



G R E T A

GROUPE D'EXPERTS SUR LA
LUTTE CONTRE LA TRAITE DES
ÊTRES HUMAINS

GRETA(2016)19

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

DEUXIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adopté le 8 juillet 2016
Publié le 28 septembre 2016

Ce document est une traduction de la version originale anglaise. Il peut subir des retouches de forme.

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/fr

Table des matières

Préambule.....	3
I. Introduction.....	4
II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par le Monténégro.....	6
1. Nouvelles tendances en matière de traite des êtres humains	6
2. Évolution du cadre juridique	6
3. Évolution du cadre institutionnel	7
4. Stratégie nationale et plans d'action	8
5. Formation des professionnels concernés	9
6. Collecte de données et recherches.....	11
III. Constats article par article	12
1. Prévention de la traite des êtres humains	12
a. Mesures visant à sensibiliser à la traite (article 5).....	12
b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5)	13
c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5)	14
d. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite (article 5)	16
e. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5)	18
f. Mesures visant à décourager la demande (article 6)	19
g. Mesures aux frontières (article 7).....	20
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes.....	21
a. Identification des victimes de la traite (article 10)	21
b. Mesures d'assistance (article 12).....	23
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces victimes (articles 10 et 12)	25
d. Protection de la vie privée (article 11)	27
e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13)	27
f. Permis de séjour (article 14).....	28
g. Indemnisation et recours (article 15).....	29
h. Rapatriement et retour des victimes (article 16).....	30
3. Droit pénal matériel	31
a. Incrimination de la traite (article 18)	31
b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19)	33
c. Responsabilité des personnes morales (article 22).....	33
d. Non-sanction des victimes de la traite (article 26)	33
4. Enquêtes, poursuites et droit procédural.....	34
a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29)	34
b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30)	37
c. Compétence (article 31)	37
5. Coopération internationale et coopération avec la société civile	38
a. Coopération internationale (article 32).....	38
b. Coopération avec la société civile (article 35)	39

Préambule

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

Le GRETA est composé de 15 experts indépendants et impartiaux, avec des profils variés, qui ont été choisis pour leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le mandat des membres du GRETA est de quatre ans, renouvelable une fois.

Dans le cadre de son suivi par pays, le GRETA place toutes les Parties à la Convention sur un pied d'égalité. 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, il sélectionne les dispositions particulières sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation. Pour chaque cycle d'évaluation, le GRETA adopte un questionnaire qui sert de base à l'évaluation et qui est adressé à toutes les Parties.

Le premier cycle d'évaluation a été lancé en février 2010 et le questionnaire pour ce cycle a été envoyé à l'ensemble des Parties selon un calendrier adopté par le GRETA et établi en fonction des dates d'entrée en vigueur de la Convention pour chaque Partie. Le GRETA a décidé d'organiser des visites dans tous les États parties afin de collecter des informations complémentaires et de rencontrer directement les acteurs concernés, tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Début 2014, la plupart des Parties avaient déjà été évaluées une première fois ou étaient en cours d'évaluation, mais le nombre de Parties à la Convention ne cesse d'augmenter.

Le GRETA a décidé de lancer le deuxième cycle d'évaluation de la Convention le 15 mai 2014. Le GRETA consacrer ce deuxième cycle à l'examen des effets des mesures législatives, politiques et pratiques sur la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. L'application, à la lutte contre la traite, d'une approche fondée sur les droits humains reste au centre de ce deuxième cycle d'évaluation. De plus, une attention particulière est accordée aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants vis-à-vis de la traite. Pour ce deuxième cycle, il a adopté un questionnaire qui sera adressé à tous les États ayant achevé le premier cycle, selon un calendrier approuvé par le GRETA.

Les rapports du GRETA reposent sur des informations collectées auprès de sources diverses et contiennent des recommandations destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Dans ses recommandations, le GRETA 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 la Partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques du pays ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de 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 » que des améliorations sont encore nécessaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. Lorsqu'il « invite » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont d'ores et déjà sur la bonne voie.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Dans le cadre du dialogue confidentiel avec les autorités nationales, celles-ci ont la possibilité de soumettre, dans un délai de deux mois, des commentaires sur le projet de rapport, ce qui leur permet de donner des informations complémentaires ou de corriger d'éventuelles erreurs factuelles. Le GRETA prend ces commentaires en compte pour établir son rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. À l'expiration du délai, le rapport du GRETA est rendu public, accompagné des éventuels commentaires de la Partie, et envoyé au Comité des Parties à la Convention.

I. Introduction

1. La première évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») par le Monténégro s'est déroulée en 2011-2012. Après réception de la réponse du Monténégro au premier questionnaire du GRETA, le 30 août 2011, une visite d'évaluation dans le pays a été organisée du 14 au 18 novembre 2011. Le projet de rapport sur le Monténégro a été examiné à la 13^{ème} réunion du GRETA (tenue du 19 au 23 mars 2012) et le rapport final a été adopté à sa 14^{ème} réunion (tenue du 25 au 29 juin 2012). À la suite de la réception des commentaires des autorités monténégrines, le rapport final du GRETA a été publié le 13 septembre 2012¹.

2. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA constatait que les autorités monténégrines avaient adopté un certain nombre de mesures législatives et organisationnelles pour prévenir la traite et lutter contre ce phénomène. Le GRETA notait que la conclusion d'un mémorandum de coopération entre les organes de l'État et les ONG, qui définit les responsabilités des uns et des autres et établit des procédures opérationnelles pour les cas de traite, constituait une évolution positive. Il soulignait toutefois que tous les signataires du mémorandum devaient effectivement remplir leurs obligations et considérait que la coopération avec la société civile devait être renforcée. Il exhortait les autorités monténégrines à améliorer l'identification des victimes de la traite par l'adoption, de la part des membres des forces de l'ordre, des travailleurs sociaux, des inspecteurs du travail et des autres acteurs concernés, d'une approche plus volontariste. Le GRETA soulignait en outre que la législation devait prévoir une définition explicite du délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours et que les victimes devaient être systématiquement informées de la possibilité de disposer de ce délai. De plus, étant donné qu'aucune victime de la traite n'avait reçu d'indemnisation de la part des auteurs d'infractions, il encourageait les autorités à établir un mécanisme d'indemnisation par l'État, auquel les victimes aient accès. Le GRETA considérait également qu'il était nécessaire de faire en sorte que les juges, les procureurs, les enquêteurs et les avocats connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés, et exhortait les autorités monténégrines à veiller à ce que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives.

3. Sur la base du rapport du GRETA, le Comité des Parties à la Convention a adopté, le 13 novembre 2012, une recommandation adressée aux autorités monténégrines, en leur demandant de rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation avant le 13 novembre 2014². Le rapport soumis par les autorités monténégrines a été examiné lors de la 15^{ème} réunion du Comité des Parties (5 décembre 2014). Le Comité des Parties a décidé de transmettre le rapport des autorités au GRETA pour examen et de le rendre public³.

4. Le 5 janvier 2015, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation de la Convention au titre du Monténégro en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités monténégrines. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 5 juin 2015. Le Monténégro a transmis sa réponse le 2 juin 2015⁴.

¹ Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Monténégro, GRETA(2012)9, consultable à l'adresse suivante : <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631f73>

² 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 8^{ème} réunion du Comité des Parties le 13 novembre 2012, consultable à l'adresse suivante :

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631f4d>

³ Rapport soumis par les autorités monténégrines sur les mesures prises pour se conformer à la 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, consultable à l'adresse suivante :

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631f71>

⁴ Réponse du Monténégro au questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties, deuxième cycle d'évaluation : <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631f75>

5. Le GRETA a élaboré le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par les autorités monténégrines, le rapport susmentionné transmis par le Comité des Parties et des informations reçues de la société civile. Une visite d'évaluation au Monténégro a eu lieu du 12 au 15 octobre 2015 afin de rencontrer les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. Elle a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- M. Mihai Șerban, membre du GRETA ;
- Mme Rita Theodorou Superman, membre du GRETA ;
- M. Markus Lehner, administrateur au secrétariat de la Convention.

6. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré le coordonnateur national de la lutte contre la traite des êtres humains, M. Zoran Ulama, des fonctionnaires des ministères (ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères, ministère du Travail et des Affaires sociales, ministère de la Santé, ministère de l'Éducation et ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités), des juges de la Cour suprême, des procureurs, des députés et des représentants du Bureau de l'Ombudsman du Monténégro.

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans le Centre d'accueil des victimes de la traite financé par l'État et dans le centre pour enfants et adolescents Ljubovic à Podgorica.

8. Elle a rencontré séparément des membres d'ONG et des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

9. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations figure en annexe du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

10. Le GRETA tient à saluer la coopération apportée par les autorités monténégrines, en particulier par la personne de contact nommée pour assurer la liaison avec le GRETA, Mme Daliborka Mugoša, conseillère principale au Bureau de lutte contre la traite des êtres humains.

11. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 25ème réunion (tenue du 7 au 11 mars 2016) et l'a soumis aux autorités monténégrines pour commentaires le 1er avril 2016. Les commentaires des autorités ont été reçus le 31 mai 2016 et ont été pris en compte par le GRETA lors de l'examen et de l'adoption du rapport final à l'occasion de sa 26ème réunion (du 4 au 8 juillet 2016). Le rapport final rend compte de la situation au 8 juillet 2016; les faits nouveaux intervenus après cette date ne sont pas pris en compte dans l'analyse ni dans les conclusions qui suivent. Les conclusions résument les progrès réalisés depuis le premier rapport, les problématiques qui exigent une action immédiate et les autres domaines où des actions supplémentaires sont nécessaires (voir pages 39-43).

II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par le Monténégro

1. Nouvelles tendances en matière de traite des êtres humains

12. Dans la période suivant la première évaluation effectuée par le GRETA, 15 victimes de la traite des êtres humains ont été identifiées au Monténégro (neuf en 2012, une en 2013, deux en 2014, et trois en 2015). Toutes les victimes étaient de sexe féminin et huit d'entre elles étaient des enfants. Dix des victimes identifiées étaient des ressortissantes monténégrines ou des personnes déplacées à l'intérieur du pays venant du Kosovo* et résidant au Monténégro ; sept des victimes ont été victimes de la traite au Monténégro, trois en Serbie. Les autres cinq victimes étaient étrangères (deux étaient originaires de Bosnie-Herzégovine, deux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », et une du Kosovo*). Huit victimes ont été soumises à l'exploitation sexuelle, quatre au mariage forcé et trois à la mendicité forcée ; une des victimes a également été exploitée à des fins de servitude domestique. Il n'y a pas eu de cas identifié de traite aux fins d'exploitation par le travail, en dépit des inquiétudes autour de la situation des travailleurs saisonniers en provenance des pays voisins, qui sont employés dans les secteurs du tourisme et de la construction.

13. Au Monténégro, une personne reste une victime « potentielle » de la traite tant qu'une infraction liée à la traite n'a pas donné lieu à une condamnation définitive. Cependant, contrairement à ce qu'était la situation au moment de la première évaluation du GRETA, les chiffres susmentionnés des victimes identifiés englobent également des personnes pour lesquelles il existe des motifs raisonnables de penser qu'elles sont victimes de la traite, notamment celles qui ont été identifiées par les centres d'action sociale.

2. Évolution du cadre juridique

14. Depuis la première évaluation du GRETA, les autorités monténégrines ont apporté plusieurs modifications au Code pénal (CP). L'article 444 du CC, qui criminalise la traite des êtres humains, a été modifié par l'adjonction de la « conclusion de mariage illégal » et « l'esclavage ou les actes analogues à l'esclavage » aux formes d'exploitation. La liste des circonstances aggravantes a en outre été élargie de manière à inclure la perpétration de l'infraction de traite 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. Il est de surcroît désormais expressément indiqué dans le Code pénal que le consentement de la victime de traite à l'exploitation envisagée est indifférent. Le champ d'application de l'article 445 (traite d'enfants aux fins d'adoption) a également été étendu pour inclure les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans. Un paragraphe a été inséré à l'article 142 pour définir le terme de « victime ». Ces modifications sont examinées plus en détail dans la suite du présent rapport (voir les paragraphes 135-141).

