Approche globale et coordination**

6. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient encore renforcer la coordination entre les pouvoirs publics et les ONG qui œuvrent contre la traite, afin que celles-ci soient associées à la planification et à la mise en œuvre de la politique nationale.

7. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des dispositions supplémentaires pour donner un caractère global à l'action nationale destinée à combattre la traite. Elles devraient notamment :

- encourager une participation plus effective de tous les organes publics associés à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la traite aux niveaux national et local, et développer la coordination de leurs activités ; dans ce contexte, il est important de continuer à sensibiliser à l'existence du mémorandum de coopération et les responsabilités qui en découlent.
- accorder une attention accrue aux actions de prévention menées auprès des groupes vulnérables tels que la communauté RAE, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les enfants privés de soins parentaux placés en institution ;
- veiller à ce que l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes soit appliquée à la politique nationale anti-traite ;
- intégrer, dans l'action nationale, des mesures visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

8. Le GRETA considère également que les autorités monténégrines devraient veiller à ce que le statut du Bureau de lutte contre la traite des êtres humains soit clarifié en priorité et à ce que cet organe soit à même de jouer efficacement son rôle de coordination. Le GRETA invite également les autorités monténégrines à investir dans les ressources humaines et financières du Bureau de lutte contre la traite des êtres humains afin que ce dernier puisse mener à bien l'ensemble des tâches relevant de son mandat.

9. En outre, le GRETA invite les autorités monténégrines à soumettre la stratégie nationale et les plans d'action à une évaluation indépendante et à s'appuyer sur les résultats de cette évaluation pour mesurer l'impact des actions menées et pour planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite.

**Formation des professionnels concernés**

10. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour que les professionnels concernés (travailleurs sociaux, forces de police, avocats, procureurs, juges, etc.) connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés. Il faudrait concevoir les futurs programmes de formation de manière à ce que ces professionnels puissent développer les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour identifier les victimes de la traite, pour les aider et les protéger et pour faire condamner les trafiquants. Lors de ces formations, il faudrait s'attacher tout particulièrement à surmonter les attitudes négatives et les préjugés profondément ancrés à l'encontre des victimes de la traite.

**Collecte de données et recherches**

11. Le GRETA considère que la préparation, le suivi et l'évaluation des politiques anti-traite nécessitent que les autorités monténégrines développent et entretiennent un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en recueillant des informations statistiques fiables auprès de tous les principaux acteurs et en autorisant la ventilation de ces données (par sexe, âge, forme d'exploitation, pays d'origine ou de destination, etc.). Ces opérations devraient s'accompagner de toutes les mesures nécessaires pour respecter le droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale.

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

**Coopération internationale**

13. Le GRETA invite les autorités monténégrines à continuer d'explorer les possibilités de coopération internationale dans les domaines de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite, et des enquêtes et poursuites concernant les cas de traite.

**Mesures de sensibilisation et initiatives pour décourager la demande**

14. Le GRETA considère qu'il faudrait concevoir les futures actions de sensibilisation en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées et les centrer sur les besoins identifiés. Des campagnes de sensibilisation, des cours à l'école et des formations à l'intention des professionnels concernés devraient viser à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes et à éradiquer la violence fondée sur le genre et la stigmatisation des victimes de la traite.

15. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient poursuivre leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite.

**Initiatives sociales, économiques et autres pour les groupes vulnérables à la traite**

16. Le GRETA considère qu'il est possible de renforcer les mesures prises en faveur de groupes vulnérables à la traite en s'attaquant aux causes profondes connues de la traite (situation économique et sociale, pauvreté, lacunes en matière d'éducation, absence de possibilités d'emploi, etc.).

17. Le GRETA exhorte également les autorités monténégrines à veiller à ce que tous les enfants soient déclarés à l'état civil dès leur naissance, à titre de prévention de la traite. Le GRETA exhorte aussi les autorités monténégrines à prendre des dispositions pour garantir la déclaration aux services sociaux de tous les membres de groupes vulnérables ; cette déclaration constitue à la fois une mesure préventive et un moyen d'éviter la répétition de la traite.

**Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales**

18. Le GRETA considère que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour :

- détecter les cas de traite lors des contrôles aux frontières ;
- instaurer une liste de contrôle destinée à faciliter la détection des risques de traite dans le cadre de la procédure de demande de visas ;
- dispenser une formation régulière aux fonctionnaires de la police des frontières afin d'améliorer leur capacité à repérer les victimes potentielles de la traite.

19. En outre, le GRETA invite les autorités monténégrines à envisager de mener des campagnes d'information pour mettre en garde les étrangers qui sont des victimes potentielles contre les risques de traite, en coopération avec les pays d'origine.