15. La nouvelle loi sur les étrangers qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2015, comprend des provisions en rapport avec le statut des victimes de la traite, notamment un délai de rétablissement et de réflexion de 90 jours pour ces dernières (voir les paragraphes 120-126).

16. Une loi sur la confiscation des biens acquis au moyen d'activités criminelles a été adoptée en septembre 2015, afin de permettre aux autorités de saisir et de confisquer ces actifs plus efficacement (voir le paragraphe 130). La loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes a été adoptée en juillet 2015, mais son entrée en vigueur est différée jusqu'à l'adhésion du Monténégro à l'Union européenne (voir le paragraphe 129).

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

3. Évolution du cadre institutionnel

17. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, dirigé par le coordonnateur national de la lutte contre la traite des êtres humains, est chargé de coordonner les activités menées par des organes de l'État et des ONG pour appliquer la stratégie nationale contre la traite et les plans d'action. Après avoir été placé sous l'autorité du ministère de l'Intérieur en 2012, le Bureau a été rattaché au Secrétariat général du Gouvernement du Monténégro en 2013. Il a été doté d'un poste supplémentaire et emploie actuellement six fonctionnaires.

18. Présidé par le coordonnateur national, le Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la traite est composé de représentants des ministères concernés, des forces de l'ordre, du système judiciaire et d'organisations internationales présentes au Monténégro. À la suite d'un appel à manifestation d'intérêt par les organisations non gouvernementales désireuses de participer au Groupe de travail, le directeur de l'ONG Monténégrin Women's Lobby a été nommé membre titulaire du Groupe de travail par décision du gouvernement du 3 février 2013.

19. La version révisée du mémorandum de coopération entre les institutions de l'État et les ONG sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui définit les responsabilités de chacun et établit des procédures opérationnelles, a été signée le 18 octobre 2013⁵. Outre les signataires initiaux, le mémorandum a été signé par la Cour suprême, le centre d'aide aux enfants et aux familles à Bijelo Polje, la Croix-Rouge monténégrine et quatre autres ONG. La composition de l'instance de coordination prévue par le mémorandum, qui comprend les personnes de contact nommées par les signataires, a été élargie en conséquence. Cette instance de coordination a pour mission de contrôler la mise en œuvre du mémorandum et de donner des orientations pour son amélioration. Elle devrait se réunir au moins deux fois par an, et son président peut organiser des réunions supplémentaires en fonction des besoins par exemple, lorsqu'une victime de la traite est identifiée. En 2015 par exemple, ont eu lieu trois réunions ordinaires et cinq réunions extraordinaires. Lors d'une réunion tenue le 9 mai 2016, l'instance de coordination a planifié l'organisation de tables rondes dans l'objectif de familiariser les autorités locales signataires du mémorandum de coopération avec les procédures prévues par ledit mémorandum dans les domaines de la prévention, des poursuites et de la protection des victimes. Des tables rondes ont été programmées dans l'ensemble des municipalités courant 2016 et 2017. La première table ronde s'est tenue le 19 mai 2016 à Bijelo Polje.

20. Le Bureau pour la lutte contre la traite des êtres humains est tenu de soumettre des rapports semestriels consolidés sur la mise en œuvre du mémorandum de Coopération au Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale. Deux rapports ont été soumis au gouvernement sous la forme d'addendum au rapport sur le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains. Ces rapports sont consultables sur le site web du gouvernement.

21. Une nouvelle Unité de lutte contre la traite des êtres humains a été créée au sein du département de lutte contre la criminalité organisée et la corruption de la Direction de la police ; elle comprend trois policiers s'occupant exclusivement des cas de traite.

22. En 2013, le ministère du Travail et des Affaires sociales a mis en place le Conseil pour les droits de l'enfant dont la tâche principale est de surveiller la mise en œuvre du Plan d'action national pour les enfants (2013-2017), ainsi que de remplir d'autres tâches dans le domaine de la protection des droits des enfants. Outre les ministères concernés et les organisations de la société civile, le Bureau de la lutte contre la traite des êtres humains est représentée au sein du Conseil pour les droits de l'enfant.

⁵ Voir les paragraphes 26 à 29 du premier rapport du GRETA sur le Monténégro.

4. Stratégie nationale et plans d'action

23. Le 13 septembre 2012, le gouvernement monténégrin a adopté la stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains pour la période 2012-2018. Elle définit six domaines prioritaires : la prévention et l'éducation ; l'identification des victimes de la traite ; l'aide aux victimes, leur protection et leur réinsertion ; l'efficacité des poursuites ; la coopération internationale et la coordination et les partenariats. D'après les autorités, les objectifs de la stratégie ont été définis à partir des recommandations formulées par les acteurs internationaux concernés y compris le Comité sur les droits de l'enfant des Nations unies, le Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes des Nations unies et le rapport sur la traite des personnes du Département d'État des États-Unis.

24. La stratégie est appliquée au moyen de plans d'action (semestriels ou annuels). Lors de la deuxième visite d'évaluation du GRETA, le Monténégro mettait en œuvre le plan d'action national 2015, qui avait été adopté par le gouvernement le 29 janvier 2015. Le plan d'action recouvrait 74 activités, dont la plupart étaient réalisées en coopération avec des organisations internationales et des ONG et financées partiellement par des donateurs étrangers.

25. Le Bureau de la lutte contre la traite des êtres humains, en coopération avec des organismes publics compétents et des ONG, a organisé des consultations sur la préparation du plan d'action national pour 2016, qui a été examiné et adopté lors d'une session du gouvernement le 11 février 2016⁶. Le nouveau plan d'action comporte six volets majeurs qui reflètent ceux de la Stratégie nationale (voir paragraphe 23).

26. Le Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains vérifie l'application de la stratégie et des plans d'action. Il soumet au Gouvernement monténégrin des rapports semestriels. Toutefois, le GRETA constate qu'il n'existe pas d'évaluation ou de suivi externe de la mise en œuvre de la stratégie nationale et des plans d'action. La mise en œuvre d'un suivi indépendant, qui peut être assuré par un rapporteur national ou tout autre mécanisme indépendant, découle de l'approche basée sur les droits humains de la lutte contre la traite qui sous-tend la Convention. De l'avis du GRETA, le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris les coordonnateurs nationaux, dans le domaine de la traite, et à cette fin d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents. La séparation structurelle entre les fonctions exécutives et les fonctions de contrôle permet d'évaluer objectivement la mise en œuvre de la législation, des politiques et des activités anti-traite, d'identifier les lacunes et les insuffisances, et de formuler des recommandations juridiques et politiques de portée générale. En conséquence, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient examiner la possibilité de désigner un rapporteur national qui serait une entité organisationnelle indépendante ou un mécanisme indépendant existant pour assurer le suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et adresser des recommandations (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).

27. Les autorités monténégrines ont fait référence à d'autres documents de politiques stratégiques pertinents dans la lutte contre la traite, et en particulier le plan d'action national pour la « décennie d'inclusion des Roms 2005-2015 » (voir paragraphe 69) et le plan d'action national pour l'égalité des sexes (2013-2017).

⁶ <http://www.antitrafficking.gov.me/en/sections/action-plan/161226/Government-adopted-Action-Plan-For-The-Implementation-Of-The-Strategy-For-Fight-Against-Trafficking-In-Human-Beings-for-2016.html>

5. Formation des professionnels concernés

28. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités monténégrines devraient faire en sorte que les professionnels concernés connaissent mieux le phénomène de la traite et y soient davantage sensibilisés, et indiquait que les futurs programmes de formation devraient être conçus de manière à améliorer l'identification des victimes de la traite, à aider et à protéger ces dernières et à faire condamner les trafiquants.

29. Le plan d'action 2015 comprend des activités visant : à accroître les capacités des autorités des forces de l'ordre et des autorités judiciaires, pour améliorer l'identification proactive des victimes de la traite et l'efficacité des poursuites et des jugements à l'encontre des auteurs des infractions ; à renforcer les capacités des services d'inspection du travail et de l'agence pour l'emploi en matière de prévention et de détection de la traite ; à sensibiliser les travailleurs sociaux et le personnel de santé afin de permettre leur participation active aux activités de prévention, à l'identification, à l'assistance aux victimes de la traite et à leur protection ; à sensibiliser les professionnels de l'éducation et à intégrer une sensibilisation à la question de la traite dans les activités scolaires et extrascolaires ; à fournir des informations sur la traite au personnel diplomatique et consulaire ; et à augmenter les capacités des autorités locales à lutter contre la traite.

30. Les principales institutions publiques qui proposent une formation sur la question de la traite sont l'Autorité de gestion des ressources humaines⁷, le Centre de formation judiciaire, l'École de police et le Bureau des services éducatifs. Les activités de formation sont souvent organisées en partenariat avec des organisations internationales (l'OSCE, l'OIM, l'Unicef ou le HCR). Des ONG mettent également en place des formations sur la traite à l'intention des professionnels concernés⁸. À titre d'exemple, Terre des Hommes a organisé des ateliers d'éducation et de formation dans le cadre du projet régional consacré au suivi des enfants renvoyés de pays de l'UE.

31. La traite fait partie du programme de formation de l'École de police de Danilovgrad. Les modules sur la traite dispensés annuellement comprennent huit heures pour les futurs agents de police, deux jours de formation pour les agents de la police judiciaire et des cours de quatre heures pour les agents de la police aux frontières. Sur la période 2013-2015, ces cours ont porté sur la traite aux fins d'exploitation par le travail, sur la lutte contre l'exploitation sexuelle pendant la saison estivale, sur le renforcement des capacités des forces de l'ordre à identifier les victimes de la traite parmi la population rom, sur la conduite des entretiens avec des enfants victimes de la traite, et sur la coopération entre la police et les procureurs, visant à faire aboutir les poursuites dans les affaires de traite. Un programme de formation sur la prévention et la détection des cas de traite a été mis en place en coopération avec l'OSCE à l'intention des agents de la police aux frontières (voir le paragraphe 83).

⁷ L'Autorité de gestion des ressources humaines a pour mission de concevoir, organiser et dispenser la formation de tous les fonctionnaires des organes de l'administration d'État.

⁸ Pour plus de détails sur les activités de formation, voir la réponse des autorités monténégrines au questionnaire du GRETA pour le deuxième cycle d'évaluation et l'annexe corrélée qui porte spécifiquement sur les activités de formation, tous deux consultables sur le site web anti-traite du Conseil de l'Europe à l'adresse : <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/montenegro> (anglais uniquement)

32. Dans son programme de travail annuel, le Centre de formation judiciaire dispense une formation sur les infractions pénales les plus importantes, axée sur le crime organisé transfrontalier, qui englobe la traite. En 2013 et 2014, ces sessions ont été suivies respectivement par 60 et 84 juges et procureurs. Du 22 au 25 septembre 2015, le Centre de formation judiciaire a organisé un séminaire destiné à huit juges et huit procureurs sur la protection des victimes de la traite dans les procédures pénales, en coopération avec le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains et l'ONUDC et avec le soutien financier du Département d'État des États-Unis. Au programme de la conférence sur le thème de la cybercriminalité, organisée en coopération avec l'OSCE et le Département d'État des États-Unis les 18-19 novembre 2015 à Budva, figurait un module sur la traite des êtres humains. D'autres activités de formation proposées dans le domaine de la criminalité organisée et de la corruption incluaient des modules sur la protection des victimes de la traite dans les procédures pénales.

33. Depuis 2013, l'Autorité de gestion des ressources humaines organise des formations pour le personnel susceptible d'être en contact avec des victimes de la traite, tel que les inspecteurs du travail, le personnel de santé, le personnel des agences pour l'emploi, les policiers et le personnel du centre pour les demandeurs d'asile. Trois sessions de formation se sont déroulées en 2014 sur le thème « renforcer les compétences nécessaires à une identification précoce des cas de traite potentiels au Monténégro ». La première session de formation s'est tenue à Podgorica et a été suivie par 38 responsables d'administrations locales et conseillers municipaux de la région du centre du pays. La deuxième a été organisée à Bijelo Polje et a rassemblé 17 responsables d'administrations locales et conseillers municipaux de la région du nord. La troisième s'est tenue à Budva et a réuni 15 responsables d'administrations locales et conseillers municipaux du sud de Monténégro. En 2015, l'Autorité de gestion des ressources humaines a organisé une journée de formation intitulée « renforcer les compétences nécessaires à une identification précoce des cas de traite potentiels au Monténégro en mettant l'accent sur la coopération interinstitutionnelle ». Parmi les participants figuraient cinq professionnels de santé, cinq représentants du centre pour les demandeurs d'asile, cinq inspecteurs du travail et des questions de santé et de sécurité, cinq policiers, cinq employés de l'agence pour l'emploi et un représentant d'ONG. Un deuxième séminaire s'est tenu en septembre 2015. Il a rassemblé 19 participants : trois professionnels de santé, cinq représentants de l'agence pour l'emploi, trois représentants de la Direction de la police, cinq inspecteurs du travail et des questions de santé et de sécurité, deux représentants du Centre pour le soutien à l'enfance et à la famille de Bijelo Polje et un représentant d'ONG.

34. L'Autorité de gestion des ressources humaines propose en outre une formation semestrielle aux représentants des autorités locales. Entre avril et juillet 2015, trois séminaires sur le thème « renforcer, au niveau local, les actions de sensibilisation à la traite des êtres humains et à la traite des enfants » ont été suivis par 38 conseillers et agents de collectivités locales.

35. Au moment de la visite d'évaluation du GRETA, l'Autorité de gestion des ressources humaines finalisait un manuel pratique sur la lutte contre la traite des êtres humains et contre la traite des enfants, qui comprend des indicateurs et des conseils concrets pour identifier les victimes de la traite. Ce manuel est encore dans la phase de rédaction. Le GRETA souhaiterait être tenu informé sur le développement de ce manuel.

36. Pour préparer l'intégration de la question de la traite des êtres humains dans le programme d'éducation civique dispensé dans tous les établissements d'enseignement primaire et secondaire du Monténégro, le Bureau des services éducatifs a lancé en 2012 un programme de formation financé par l'Unicef. Un manuel sur les méthodes de transmission de connaissances sur la traite a été élaboré à l'intention des enseignants et distribué en 2015. Soixante-dix professeurs d'éducation civique (sur quelque 240 enseignants d'éducation civique dans le pays) ont déjà été formés.

37. L'Institut pour la protection sociale et de l'enfance, qui vient d'être créé, élabore actuellement un programme de formation de formateurs, avec le soutien de l'Unicef, dans l'optique de mettre en place des structures qui dispenseront des formations sur des questions relatives à la traite aux agents de la protection sociale et de l'enfance. Quatre activités de formation ont été organisées en 2015-2016 sur les thèmes de la traite des enfants, du mariage d'enfants et de la mendicité forcée, et suivies par des responsables de centres d'action sociale, des policiers, des procureurs, des juges, des personnels de foyers pour enfants et des ONG. Des employés des centres d'action sociale et des professionnels de santé ont participé à des formations proposées par d'autres institutions publiques ou ONG sur l'identification des victimes de la traite et le système de tutelle.

38. Le personnel diplomatique et consulaire du Monténégro est informé chaque année de la situation de la traite des êtres humains dans le pays. Avant de partir travailler à l'étranger, les agents diplomatiques et consulaires rencontrent le coordonnateur national de la lutte contre la traite des êtres humains.

39. Le GRETA salue la formation sur la traite fournie aux différents milieux professionnels et considère que les autorités monténégrines devraient poursuivre leurs efforts dans la formation des professionnels concernés sur la traite et les droits des victimes, en particulier à l'intention des fonctionnaires de la police, des inspecteurs du travail, des travailleurs sociaux, des tuteurs légaux pour enfants, des procureurs, des juges et du personnel médical.

6. Collecte de données et recherches

40. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA considérait que la préparation, le suivi et l'évaluation des politiques anti-traite nécessitaient que les autorités monténégrines développent et entretiennent un système statistique complet et cohérent sur la traite, en recueillant auprès de tous les acteurs clés des informations statistiques fiables qui puissent être ventilées (par sexe, âge, forme d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination).

41. Ainsi que l'indiquait le premier rapport du GRETA, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains compile des données provenant de la Commission tripartite, composée de représentants du Bureau du procureur général suprême, de la Cour suprême et de la Direction de la police ; ces données portent sur les victimes de la traite, ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les procédures judiciaires relatives aux cas de traite. Le Bureau reçoit par ailleurs des données du centre d'accueil des victimes de la traite financé par des fonds publics. Il tient des registres unifiés des cas de traite, du nombre de plaintes, des inculpations et des jugements (avec une ventilation par sexe, âge et nationalité), ainsi que des victimes présumées de la traite (avec des indications sur le sexe, l'âge, la forme d'exploitation et le pays d'origine).

42. Dans le cadre de la réforme de la protection sociale et de l'enfance, les autorités monténégrines ont développé une nouvelle méthodologie et un nouveau logiciel de collecte de données sur les enfants assistés par le système de protection sociale et de l'enfance ; ce nouveau dispositif a été mis en place en 2013 par le ministère du Travail et des Affaires sociales, les centres d'action sociale et les services locaux.

43. Le GRETA invite les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts afin de maintenir un système de statistiques complet et cohérent sur la traite en compilant des données statistiques fiables en provenance de tous les acteurs concernés par la protection et la promotion des droits des victimes, ainsi que par l'instruction, les poursuites, la condamnation et la compensation dans les cas de traite. Ces efforts devraient être accompagnés de toutes les mesures nécessaires afin d'assurer le respect de la protection des données personnelles.

44. Ces dernières années, le Bureau du Médiateur du Monténégro a réalisé trois études sur l'exploitation des enfants au Monténégro. Ces études ont été menées dans le cadre d'un projet régional sur le thème « améliorer la situation des enfants pour les protéger contre toutes les formes d'exploitation ». Ce projet était dirigé par le réseau régional des médiateurs pour les enfants de l'Europe du Sud-est, avec le soutien de l'ONG Save the Children. Les trois études ont porté sur la mendicité des enfants, la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et la maltraitance sur enfants via internet⁹. Les résultats et les recommandations formulées à l'issue de ces études (voir paragraphes 60 et 110) ont été discutés au Parlement monténégrin.

45. En 2013-2014, l'OIM a réalisé une enquête intitulée « Évaluation des besoins : traite des êtres humains dans les Balkans occidentaux », à laquelle ont participé les organismes pertinents chargés de la lutte contre la traite des êtres humains en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo*, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », au Monténégro et en Serbie¹⁰.

46. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient renforcer leurs efforts en vue de mener et financer des recherches sur des questions liées à la traite, axées notamment sur le phénomène de la traite dans les secteurs du tourisme et du bâtiment.

III. Constats article par article

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Mesures visant à sensibiliser à la traite (article 5)

47. Dans son premier rapport, le GRETA saluait les efforts déployés par les autorités monténégrines en matière de sensibilisation et considérait qu'il faudrait concevoir les futures actions en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées.

48. La prévention par la sensibilisation au phénomène de la traite demeure un volet essentiel de l'action menée par les autorités monténégrines. Ces mesures sont mises en œuvre en partenariat avec des ONG, des organisations internationales et des donateurs étrangers.

49. La campagne « Stop à la traite des êtres humains » mentionnée dans le premier rapport se poursuit et s'accompagne de la diffusion de spots sur les différentes chaînes de télévision, qui rappellent également le numéro de téléphone gratuit de la ligne SOS anti-traite (11 66 66) proposée par l'État. Des supports d'information ont été réalisés dans le cadre de cette campagne et ont été distribués. Des affiches indiquant le numéro de la ligne téléphonique pour les victimes de la traite ont été placardées à tous les postes-frontières. En outre, des documents d'information ont été distribués dans les régions touristiques pendant la saison estivale. Des ONG et d'autres acteurs de la société civile participent à la promotion de la ligne téléphonique pour les victimes de la traite dans leurs dépliants d'information, leurs brochures et sur leurs sites internet.

50. Diverses actions de sensibilisation se déroulent chaque année à l'occasion du 18 octobre, date de la journée de l'UE contre la traite des êtres humains. La Croix-Rouge monténégrine organise par exemple des conférences et distribue au grand public des tracts et des cartes et propose des ateliers et des exposés dans les établissements scolaires, ainsi que des événements publics à l'intention de différents groupes cibles.

⁹ Disponibles sur le site du Bureau de l'Ombudsman monténégrin (en monténégrin), à l'adresse : <http://ombudsman.co.me/djeca/index.php>

¹⁰ Rapport disponible à : <https://publications.iom.int/books/needs-assessment-human-trafficking-western-balkans>

51. En 2014, le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités a mis en œuvre la campagne « 16 jours de mobilisation contre la violence à l'égard des femmes », en coopération avec l'ONG « Centre pour les droits des femmes » et le bureau du PNUD au Monténégro, qui visait aussi à sensibiliser à la traite des êtres humains. Les actions menées dans ce cadre comprenaient une table ronde sur les moyens d'instaurer un système efficace de prévention et de protection des enfants et des jeunes gens contre les violences, la diffusion d'une vidéo intitulée « Évitez de subir le même sort que moi » sur les mariages d'enfants, précoces et forcés, des conférences pour les lycéens, et l'élaboration de brochures en monténégrin, albanais et romani comportant les coordonnées des organismes que peuvent contacter les victimes.

52. Les autorités monténégrines ont aussi organisé ou appuyé des actions visant à sensibiliser davantage à la traite les communautés rom, ashkali et égyptienne (RAE, voir paragraphes 61 et 70). Les plans d'action nationaux prévoient ce type d'interventions, qui portent plus particulièrement sur les formes les plus graves de travail des enfants et la conclusion de mariages d'enfants, précoces et forcés.

53. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer de mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de la traite. Les futures mesures de sensibilisation devraient être conçues en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées et être centrées sur les besoins identifiés. Une attention spéciale devrait être portée à la sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et par le travail durant la saison touristique.

b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5)

54. Les autorités monténégrines ont fait référence à des mesures législatives en rapport avec la prévention de traite pour l'exploitation par le travail, comme l'article 224 du Code pénal qui confère le caractère d'infraction pénale à la violation délibérée de la législation du travail ou d'une convention collective et l'article 133 de la loi sur les étrangers, selon lequel une amende est infligée à tout employeur qui recrute un étranger résidant illégalement au Monténégro ou qui utilise son travail, en sachant que son employé n'est pas en possession d'un permis de séjour et de travail temporaire.

55. Un nombre important de travailleurs migrants viennent au Monténégro en provenance des pays voisins (Serbie, Bosnie-Herzégovine, « ex-République yougoslave de Macédoine », Albanie, Roumanie) pour occuper des emplois saisonniers durant l'été, en particulier dans l'hôtellerie et la restauration ainsi que dans le secteur du bâtiment. Beaucoup de travailleurs étrangers effectuent des tâches pénibles, ne sont pas déclarés et n'ont pas de protection sociale. L'ancienne loi sur les étrangers présentait des lacunes, qui ouvraient aux employeurs des possibilités d'abus étant donné que les permis de travail et les permis de séjour étaient accordés aux travailleurs saisonniers selon des procédures différentes et qu'il n'était pas possible de changer d'employeur. La nouvelle loi sur les étrangers, adoptée en 2015, a fusionné les deux procédures d'octroi des permis de travail et des permis de séjour temporaires, et a rendu possible le changement d'employeur. Selon les interlocuteurs du GRETA, ce changement législatif a considérablement réduit les risques d'abus. Le ministère de l'Intérieur et l'OIM ont produit une brochure informant les travailleurs de leurs droits au Monténégro. Elle est distribuée par la police locale et aux points de passage des frontières. Elle est également remise aux travailleurs étrangers avec leurs permis de travail et de séjour.

56. Ainsi que le GRETA le mentionnait dans son premier rapport, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains et l'Union des employeurs du Monténégro ont signé en 2011 un protocole de coopération, qui prévoit des actions conjointes d'information des employeurs et des salariés sur la traite. Le protocole définit des activités conjointes de sensibilisation du grand public à la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail. Toutefois, de telles activités n'ont pas eu lieu dans la période considérée.