**Identification des victimes de la traite**

20. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines :

- dissocier l'identification des victimes de la procédure pénale (voir aussi le paragraphe 52 concernant la définition du terme « victime de la traite ») ;
- à renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes en instaurant un mécanisme national d'orientation qui définisse le rôle à jouer et la procédure à suivre par tous les professionnels qui peuvent être amenés à avoir des contacts directs avec des victimes de la traite ;

- à fournir à ces professionnels qui sont en première ligne des indicateurs opérationnels, des orientations et des « trousses à outils » à utiliser lors de l'identification ; il faudrait mettre ces indicateurs à jour régulièrement, pour tenir compte de l'évolution permanente des caractéristiques des victimes de la traite ;

- à mettre en place une formation interinstitutionnelle sur l'identification des victimes pour les professionnels qui sont en première ligne (notamment pour les membres des forces de l'ordre, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé et le personnel des institutions spécialisées pour enfants et des ONG) ;

- à veiller à ce que les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus volontariste et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite.

**Assistance aux victimes**

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

- à faire en sorte que les services proposés dans les refuges pour victimes de la traite soient adéquats et adaptés aux besoins particuliers de ces personnes. À cet égard, il convient de mieux concilier la nécessité de mettre les victimes de la traite en lieu sûr et la nécessité de favoriser leur rétablissement et leur réadaptation ; cela suppose que le personnel qui est en contact avec ces victimes soit davantage sensibilisé à l'importance de respecter leur vie privée et de les aider à se réadapter ;

- à faciliter la réinsertion sociale des victimes de la traite et à éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite en assurant leur formation professionnelle et en leur donnant accès au marché du travail ;

- à améliorer le système d'assistance aux enfants victimes de la traite, en ce qui concerne à la fois l'hébergement et la mise en place de programmes de soutien à moyen et à long terme, adaptés aux besoins des enfants ;

- à veiller à ce que tous les signataires du mémorandum de coopération remplissent effectivement les obligations leur incombant en matière d'assistance aux victimes potentielles de la traite ;

- à former tous les professionnels chargés de la mise en œuvre de mesures d'assistance et de protection en faveur des victimes de la traite.

**Délai de rétablissement et de réflexion**

22. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à revoir la législation de manière à ce qu'elle contienne une définition explicite du délai de rétablissement et de réflexion prévu à l'article 13 de la Convention.

23. En outre, le GRETA exhorte les autorités monténégrines à veiller à ce que les personnes qui ont été soumises à la traite soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se voient effectivement accorder un tel délai.

**Permis de séjour**

24. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à veiller à ce que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour temporaire.

**Indemnisation et recours**

25. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à s'employer plus activement à informer les victimes de la traite de leur droit à être indemnisées et des procédures à suivre, et à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à une assistance juridique en la matière.

26. De plus, étant donné qu'aucune victime de la traite n'a reçu d'indemnisation de la part des auteurs d'infractions, le GRETA encourage les autorités monténégrines à établir un mécanisme d'indemnisation par l'État auquel les victimes de la traite aient accès, comme prévu par le projet de loi relative à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales.

**Rapatriement et retour des victimes**

27. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour développer le cadre institutionnel et procédural consacré au rapatriement et au retour des victimes de la traite, en tenant dûment compte de la sécurité des victimes, de leur dignité et de leur protection. Il faudrait notamment prévoir la prise en charge des frais de voyage des victimes.

**Droit pénal matériel**

28. Afin d'assurer une pleine cohérence avec les exigences de l'article 24 de la Convention, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient inclure dans les circonstances aggravantes la commission d'une infraction pénale par un agent public dans l'exercice de ses fonctions et la mise en danger de la vie de la victime délibérément ou par négligence grave.

29. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre les mesures nécessaires pour ériger en infractions pénales les actes consistant à fournir, procurer, altérer, endommager ou détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite.

30. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour garantir l'application concrète des dispositions juridiques concernant la confiscation des biens des personnes reconnues coupables de traite.

31. Le GRETA considère que dans le contexte de l'élaboration d'un nouveau Code pénal les autorités monténégrines devraient examiner de manière approfondie l'efficacité des dispositions relatives à la traite et des dispositions connexes susmentionnées du Code pénal, afin d'éviter tout chevauchement de leurs champs d'application respectifs et d'améliorer la clarté et la sécurité juridiques.

**Non-sanction des victimes de la traite**

32. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures législatives permettant de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

**Enquêtes, poursuites et droit procédural**

33. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures pour :

- identifier les lacunes dans la procédure d'enquête et la présentation des cas devant les tribunaux, notamment en vue de garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives ;

- renforcer les enquêtes et les poursuites concernant les cas de traite dans lesquels des agents publics étaient impliqués, en imposant et en appliquant aux personnes condamnées des sanctions proportionnées et dissuasives.

34. Le GRETA considère également que les autorités monténégrines devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles visant à protéger les victimes et à éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire. À cet égard, les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour que les victimes soient dûment informées et assistées lors de la phase préparatoire et durant le procès.

35. Par ailleurs, le GRETA considère qu'il est nécessaire de faire en sorte que les juges, les procureurs, les enquêteurs et les avocats connaissent mieux le phénomène de traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés. Il faudrait concevoir les futurs programmes de formation de manière à ce que ces professionnels puissent développer les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour identifier les victimes de la traite, pour les aider et les protéger et pour faire condamner les trafiquants. Lors de ces formations, il faudrait s'attacher tout particulièrement à surmonter les attitudes négatives et les préjugés profondément ancrés à l'encontre des victimes de la traite.