57. Le GRETA salue les dispositions prises au Monténégro pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail et considère que ces efforts devraient être intensifiés. Il conviendrait notamment :

- de sensibiliser aux risques de traite aux fins d'exploitation par le travail qui pèsent notamment sur les groupes vulnérables et les travailleurs migrants dans les secteurs du tourisme et du bâtiment ;
- de travailler en étroite collaboration avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme¹¹.

c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5)

58. Des actions de sensibilisation des élèves ont été menées dans tous les établissements d'enseignement primaire et secondaire, dans le cadre d'un cours d'éducation civique sur la traite, pour marquer la Journée européenne contre la traite des êtres humains (18 octobre). De plus, la Croix-Rouge monténégrine organise des ateliers relatifs à la traite pour les enfants d'âge préscolaire et les élèves des premières classes de l'enseignement primaire. À partir de l'année scolaire 2015-2016, la question de la traite fera partie intégrante du programme d'éducation civique. Comme indiqué au paragraphe 36, les enseignants ont bénéficié de formations et en 2015 ils ont reçu un manuel présentant les méthodes de transmission de connaissances sur la traite aux élèves de l'enseignement primaire et secondaire.

59. Dans le premier rapport du GRETA, il était question du « Code de conduite pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle dans le secteur du voyage et du tourisme », élaboré par le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, en collaboration avec l'OSCE. Ce code a été signé par 244 entreprises du secteur du tourisme qui s'engagent à respecter les normes énoncées dans le code pour prévenir la traite des enfants et l'exploitation des enfants dans le secteur du tourisme.

60. Le médiateur monténégrin a produit un prospectus contenant des conseils destinés aux enfants et à leurs parents sur la manière d'utiliser internet en toute sécurité ; ce flyer a été diffusé avec le soutien d'une entreprise de télécommunications privée. De plus en 2013, comme indiqué au paragraphe 44, le bureau de l'Ombudsman a mené des recherches sur la maltraitance des enfants via internet dans le cadre du projet « améliorer la situation des enfants pour les protéger contre toutes les formes d'exploitation¹² ». Les recherches ont montré qu'il y avait des signalements ponctuels (essentiellement non-écrits) sur la maltraitance par internet, et aboutissent à la conclusion qu'il n'y a pas de mécanismes adaptés pour signaler, découvrir et punir de tels cas. À la suite de cette publication, le bureau de l'Ombudsman a organisé une série d'ateliers avec des parents, des enseignants et des enfants, pour montrer comment se protéger sur internet, pour promouvoir les bonnes pratiques en la matière et pour attirer l'attention sur les risques que des enfants soient victimes d'abus du fait de l'utilisation des technologies de l'information. Le GRETA se félicite de la participation du bureau de l'Ombudsman aux activités anti-traite. En outre, le ministère de la Société de l'information et des Télécommunications et Telenor Ltd. mettent en œuvre le projet « Maîtriser internet et surfer avec discernement », qui vise à renforcer les capacités des enfants à utiliser internet en toute sécurité. Par ailleurs, l'application android « Surf Smart » a été développée. Pour apprendre aux enfants à surfer sans danger, le ministère de l'Éducation a élaboré des quizz adaptés aux écoliers du primaire, intitulés « Montre ce que tu sais faire ! », qui font partie intégrante du projet « Surf Smart ». Qui plus est, le ministère de l'Éducation, en coopération avec la société Microsoft, poursuit la mise en œuvre d'un projet destiné à l'installation d'un logiciel pour le filtrage des contenus sur les ordinateurs utilisés dans les écoles.

¹¹ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

¹² "The Abuse of Children on the Internet", Rapport de l'Ombudsman du Monténégro, Podgorica, mars 2013.

61. Le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités a organisé toute une série d'activités de prévention des mariages d'enfants, précoces ou forcés. Par exemple, en coopération avec le Centre d'initiatives roms, le ministère a organisé un séminaire de deux jours pour des représentants de la Direction de la police, des procureurs, des juges, des centres d'action sociale et des ONG, sur le thème des mécanismes juridiques de lutte contre les mariages d'enfants forcés et arrangés. Dans ce contexte, des ateliers ont été organisés pour les jeunes et des entretiens individuels ont eu lieu dans les camps de Konik I et II¹³ et un documentaire a été projeté à Niksic, Berane et Podgorica. Par ailleurs, des jeunes filles roms et leurs mères ont pu rencontrer individuellement un généraliste et un gynécologue, qui leur ont donné des informations sur les risques pour la santé et sur la santé génésique.

62. En 2013-2014, le Gouvernement du Monténégro, avec l'assistance de l'Unicef et du PNUD et le soutien financier de l'Union européenne, a mené une campagne de sensibilisation intitulée « Tout enfant a besoin d'une famille », qui visait à augmenter le nombre de familles d'accueil au Monténégro, à réduire le nombre d'enfants placés en institution et à sensibiliser au droit, pour tout enfant, de grandir dans un milieu familial. Ce sont les centres d'action sociale et les municipalités qui ont mis en œuvre la campagne. Toute personne intéressée et des familles d'accueil potentielles ont reçu des informations détaillées sur cette démarche. La campagne a été soutenue par des personnalités, par la presse écrite et par huit chaînes de télévision. Fin 2014, le nombre d'enfants placés en famille d'accueil sans lien de parenté avait été multiplié par trois (on comptait 42 familles de ce type).

63. De 2010 à 2013, le Gouvernement du Monténégro et l'Unicef ont mené la campagne intitulée « Une question de capacités », destinée à combattre l'exclusion sociale et la discrimination des enfants handicapés. À cette campagne se sont associés plus d'une centaine de représentants de la communauté internationale, des médias, des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé. Selon l'Unicef, la dernière évaluation, réalisée en décembre 2013, a montré que les connaissances, les attitudes et les pratiques des citoyens monténégrins en matière d'inclusion des enfants handicapés s'amélioraient constamment.

¹³ Après le déclenchement du conflit au Kosovo*, plus de 4 000 membres des communautés RAE ont fui vers le Monténégro et ont été placés dans le centre collectif Konik - Vrela Ribnička à la périphérie de Podgorica.

64. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait 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. Les autorités monténégrines ont indiqué à cet égard que, ces dernières années, les femmes des camps de Konik accouchaient généralement à l'hôpital, où les bébés sont déclarés. Toutefois, dans son rapport de 2014 sur le Monténégro, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe notait que de nombreux enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne n'étaient pas déclarés, soit parce que leurs parents n'étaient pas conscients de l'importance de l'inscription à l'état civil, soit parce que la situation juridique de leurs parents n'avait pas été régularisée, ce qui les empêchait de faire inscrire leurs enfants à l'état civil¹⁴. Dans le cas d'un accouchement à domicile, la déclaration n'est légalement possible que dans les 30 jours qui suivent la naissance. Dans ce contexte, le GRETA se réjouit des modifications à la loi sur les procédures non contentieuses, entrées en vigueur en avril 2015 et qui instaurent une procédure judiciaire simplifiée permettant d'établir la date et le lieu de naissance d'une personne pour contribuer à régulariser sa situation. La loi devrait accélérer l'enregistrement tardif des naissances et permettre aux personnes concernées d'obtenir des papiers d'identité. La procédure peut être engagée par toute personne ayant un intérêt légitime à le faire ou par le tuteur de l'enfant, et est gratuite. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines ont indiqué que l'analyse de la situation au sein des unités de soins des camps de Konik, où sont enregistrés le plus grand nombre de Roms, montre qu'il est très rare que les parents ignorent la date de naissance de leur nouveau-né. Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer précisément cette date, par exemple en cas d'accouchement à domicile, les mères peuvent donner une date approximative qui sera mentionnée sur le certificat de naissance. Depuis février 2016, un médecin du centre de santé de Podgorica a été désigné pour coordonner les activités dans le cadre du projet concernant les personnes déplacées internes des communautés rom, ashkali et égyptienne, avec pour mission de promouvoir leur bonne santé, d'améliorer la communication entre les travailleurs de santé et la communauté rom, de garantir leur accès à l'assurance maladie et d'encourager les examens préventifs.

65. Le GRETA prend note des préoccupations exprimées par le Comité des droits de l'homme de l'ONU¹⁵ au sujet de la persistance du travail et de la mendicité forcés des enfants au sein des communautés rom, ashkali et égyptienne. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines ont fait état de la nouvelle stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens au Monténégro (2016-2020), qui couvre notamment la prévention de la mendicité forcée, la lutte contre la traite et la prévention des mariages d'enfants.

66. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient maintenir leurs efforts pour empêcher la traite des enfants, et accorder une attention particulière aux enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne et aux enfants non accompagnés, en sensibilisant et en formant les professionnels de la protection de l'enfance et en menant un travail de sensibilisation au moyen d'actions éducatives. La prévention, concernant les mariages d'enfants, précoces et forcés, doit aussi se poursuivre.

d. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite (article 5)

67. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les mesures à l'intention des groupes vulnérables à la traite devraient être renforcées et exhortait les autorités monténégrines à prendre des dispositions pour garantir la déclaration aux services sociaux de tous les membres de groupes vulnérables, comme mesure préventive et comme moyen d'éviter la répétition de la traite.

¹⁴ Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite au Monténégro, du 17 au 20 mars 2014, CommDH(2014)13, paragraphe 52, disponible à : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2202711&Site=COE>

¹⁵ Voir le document CCPR/C/MNE/CO/1, paragraphes 17 et 19.

68. Les mesures envisagées par le Gouvernement monténégrin pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes sont décrites dans le plan d'action national 2013-2017 visant à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes. Le thème de l'égalité entre les femmes et les hommes a été ajouté au programme de formation obligatoire des enseignants, de manière à ce que ceux-ci soient préparés à donner des cours sur ce thème, dans le cadre de l'éducation civique de l'enseignement primaire et secondaire. Le Monténégro a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique le 22 avril 2013.

69. Selon le dernier recensement, environ 8 300 Roms, Ashkalis et Égyptiens vivent au Monténégro. Les rapports suggèrent que la scolarisation des enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne (RAE) s'est améliorée, mais que l'accès aux services de soins de santé continue de poser des problèmes. L'emploi dans l'économie informelle sévit et le risque de travail des enfants est majeur (voir aussi le paragraphe 65)¹⁶. Afin d'améliorer la situation des communautés rom, ashkali et égyptienne et leur intégration dans la société monténégrine, le Gouvernement a adopté un plan d'action pour la mise en œuvre de la « Décennie pour l'intégration des Roms, 2005-2015 ». Ce plan d'action concerne à la fois les membres des communautés RAE domiciliés au Monténégro et déplacés séjournant actuellement au Monténégro, et englobe les domaines de l'éducation, de la santé, de l'emploi et du logement. Lors de la 28ème réunion du Comité directeur de la « Décennie pour l'intégration des Roms, 2005-2015 », qui a eu lieu les 14 et 15 septembre 2015 à Sarajevo, un nouveau programme « Intégration des Roms 2020 », a été inauguré. Ce programme est conçu comme un mécanisme pour coopération régionale afin de renforcer des structures institutionnelles, des procédures, la politique et des activités entreprises aux niveaux national et local. Le Monténégro est signataire à cette initiative avec cinq autres pays des Balkans de l'ouest (la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, la Croatie, « l'ex république yougoslave de Macédoine », l'Albanie) et la Turquie. L'Initiative pour « Intégration des Roms 2020 » est soutenue financièrement par l'Union Européenne et l'Open Society Foundation, et est mise en œuvre dans le cadre du Conseil de Coopération Régional. En outre, la nouvelle stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens au Monténégro (2016-2020) aborde la question de la traite et le mariage d'enfants.

70. Les autorités monténégrines ont fait référence à un certain nombre d'activités visant les communautés rom, ashkali et égyptienne. À titre d'exemple, un programme de prévention intitulé « Prends soin de toi ! », sur les risques en matière de santé reproductive liés aux mariages d'enfants, précoces et forcés visait les jeunes filles roms et leurs mères. Un autre projet, intitulé « Prenez soin des femmes », portait sur la violence domestique, les mariages précoces et la traite des êtres humains au sein de la communauté rom. Des ateliers et des projections de films ont été organisés dans les camps de Konik pour parler des pratiques coutumières des Roms et des mariages arrangés d'enfants. La campagne de lutte contre la traite, « deux petites filles », s'est poursuivie dans les écoles primaires et les camps de Konic. Un autre projet était intitulé « Prévention et éducation des enfants et des jeunes à risque des communautés rom, ashkali et égyptienne et conséquences de la toxicomanie et de la mendicité ». Par ailleurs, quelques activités de sensibilisation avaient pour cible les hommes de la communauté rom (par exemple, projection du documentaire sur les attitudes des hommes envers les femmes au sein de la communauté rom).

71. L'ONG Monténégrin Women's Lobby organise des ateliers, des groupes d'entraide, des entretiens individuels, des actions d'éducation par les pairs, des tables rondes, des forums, des séminaires et des conférences pour sensibiliser des catégories particulièrement vulnérables, telles que les femmes et les enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne.

¹⁶

Voir Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies en 2014.

72. Les problèmes liés à la situation des personnes déplacées et des sans-papiers ont été décrits dans le premier rapport du GRETA et par d'autres organes du Conseil de l'Europe, dont l'ECRI et le Commissaire aux droits de l'homme¹⁷. Plusieurs initiatives ont été lancées par les autorités monténégrines, des organisations internationales et la société civile pour améliorer la situation de ces personnes et réduire leur vulnérabilité, y compris en ce qui concerne la traite. Le gouvernement a adopté une stratégie nationale destinée à résoudre les problèmes des réfugiés et des personnes déplacées. La stratégie prévoit la possibilité, pour les personnes déplacées, de demander le statut de « résident étranger permanent », qui leur donne accès aux droits sociaux et aux services publics. Le délai de dépôt des demandes est arrivé à expiration le 31 décembre 2014. Le GRETA a appris qu'il était très difficile, pour nombre des personnes concernées, d'obtenir les documents nécessaires pour demander ce statut. Le ministère de l'Intérieur, qui coopère à cet égard avec le HCR, a conclu avec le Kosovo* un accord qui vise à faire en sorte que les personnes déplacées du Kosovo* disposent de papiers d'identité. À cette fin, des équipes mobiles du Kosovo* sont venues au Monténégro, en particulier dans les camps de Konik. En outre, les modifications apportées à la loi sur les procédures non contentieuses (voir le paragraphe 64) pourraient aider les personnes déplacées à obtenir les documents nécessaires.

73. Tout en reconnaissant les efforts déjà déployés, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre de mesures supplémentaires pour renforcer la prévention de la traite au moyen de mesures économiques, sociales et autres à l'intention des groupes vulnérables. Cela suppose des mesures visant à combattre l'inégalité entre les femmes et les hommes, les stéréotypes et la violence basée sur le genre, à faciliter l'accès des communautés rom, ashkali et égyptienne à l'éducation, au marché du travail et aux services de santé, et à régulariser la situation des personnes déplacées.

e. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5)

74. Le GRETA note que, si la traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes, telle qu'elle est définie par la Convention, et le trafic d'organes, tel qu'il est défini par les articles 4 à 8 de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains¹⁸ sont des infractions distinctes, ces deux phénomènes sont cependant causés, dans une large mesure, par les mêmes facteurs : par exemple, l'offre insuffisante pour satisfaire la demande d'organes à transplanter, et les difficultés économiques et autres qui placent des personnes en situation de vulnérabilité. Par conséquent, les mesures de prévention du trafic d'organes peuvent contribuer à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes, et réciproquement¹⁹. Parmi les mesures préventives nécessaires, le GRETA souligne l'importance d'établir un système national solide et transparent pour le prélèvement et la transplantation d'organes humains, et d'assurer la formation des professionnels de santé. Le GRETA souligne aussi l'importance de mener une enquête approfondie en cas de soupçon de traite aux fins de prélèvement d'organes, ou en présence d'informations sur cette forme de traite, d'accorder une attention particulière à l'abus de la situation de vulnérabilité du « donneur » et de veiller à ce que les « donneurs » soient considérés comme des victimes de la traite.

¹⁷ Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite au Monténégro, du 17 au 20 mars 2014 (voir note de bas de page n° 12), paragraphes 31 et suivants ; Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), rapport sur le Monténégro (quatrième cycle de monitoring), CRI(2012)5, paragraphes 80 et suivants, disponible à l'adresse suivante :

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/montenegro/montenegro_cbc_FR.asp

¹⁸ Ouverte à la signature le 25 mars 2015 à Saint-Jacques-de-Compostelle, Espagne.

¹⁹ Voir l'étude conjointe du Conseil de l'Europe et des Nations Unies « Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs » (2009), en particulier les pages 55 et 56, et l'étude thématique de l'OSCE « Trafficking in human beings for the purpose of organ removal in the OSCE region: Analysis and Finding », OSCE Occasional Paper No. 6 (2013).

75. Au Monténégro, la traite aux fins de prélèvement d'organes tombe sous le coup de l'article 444 du Code pénal (CP). De plus, des activités illicites comme des opérations ou du commerce en lien avec des parties du corps humain sont visées à l'article 294 du CP (« Transplantation illégale de parties du corps humain »), à l'article 295 (« Prélèvement illégal de parties du corps humain à des fins de transplantation »), à l'article 295a (« Trafic de parties du corps humain ») et à l'article 295b (« Publicité pour le commerce de parties du corps humain »). Le GRETA note que le Monténégro n'a pas signé la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains.

76. La transplantation d'organes est régie par la loi de 2009 sur le prélèvement et la transplantation de parties du corps humain aux fins de traitement médical. Cette loi précise que des parties du corps peuvent être prélevées sur un donneur vivant uniquement aux fins de traitement médical d'un receveur, et à condition qu'une partie du corps appropriée ne puisse pas être prélevée sur un donneur décédé et qu'aucune autre forme d'intervention médicale ne soit possible. Les donneurs doivent avoir au moins 18 ans, jouir de la pleine capacité juridique et doivent donner leur consentement par écrit. Le donneur peut retirer son consentement jusqu'au moment de l'intervention. Le prélèvement de parties du corps doit être précédé d'examens médicaux appropriés, visant à réduire au minimum les risques physiques et psychologiques pour le donneur.

77. Selon la loi sur les soins de santé, une transplantation ne peut avoir lieu que dans un établissement médical certifié de niveau tertiaire. Deux ensembles de règlements décrivent les procédures de transplantation, qui diffèrent selon que les organes proviennent de donneurs décédés ou vivants. Des transplantations d'organes ont commencé à être pratiquées au Monténégro en 2012. Jusqu'à présent, ce sont des transplantations rénales et cardiaques qui ont eu lieu. Aucun cas suspect de traite aux fins de prélèvement d'organes n'a encore été détecté. Le ministère de la Santé a signalé un certain nombre d'activités de formation pour les professionnels de santé impliqués dans la transplantation d'organes et d'autres professionnels de santé, en vue de les sensibiliser à la traite des personnes aux fins de prélèvement d'organes. Deux séminaires d'une journée (en mars et septembre 2015) sur la traite des êtres humains ont été suivis par des professionnels de santé. En novembre 2015, le ministère de la Santé a publié un « manuel d'information sur la traite des êtres humains pour les professionnels de santé », qui contient des indicateurs pour l'identification précoce des victimes de la traite ainsi que des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé²⁰.

78. Le GRETA salue les efforts faits pour sensibiliser le personnel médical à la question de la traite aux fins de prélèvement d'organes et invite les autorités monténégrines à poursuivre ces efforts par le biais d'une formation régulière pour le personnel médical participant à des transplantations d'organes et tout autre personnel concerné.

f. Mesures visant à décourager la demande (article 6)

79. Les autorités monténégrines ont fait référence à l'article 444, paragraphe 7, du Code pénal, qui confère le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite. Ainsi que cela est expliqué au paragraphe 55, en harmonisant les procédures d'octroi des permis de séjour et de travail, la nouvelle loi sur les étrangers réduit le risque que des employeurs exercent des pressions sur leurs salariés.

²⁰ [Informator za zdravstvene radnike o trgovini ljudima \(novembar 2015\)](http://www.mzdravlja.gov.me) disponible à l'adresse suivante : www.mzdravlja.gov.me

80. Les autorités font état que quelques-unes des activités de sensibilisation (séminaires, campagnes, émissions de radio et de télévision, conférences publiques, etc.), mentionnées aux paragraphes précédents, avaient parmi leurs objectifs de décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite. Un exemple est une campagne destinée à promouvoir les principes figurant dans le « Code de conduite pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle dans le secteur du voyage et du tourisme » (voir le paragraphe 59). En outre, l'ONG Monténégrin Women's Lobby mène des actions de sensibilisation ciblant les clients potentiels de services sexuels. En ce qui concerne d'autres activités mises en œuvre par des ONG dans le cadre de divers projets qui contribuent, entre autres, à décourager la demande, voir les paragraphes 49, 51 et 71.

81. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, aux fins de toute forme d'exploitation, en partenariat avec la société civile et le secteur privé.

g. Mesures aux frontières (article 7)

82. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités monténégrines 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, et dispenser une formation régulière aux fonctionnaires de la police des frontières afin d'améliorer leur capacité à repérer les victimes potentielles de la traite. En outre, le GRETA invitait 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.

83. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, le Service de la police des frontières et la Mission de l'OSCE au Monténégro ont mis en place un programme de formation sur deux ans pour les agents de la police des frontières du Monténégro, qui se fonde sur le module de formation de Frontex sur la traite destiné à la police des frontières. En 2014, 260 agents de la police des frontières ont été formés dans le cadre du premier cycle de ce programme ; leurs collègues devaient bénéficier de cette formation en 2015. Au cours de la période 2014-2015, 36 formations sur le terrain ont été organisées à l'intention de 499 agents de la police des frontières (dont 20 femmes) sur le thème de la lutte contre la traite des êtres humains, dans le cadre d'un programme conduit par Frontex. Qui plus est, entre le 18 mars et le 26 avril 2016, le troisième cycle de formation s'est déroulé et a été suivi par 91 agents de la police des frontières (dont quatre femmes) des municipalités de Podgorica, Niksic, Pljevlja, Bijelo Polje, Berane, Bar et Herceg Novi. Le GRETA se réjouit de ce programme de formation.

84. En outre, un document contenant des indicateurs pour l'identification des victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail et d'exploitation par la mendicité forcée, a été élaboré dans le cadre d'une coopération entre le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, l'OSCE et des ONG ; il a été envoyé à tous les postes-frontières du Monténégro.

85. Sur la base de la stratégie 2011-2016 de gestion intégrée des frontières et de son plan d'action, dont l'objectif principal est de mettre en œuvre l'acquis de l'UE en la matière, le Monténégro s'est doté d'équipes mixtes, composées d'agents de la police des frontières, de l'administration des douanes et de l'administration de l'inspection sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire. Ces équipes se réunissent chaque jour au niveau local et une fois par mois au niveau régional. Cette initiative d'action conjointe vise à assurer l'efficacité du contrôle aux frontières pour prévenir et combattre toutes les formes de criminalité transfrontalière, dont la traite. De plus, la police des frontières du Monténégro effectue des patrouilles conjointes avec ses homologues de Bosnie-Herzégovine, de Serbie et d'Albanie, comme cela est prévu dans un accord entre ces pays. Le GRETA a été informé qu'aucune victime de la traite n'a été identifiée aux frontières.

86. Le GRETA note les commentaires formulés dans le rapport d'élargissement de l'UE sur le Monténégro concernant la nécessité d'améliorer encore sa capacité à gérer les flux migratoires mixtes, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables et aux enfants.

87. Tout en saluant les efforts déployés pour améliorer la capacité des agents de la police des frontières à détecter et à identifier les victimes de la traite, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts de détection des victimes potentielles aux points de passage des frontières y compris parmi les demandeurs d'asile.

2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes

a. Identification des victimes de la traite (article 10)

88. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités monténégrines à renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes et à fournir aux professionnels qui sont en première ligne des indicateurs opérationnels. En outre, le GRETA soulignait la nécessité de 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.

89. Le mémorandum de coopération en matière de lutte contre la traite, qui établit des procédures opérationnelles pour l'identification des victimes de la traite et l'assistance à ces personnes, a été revu et mis à jour en 2013 (voir le paragraphe 19). Les signataires du mémorandum sont la Cour suprême, le Parquet général, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Santé, le ministère du Travail et des Affaires sociales, le ministère de l'Éducation, le Bureau de lutte contre la traite, le centre de protection des enfants et des familles de Bijelo Polje, la Croix-Rouge monténégrine et six ONG. Le mémorandum contient une annexe pour chaque entité signataire, qui décrit son rôle et ses tâches en matière de prévention de la traite, d'identification, d'assistance et de poursuites.

90. Une instance de coordination, composée de représentants des organes signataires, a été mise en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre du mémorandum. Elle tient régulièrement des réunions, mais elle est également censée se réunir chaque fois qu'une victime potentielle de la traite est identifiée. Chaque organisation partenaire a désigné une personne de contact. Le policier désigné comme personne de contact par la Direction de la police est joignable par portable 24 heures sur 24 pour prêter assistance aux autres signataires.

91. En juillet 2013, le Bureau de lutte contre la traite et l'OSCE ont mis au point une liste d'indicateurs pour l'identification précoce des victimes de la traite. Cette liste contient à la fois des indicateurs généraux et des indicateurs spécifiques, qui visent à permettre d'identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail, les enfants victimes et les personnes soumises à la traite aux fins de mendicité. Une liste d'indicateurs spéciale est aussi destinée à être utilisée par les professionnels du secteur de la santé. Ces indicateurs ont été récapitulés sur des cartes, qui ont été distribuées aux représentants de tous les organismes concernés : policiers et agents de la police aux frontières, travailleurs sociaux, inspecteurs du travail, personnel de santé, agents des collectivités locales et personnel travaillant dans les aéroports et les gares.

92. Tous les signataires du mémorandum de coopération peuvent procéder à l'identification initiale de victimes potentielles de la traite, mais ils sont tenus de contacter la police, qui reste le seul organisme habilité à identifier formellement une personne comme étant une victime potentielle. Le GRETA note que les autorités monténégrines continuent à réserver le terme de « victime de la traite identifiée » aux seuls cas où il y a eu une condamnation définitive pour traite. Toutes les personnes qui sont reconnues comme victimes de la traite par la police se voient attribuer le statut de « victime potentielle de la traite ». Le statut de « victime potentielle » donne toutefois à la personne concernée des droits à une assistance, y compris un délai de rétablissement et de réflexion ; ces droits sont en effet comparables à ceux dont bénéficient, dans d'autres pays, les victimes de la traite formellement identifiées.

93. Une permanence téléphonique gratuite pour les victimes de la traite, financée par le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, est assurée 24 heures sur 24 par l'ONG Monténégrin Women's Lobby. Lorsque ce service reçoit un appel faisant état d'une situation qui pourrait s'apparenter à un cas de traite, il en informe la police. Un tel signalement n'a cependant abouti qu'une fois à l'identification d'une victime de la traite. Le personnel de cette ligne SOS anti-traite n'est généralement pas informé par la police des suites données aux renseignements qu'il lui a transmis. En 2014, ce sont 395 appels qui ont été reçus, dont 10 concernaient des victimes potentielles de la traite.

94. Le GRETA a noté que les ONG ne sont pas toujours averties d'emblée lorsque la police détecte une victime potentielle, mais qu'elles peuvent découvrir l'existence d'un cas uniquement au moment où la police leur amène la victime parce qu'elle a besoin d'un hébergement ou d'une assistance.

95. L'unité de police spécialisée dans la lutte contre la traite effectue régulièrement des contrôles dans les lieux où la traite risque d'être pratiquée, notamment aux fins d'exploitation sexuelle, et établit le contact avec des personnes qui pourraient être des victimes. Selon la police, dans beaucoup d'affaires de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, des poursuites sont engagées, non pas pour traite, mais pour entremise aux fins de prostitution, en raison du manque de preuves et de la réticence des victimes à témoigner.

96. En ce qui concerne l'identification de la traite aux fins d'exploitation par le travail, un rôle important est dévolu à l'Inspection du travail. Le GRETA a été informé qu'il y a 36 inspecteurs du travail, dont 27 contrôlent le respect du droit du travail et neuf vérifient l'application des règles d'hygiène et de sécurité, et que tous ont suivi une formation sur la traite et ont reçu les indicateurs. Les inspecteurs du travail se concentrent plus particulièrement sur les secteurs du bâtiment, du commerce, des transports, de la restauration et de l'agriculture. Selon les autorités, ils travaillent en étroite collaboration avec les agents de la police de l'immigration et effectuent des inspections avec eux dans des établissements à haut risque (par exemple des chantiers, des restaurants, des boîtes de nuit). Aux activités courantes de l'Inspection du travail s'ajoutent des contrôles renforcés, qui sont effectués pendant les saisons touristiques estivale et hivernale, lorsque de nombreux travailleurs saisonniers sont recrutés. Le GRETA a été informé que les inspecteurs du travail vérifient également si les saisonniers sont correctement hébergés et nourris, en particulier dans le secteur du bâtiment. En 2014-15, les inspecteurs du travail ont identifié des violations de la législation du travail et/ou de la loi sur les étrangers dans un millier de cas. Dans 60 % des cas, les personnes concernées étaient des ressortissants monténégrins. Aucun travailleur n'avait moins de 18 ans et aucun cas ne suscitait de soupçon de traite. Lorsque les inspecteurs du travail constatent des irrégularités, ils donnent trois jours aux employeurs pour se mettre en règle.

97. La procédure d'asile relève de la responsabilité du ministère de l'Intérieur, tandis que le centre pour les demandeurs d'asile est placé sous l'autorité du ministère du Travail et des Affaires sociales. Le personnel du centre a suivi une formation sur l'identification des victimes potentielles de traite parmi les demandeurs d'asile, mais de tels cas n'ont pas encore été détectés. Dans leurs commentaires au projet du rapport du GRETA, les autorités monténégrines ont indiqué qu'en 2015 un total de 1 099 demandeurs d'asile avaient été inscrits au Centre pour les demandeurs d'asile au Monténégro (787 hommes, 51 garçons, 144 femmes et 27 filles). Il n'y avait pas de mineurs non-accompagnés. De janvier à avril 2016, le Centre a inscrit 55 demandeurs d'asile (50 hommes, quatre femmes et une fille). Des migrants en situation irrégulière et des demandeurs dont les demandes ont été rejetées sont placés dans un centre de détention pour migrants en attendant l'organisation de leur retour vers leur pays d'origine.

98. Le GRETA se réjouit de la mise à jour du mémorandum de coopération qui a renforcé l'approche interinstitutionnelle à l'identification des victimes et note que la possibilité donnée à tous les signataires de procéder à l'identification initiale est un moyen de rendre l'identification plus proactive. Le GRETA se réjouit aussi de l'élaboration et de la distribution des indicateurs de différentes formes d'exploitation pour l'identification des victimes de la traite. Cependant, le GRETA est préoccupé par le fait que le nombre de victimes identifiées demeure peu élevé, et notamment qu'aucune victime de la traite aux fins d'exploitation par le travail n'ait été identifiée.

99. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures supplémentaires pour que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par la Convention. Les autorités devraient notamment :

- veiller à ce que les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les ONG et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle ;
- sensibiliser davantage les fonctionnaires compétents, en particulier les inspecteurs du travail, les procureurs et les juges, à la question de la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux droits des victimes, de façon à appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux travailleurs migrants ;
- s'attacher davantage à détecter les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les personnes placées dans le centre de rétention pour migrants ;
- renforcer la coopération multidisciplinaire entre tous les partenaires concernés.

b. Mesures d'assistance (article 12)

100. Le système de provision d'assistance aux victimes de la traite au Monténégro prévu par le mémorandum de coopération de 2007, et décrit dans le premier rapport du GRETA, n'a guère changé de manière significative à la suite de la révision de 2013 dudit mémorandum. En vertu du mémorandum révisé, les signataires s'engagent à fournir une assistance aux victimes potentielles de la traite, indépendamment de la question de savoir si ces personnes coopèrent à l'enquête ou participent à la procédure pénale. À chaque signataire sont confiées des tâches d'assistance spécifiques, définies dans les annexes du mémorandum. Les ONG jouent un rôle central dans la provision d'assistance aux victimes et victimes potentielles, y compris en leur proposant un hébergement, un soutien psychologique, social et juridique, des informations sur les droits des victimes et en les aidant à se réinsérer dans la société.

101. Selon le mémorandum, les centres d'action sociale sont chargés d'évaluer la situation socio-économique de la victime et d'élaborer des programmes d'assistance et de protection personnalisés en collaboration avec les autres signataires du mémorandum. Le résultat de cette évaluation détermine le versement d'une aide financière forfaitaire comme prévu par la loi sur la protection sociale et de l'enfance. Le montant de l'aide financière forfaitaire est déterminé par le centre d'action sociale en fonction des besoins individuels de la victime.

102. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport, les victimes de la traite ont droit aux soins médicaux nécessaires. Le mémorandum de coopération révisé précise que le coût de leur traitement est pris en charge par le Fonds d'assurance maladie du Monténégro. Si la victime potentielle est un ressortissant d'un État avec lequel le Monténégro a signé un accord bilatéral en matière d'assurance sociale, les frais médicaux sont couverts selon les modalités prévues par cet accord. Dans tous les autres cas, les coûts liés à la protection de la santé sont couverts par le Bureau de lutte contre la traite.

103. Depuis 2004, l'ONG Monténégrin Women's Lobby gère un centre d'accueil des victimes de la traite, qui est la seule structure de ce type au Monténégro. L'État monténégrin prend en charge la totalité des dépenses nécessaires au fonctionnement du centre d'accueil, qui sont imputées au budget du Bureau de lutte contre la traite. Parmi les postes de dépenses figurent le loyer et les charges, la nourriture, les vêtements, les chaussures, les articles de toilette et les médicaments, ainsi que les salaires du personnel de l'ONG Monténégrin Women's Lobby qui travaille dans le centre d'accueil. Comme cela était déjà indiqué dans le premier rapport, le centre d'accueil a emménagé dans de nouveaux locaux en 2012.

104. La délégation du GRETA s'est rendue dans le centre d'accueil des victimes de la traite qui se trouve dans une maison située à la périphérie de Podgorica, et qui offre de bonnes conditions de vie. Ce refuge peut accueillir jusqu'à 10 personnes (des femmes, des hommes et des enfants). Un travailleur social y est toujours présent. Au moment de la visite, aucune victime n'était hébergée dans le centre. Selon les informations fournies par le personnel, le centre a accueilli six victimes présumées de la traite en 2011, 13 en 2012, deux en 2013, deux en 2014 et quatre en 2015. Aucune victime de la traite de sexe masculin n'a reçu d'aide dans le centre depuis 2005. Le centre est semi-ouvert ; lorsque la police conduit une victime au centre, elle informe le personnel des risques auxquels celle-ci est exposée et si elle peut quitter le centre seule ou, au contraire, accompagnée.

105. Le personnel du centre d'accueil favorise la réadaptation des victimes mais dispose de moyens limités pour prendre des mesures de réinsertion. Les victimes se voient proposées des ateliers de bricolage et de fabrication de bijoux, par exemple, ainsi que des cours d'informatique. À l'exception de l'atelier de fabrication de bijoux, qui bénéficie d'un crédit forfaitaire de faible montant, ces activités ne sont pas subventionnées. Dans la mesure où la plupart des victimes appartiennent à des groupes sociaux vulnérables et sont illettrées, il est très difficile de leur trouver un emploi lorsqu'elles quittent finalement le centre. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines ont indiqué que, en milieu d'année 2015, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a approuvé l'octroi de fonds supplémentaires pour l'achat des équipements et du matériel nécessaires à la mise en œuvre des programmes de réinsertion du centre et une pièce séparée a été spécialement équipée pour accueillir des ateliers.

106. Dans leur réponse au questionnaire, les autorités monténégrines font état d'un protocole de coopération signé par l'Union des employeurs du Monténégro et le Bureau de lutte contre la traite, qui prévoit, entre autres, une aide à la réinsertion des victimes de la traite, sous la forme de possibilités d'emplois pour ces personnes. Toutefois, aucun emploi n'a pu être trouvé pour des victimes de la traite sur la base de ce protocole.

107. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour faciliter la réinsertion sociale des victimes de la traite ; elles devraient notamment leur proposer une formation professionnelle et une aide à la recherche d'un emploi, et allouer des ressources suffisantes pour l'aide à la réinsertion.

c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces victimes (articles 10 et 12)

108. La loi sur la protection sociale et de l'enfance, adoptée en juin 2013, constitue le cadre juridique de l'assistance aux enfants dans le besoin. Selon les autorités, les dispositions de cette loi tiennent compte des obligations découlant de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Dans la loi ont notamment été intégrés le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et le principe de la prise en considération des opinions de l'enfant.

109. La procédure d'identification des enfants victimes de la traite est généralement la même que pour les adultes. Elle suit les règles fixées pour chaque organisation partenaire dans le mémorandum de coopération, ce qui signifie que tous les signataires peuvent procéder à l'identification initiale, mais que, pour autant, ils ont l'obligation de contacter la police qui est seule habilitée à effectuer l'identification formelle. La police doit informer le centre d'action sociale compétent en cas d'identification d'un enfant victime.

110. Dans un rapport sur le phénomène des enfants des rues, l'Ombudsman constatait que beaucoup de ces enfants mendiaient, que certains étaient victimes d'abus sexuels et qu'il y avait une vulnérabilité particulière à la traite. Le rapport mettait en évidence une connaissance insuffisante de ce phénomène chez les agents publics et un manque de coordination entre les autorités compétentes. Malgré la présence d'enfants albanais qui mendient durant la saison touristique, le GRETA n'a pas été informé de tentatives d'identification d'éventuelles victimes de la traite parmi ces enfants. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines ont fait état des inspections auxquelles procède la police sur les lieux où se pratique la mendicité. Si la police repère des enfants en train de mendier, elle agit en coopération avec des centres d'action sociale et en informe les services compétents du parquet. Depuis 2012, des patrouilles de police conjointes, avec des policiers d'Albanie, de Croatie, d'Italie, de Serbie et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », ont été mobilisées durant la saison touristique. En 2014, une session conjointe a permis de former les membres des patrouilles à l'identification des victimes de la traite, notamment quand il s'agit d'enfants victimes. Qui plus est, le protocole de lutte contre la traite conclu entre les coordinateurs anti-traite nationaux du Monténégro et de l'Albanie prévoit une réunion annuelle de ces instances, lors de laquelle est étudiée la question de la mendicité des enfants durant la saison touristique.

111. Les mécanismes d'assistance et de protection des enfants victimes de la traite sont les mêmes que pour les adultes. Les enfants victimes sont hébergés dans le centre d'accueil des victimes de la traite (voir paragraphe 103) avec les adultes victimes. Lorsqu'un enfant victime de la traite n'est pas accompagné et que ses parents n'ont pas été retrouvés, le centre d'action sociale compétent charge un travailleur social de faire fonction de tuteur. Un programme personnalisé adapté à l'âge de l'enfant, ses centres d'intérêt et capacités est élaboré par le centre d'action social. Les autorités éducatives organisent l'intégration de l'enfant dans le système éducatif. L'enfant a accès aux soins médicaux et une aide financière forfaitaire lui est donnée (voir paragraphes 101-102). Dans chaque cas, l'instance de coordination du mémorandum se réunit, examine l'affaire dans le détail et convient de la suite à lui donner dans le respect du meilleur intérêt de l'enfant.

112. L'instance de coordination a examiné quatre cas d'enfants victimes de la traite entre fin 2014 et avril 2015. Ces cas concernaient des jeunes filles roms qui avaient été identifiées comme victimes de la traite pour le mariage forcé par des travailleurs sociaux des centres d'action sociale, en coopération avec la police. Dans l'une de ces affaires, après qu'un médecin ait signalé que la jeune fille avait subi des violences, elle a été identifiée comme étant une victime potentielle de la traite par un travailleur social. Toutes les jeunes filles ont été hébergées et ont bénéficié d'une assistance dans le centre d'accueil des victimes de la traite de Podgorica ; leur prise en charge a fait l'objet d'une coopération entre le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, les centres d'action sociale et la police. L'une des victimes a été renvoyée au Kosovo*, en coopération avec la police du Kosovo*. Les trois autres ont été confiées à des membres de leur famille parce qu'elles avaient été forcées par leurs parents à conclure un mariage forcé. Les familles auxquelles elles ont été confiées sont soumises à une supervision étroite de la part des centres d'action sociale compétents, qui ont aussi élaboré des programmes personnalisés de réadaptation et d'intégration sociale. Toutefois, selon les autorités monténégrines, le parquet n'a pas considéré que ces affaires relevaient de la traite des êtres humains.

113. Dans le cas où l'âge de la victime n'est pas connu, et s'il y a des raisons de croire que la victime a moins de 18 ans, celle-ci sera présumée être un enfant et bénéficiera de mesures d'assistance appropriées jusqu'à ce que son âge ait été déterminé lors de la procédure d'identification. Le Monténégro ne semble pas appliquer de procédure standardisée de détermination de l'âge. Les policiers conduisent des entretiens en présence d'un représentant du centre d'action sociale et d'un psychologue. L'évaluation de l'âge de la victime est effectuée par des spécialistes en médecine légale, des anthropologues, des spécialistes en anatomie ou des biologistes experts en anthropométrie. Le GRETA invite les autorités monténégrines à revoir les procédures de détermination d'âge, afin d'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant est effectivement protégé, prenant en compte la Convention relative aux droits de l'enfant et l'Observation générale N°6 du Comité des droits de l'enfant²¹.

114. Les enfants non accompagnés sont placés dans le centre pour enfants et adolescents Ljubovic, que la délégation du GRETA a visité. Le centre dépend du ministère du Travail et des Affaires sociales. Cette institution semi-ouverte accueille des pensionnaires aux profils et besoins différents : des enfants ayant commis des infractions plus ou moins graves, y côtoient des enfants abandonnés ou victimes de négligence ou d'abus, qui ont besoin d'un traitement psychothérapeutique et d'un environnement adéquat, mais aussi des mineurs étrangers non accompagnés. Ce mélange de profils a été critiqué, notamment par l'Ombudsman monténégrin, et le CPT a recommandé d'envisager de manière cohérente la question de la cohabitation de différentes catégories de mineurs, aux profils et besoins différents²². Au moment de la visite du GRETA, le centre accueillait 3 filles et 5 garçons, dont aucun n'avait été victime de la traite. Le centre comptait un total de 38 employés, dont 19 affectés au travail éducatif et présentant des profils différents, et notamment des travailleurs sociaux, des psychologues, des pédagogues et des enseignants spécialisés. En juillet 2015, le personnel du centre a pris part à une formation sur la prévention de la traite, qui a également apporté des informations sur la traite aux fins de mendicité forcée et de mariage précoce/forcé, et l'un des employés était en possession d'un certificat pour l'identification des victimes de la traite. Les enfants identifiés comme victimes de la traite seraient hébergés dans le centre d'accueil des victimes de la traite (voir le paragraphe 103).

²¹ Observation générale no 6 (2005) traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>

²² Rapport au Gouvernement du Monténégro relatif à la visite effectuée au Monténégro par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 15 au 22 septembre 2008, CPT/Inf(2010)3, paragraphe 138, disponible à l'adresse suivante : <http://www.cpt.coe.int/en/states/mne.htm>

115. Selon le personnel du centre, 37 mineurs étrangers non accompagnés ont été placés dans le centre depuis 2013, la majorité d'entre eux venant de Serbie, du Kosovo*, d'Albanie et de Syrie. Ils restent dans l'établissement deux à trois jours en moyenne, parfois jusqu'à une quinzaine de jours. Entre janvier 2012 et avril 2016, dix enfants non accompagnés ont demandé l'asile au Monténégro (aucun d'entre eux en 2015-2016). Le centre d'action sociale désigne un tuteur pour les enfants demandeurs d'asile et le ministère de l'Intérieur les transfère dans un centre pour demandeurs d'asile. Les demandes d'asile des enfants sont prioritaires : une décision doit être communiquée dans les 30 jours. En 2015, le ministère du Travail et de la Protection sociale a adopté des Lignes directrices pour le traitement des mineurs non accompagnés. Le centre pour demandeurs d'asile a pour objectif de renforcer les compétences de son personnel en charge des mineurs non accompagnés et des membres d'autres groupes vulnérables au moyen d'actions de formation continue.

116. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces victimes. Les autorités devraient notamment :

- veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux enfants des rues, aux enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne et aux mineurs non accompagnés ;
- fournir aux enfants victimes de la traite une aide et des services adéquats, adaptés à leurs besoins, y compris un hébergement convenable et l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle ;
- dispenser une formation continue aux acteurs concernés (police, centres d'action sociale, ONG, personnel de santé et professionnels de l'éducation) et leur fournir des recommandations pour l'identification des enfants victimes de la traite ;
- promouvoir une approche multidisciplinaire entre tous les partenaires impliqués.

d. Protection de la vie privée (article 11)

117. Le mémorandum de coopération sur la lutte contre la traite conclu entre les institutions publiques et des ONG prévoit des mesures destinées à assurer le respect, par ses signataires, de la vie privée et de l'identité des victimes potentielles de la traite.

118. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a mis ses modalités de collecte et de conservation des données à caractère personnel en conformité avec la loi sur la protection des données à caractère personnel et a adopté un règlement correspondant, en coopération avec l'Agence de protection des données à caractère personnel. Ce processus concernait, entre autres, les données de victimes de la traite et de victimes potentielles, y compris celles qui sont hébergées par le centre d'accueil pour victimes de la traite.

119. Afin de protéger l'identité et la vie privée des victimes de la traite, les policiers utilisent uniquement les initiales des victimes lors des échanges de données avec d'autres instances, limitent les contacts de tiers avec les victimes, et escortent les victimes lorsqu'elles se rendent dans un centre d'accueil ou un hôpital. Les autorités monténégrines ont indiqué que, dans leurs déclarations aux médias, les policiers ne communiquent pas d'information sur les personnes identifiées comme étant des victimes ou des victimes potentielles de la traite.

e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13)

120. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités monténégrines à inscrire dans la législation le délai de rétablissement et de réflexion prévu à l'article 13 de la Convention, et 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 accordées un tel délai.

121. La nouvelle loi sur les étrangers (en vigueur depuis le 1er janvier 2015) a instauré un délai de rétablissement et de réflexion pour les victimes de la traite, l'article 52 (« délai de réflexion ») qui se lit ainsi :

« Tout étranger que la police suppose être victime de l'infraction pénale de traite a le droit de décider, dans un délai de 90 jours, s'il veut ou non coopérer à la procédure pénale ou se porter partie civile ou déposer au cours de la procédure en qualité de témoin (délai de réflexion). La police détermine si l'étranger est une victime de l'infraction de traite, en coopération avec les autorités, des ONG et d'autres organisations compétentes qui s'occupent de la prévention, du signalement et de la poursuite des auteurs d'infractions et de la protection des victimes de la traite. Lorsqu'il s'agit d'un mineur, la police coopère avec le centre d'action sociale. »

122. Le GRETA se félicite de la législation instaurant un délai de rétablissement et de réflexion qui va au-delà des 30 jours prévu par la Convention. Selon les autorités, les personnes qui se sont vu accorder un délai de rétablissement et de réflexion bénéficient des mêmes mesures d'assistance que les victimes de la traite identifiées. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre effective de cette nouvelle provision sur le délai de rétablissement et de réflexion en transmettant des instructions claires aux policiers identifiant les victimes, afin qu'ils informent systématiquement toute victime potentielle sur la possibilité de bénéficier d'une telle période, tout en soulignant que cette dernière ne devrait pas être soumise à la condition de la coopération de la victime dans l'enquête et qu'elle doit être accordée lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification.

f. Permis de séjour (article 14)

123. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait 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 renouvelable.

124. La possibilité d'accorder un permis de séjour temporaire pour motifs humanitaires est prévue à l'article 50 de la nouvelle loi sur les étrangers. L'article 50 se lit ainsi :

« Un permis de séjour temporaire peut être accordé pour motifs humanitaires :

- 1) à un étranger qui est supposé être victime de l'infraction de traite ;
- 2) à un enfant qui a été abandonné ou qui est victime de la criminalité organisée, ou qui, pour toute autre raison, n'est accompagné ni de ses parents ni d'un autre représentant légal (...)

Un permis de séjour temporaire est accordé pour motifs humanitaires si des preuves suffisantes sont présentées par des organisations internationales, des ONG ou des institutions publiques qui apportent assistance et protection à l'étranger mentionné au paragraphe 1, ou si une autorité compétente confirme que l'étranger coopère à l'élucidation d'une affaire criminelle. »

125. Le GRETA salue le fait qu'un permis de séjour puisse être accordé à une victime même si elle ne coopère pas avec les services de détection et de répression. Selon les autorités monténégrines, aucun

permis de séjour n'a été délivré à des étrangers victimes de la traite au cours de la période de référence, car toutes ces personnes étaient déjà en situation régulière au Monténégro au moment où elles ont été identifiées en tant que victimes.

126. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient veiller à ce que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable et le droit de rechercher et de bénéficier de l'asile, conformément aux principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relatif au statut des réfugiés aux victimes de la traite²³.

g. Indemnisation et recours (article 15)

127. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhortait 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. De plus, le GRETA encourageait les autorités monténégrines à établir un mécanisme d'indemnisation par l'État auquel les victimes de la traite aient accès, tel que prévu par le projet de loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

128. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport, une victime de la traite a droit à l'assistance juridique gratuite, en vertu de la loi sur l'assistance juridique gratuite, et peut demander une indemnisation dans le cadre d'une procédure pénale ou civile. Selon les autorités, les victimes de la traite sont informées de leurs droits dans le centre d'accueil des victimes de la traite financé par l'État, d'une manière adaptée à leur âge et à leur capacité à comprendre leurs droits. Le GRETA a été informé qu'aucune victime de la traite n'a engagé d'action en indemnisation de la part du/des auteur(s) devant la justice monténégrine. L'ONG « Centre pour les droits des femmes » mène actuellement une étude sur les décisions des tribunaux dans les cas de traite qui examinera, entre autres, la question de l'indemnisation.

129. Le 1er juillet 2015, une loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes a été adoptée. Cette loi prévoit qu'une indemnisation pour atteinte à la santé physique ou psychologique ou pour perte de revenus sera versée par l'État lorsque la victime ne peut pas se faire indemniser par l'auteur de l'infraction. L'infraction doit être signalée à la police ou au Bureau du procureur. Un dédommagement est envisagé dans les cas où la victime a subi un grave préjudice corporel ou une atteinte importante à son intégrité physique ou mentale, ou est décédée. Les citoyens du Monténégro, les citoyens des États parties à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, les citoyens d'États membres du Conseil de l'Europe titulaires d'un permis de séjour permanent, ainsi que les ressortissants de l'UE et les personnes séjournant légalement dans l'UE, sont admissibles au bénéfice d'une indemnisation en vertu de la loi. L'indemnisation couvre les coûts des soins de santé, la perte de revenus et les frais funéraires. Dans le cas où l'infraction pénale a causé une incapacité de travail, la victime se voit accorder une indemnité forfaitaire n'excédant pas 10 fois le salaire net moyen au Monténégro. La procédure de réparation du préjudice peut être initiée sur demande écrite au ministère de la Justice, au plus tard dans les six mois suivant la date de l'infraction. Une commission sera alors constituée par le gouvernement pour fixer le montant de l'indemnisation. L'indemnisation peut être versée avant le lancement des procédures judiciaires ou autres si cela est nécessaire pour éliminer à temps les conséquences dommageables pour la santé physique et mentale de la victime. Suite au versement de l'indemnisation à la victime ou à sa famille, tous les droits patrimoniaux de l'auteur de l'infraction sont transférés à l'État, dans la limite de l'indemnisation accordée. Étant donné que la disponibilité de l'indemnisation par l'État est exigée par l'article 15 paragraphe 4 de la Convention, le GRETA est préoccupé par le fait que la loi adoptée n'entrera en vigueur que lorsque le Monténégro adhèrera à l'UE.

²³ [HCR, Principes directeurs sur la protection international : Application de l'Article 1A\(2\) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006](#)

130. Depuis la première évaluation par le GRETA, il n'y a eu ni saisie ni confiscation de biens d'auteurs d'infractions. Les autorités ont fait référence à une affaire de traite datant de 2010 dans laquelle la juridiction avait ordonné des mesures conservatoires à l'encontre des défendeurs. Toutefois, la juridiction a finalement prononcé une condamnation pour entremise aux fins de prostitution, et non pas pour traite, et rejeté la proposition, faite par le ministère public, de confisquer les produits de l'infraction. Dans ce contexte, les autorités ont invoqué la nouvelle loi sur la confiscation des biens acquis au moyen d'activités criminelles, qui est censée faciliter la saisie conservatoire et exécutoire.

131. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à adopter des mesures visant à faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, y compris les enfants, et en particulier à :

- faire en sorte que toutes les victimes de la traite, quelles que soient leur nationalité et leur situation au regard du droit de séjour, soient admissibles au bénéfice d'une indemnisation par l'État, notamment en faisant entrer en vigueur sans plus tarder la loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes ;
- permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en renforçant les capacités des juristes pour qu'ils puissent apporter un soutien aux victimes réclamant une indemnisation ;
- intégrer la question de l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation des membres des forces de l'ordre, des procureurs et des juges ;
- faire plein usage de la législation existante relative au gel et à la confiscation des avoirs pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite.

h. Rapatriement et retour des victimes (article 16)

132. Le retour des victimes de la traite dans leur pays d'origine est coordonné par le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, en coopération avec la Direction de la police et, dans le cas d'enfants victimes, le centre d'action sociale. La procédure est engagée lorsqu'une victime de la traite, après avoir bénéficié d'une assistance dans le centre d'accueil public, exprime le souhait de retourner dans son pays d'origine. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains informe son homologue situé dans le pays où la victime retourne et clarifie les aspects concernant la protection, l'hébergement et les conditions d'une réinsertion réussie. Il est ensuite procédé à une évaluation des risques avant l'organisation du retour.

133. Entre 2012 et 2015, deux victimes de la traite qui se trouvaient au Monténégro ont été rapatriées dans leurs pays d'origine (un enfant de 14 ans a été rapatrié au Kosovo* et une femme de 48 ans a été rapatriée en Bosnie-Herzégovine). Au cours de la même période, trois victimes mineures, qui se trouvaient toutes en Serbie, ont été rapatriées au Monténégro. L'on n'a enregistré aucun cas de victime de la traite qui aurait été renvoyée au Monténégro contre son gré.

134. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer d'assurer que le retour des victimes de la traite soit de préférence volontaire et effectué en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, y compris de leur droit au non-refoulement (article 40, paragraphe 4, de la Convention) et, dans le cas d'enfants, en respectant pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les autorités monténégrines devraient tenir pleinement compte des principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite²⁴, ainsi qu'au droit éventuelle à l'asile quand ils statuent sur les demandes d'asile des personnes à risque d'être à nouveau victimes de la traite ou autrement persécutées si elles faisaient l'objet d'un retour au pays d'origine ou de résidence.

3. Droit pénal matériel

a. Incrimination de la traite (article 18)

135. Comme noté au paragraphe 14, les dispositions du Code pénal relatives à la traite ont été modifiées en 2013. Dans leur version modifiée, les paragraphes 1, 3 et 9 de la section 444 du CP se lisent ainsi :

« 1) Est puni de 1 à 10 ans d'emprisonnement le fait de recruter, transporter, transférer, remettre, vendre, acheter, servir d'intermédiaire dans la vente, cacher ou séquestrer une personne, aux fins d'exploiter son travail, de la réduire en servitude, de la contraindre à commettre des infractions, de la réduire en esclavage ou de la soumettre à des pratiques analogues à l'esclavage, de la contraindre à se prostituer ou de la soumettre à d'autres formes d'exploitation sexuelle, de la contraindre à mendier, de l'utiliser à des fins pornographiques, de lui faire conclure un mariage illégal, de lui prélever un organe à des fins de transplantation ou de l'utiliser dans des conflits armés, en agissant par recours à la force ou à la menace, par tromperie ou manipulation, par abus d'autorité, de confiance, d'une relation de dépendance ou d'une situation de faiblesse, en confisquant les documents d'identité ou en donnant ou recevant une rémunération ou tout autre avantage afin d'obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre. (...)

3) Lorsque l'infraction visée au paragraphe 1 est commise sur une personne mineure ou par un agent public dans l'exercice de ses fonctions ou dans l'intention de mettre en danger la vie d'une ou de plusieurs personnes, l'auteur est passible de 3 ans d'emprisonnement au moins. (...)

9) Le consentement de la victime de l'une des infractions visées aux paragraphes 1 à 3 de la présente section n'a pas d'effet sur l'existence de cette infraction pénale. »

136. Les modifications apportées au Code pénal (CP) ont consisté à ajouter à la liste des formes d'exploitation « l'esclavage et les pratiques analogues à l'esclavage », mais aussi « d'autres formes d'exploitation sexuelle » et « la conclusion d'un mariage illégal ». Les autorités monténégrines ont précisé que le terme « mariage illégal » couvre le mariage forcé et le mariage d'enfants. Le GRETA note que les formes d'exploitation prévues par cette liste vont au-delà de celles spécifiquement mentionnées dans la Convention, ce qui reflète une nouvelle tendance.

137. Le GRETA note que l'enlèvement ne figure toujours pas parmi les moyens de commettre l'infraction de traite qui sont énumérés à la section 444 du CP. Les autorités monténégrines ont indiqué que l'enlèvement est défini comme une infraction pénale distincte à la section 164 du CP et que si l'infraction de la traite est commise au moyen de l'enlèvement il y aurait un concours d'infractions.

138. La liste des circonstances aggravantes a, elle aussi, été allongée, puisqu'y figurent désormais la perpétration de l'infraction de traite 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. De plus, la section 444 du CP indique maintenant explicitement que le consentement d'une victime à l'exploitation envisagée est indifférent. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités monténégrines afin de mettre en œuvre les recommandations faites dans le premier rapport.

139. Ainsi que cela est indiqué dans le premier rapport d'évaluation, la section 445 du CP érige en infraction pénale la traite d'enfants aux fins d'adoption. À la suite des recommandations du GRETA, le législateur monténégrin a étendu le champ d'application de la section 445 du CP pour faire passer de 14 à 18 ans l'âge maximal des enfants qui sont couverts par cette disposition, conformément à la Convention. La section 445 est désormais intitulée « Traite de mineurs aux fins d'adoption » et se lit ainsi :

« 1) Est puni de 1 à 5 ans d'emprisonnement le fait d'enlever une personne mineure aux fins d'adoption en violation de la réglementation en vigueur, ou d'adopter une telle personne, ou de servir d'intermédiaire dans une telle adoption, ou, à cette fin, d'acheter, de vendre ou de remettre la personne mineure, ou de la transporter, de la loger ou de la cacher.

2) Est passible de 3 ans d'emprisonnement au moins toute personne qui s'occupe d'activités visées au paragraphe 1 du présent article ou qui participe à la perpétration organisée de tels actes avec plusieurs autres personnes. »

140. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que la législation monténégrine définissait de manière trop restrictive la notion de « victime de la traite » et il recommandait de revoir cette définition. En conséquence a été inséré dans la section 142 du CP un nouveau paragraphe 11 qui contient une définition générale du terme « victime », et qui se lit ainsi : « Le terme "victime" désigne toute personne qui, à cause d'un acte illégal auquel la législation confère le caractère d'infraction pénale, a subi une douleur ou une souffrance physique ou mentale, une atteinte à ses biens ou une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » Le GRETA se félicite de l'inclusion de la définition de « victime » dans le Code pénal.

141. Dans son premier rapport, le GRETA notait que la confiscation des documents d'identité est l'un des moyens de commettre l'infraction de traite énumérés à la section 444 du CP, et que les sections 412 à 415 du CP érigent en infraction pénale la falsification de documents. Toutefois, le GRETA notait que d'autres actes mentionnés à l'article 20 de la Convention n'étaient pas encore spécifiquement visés par le CP monténégrin. Les autorités monténégrines ont souligné que la section 444, paragraphe 1, du CP (« confiscation des documents d'identité ») est interprété au sens large. Qui plus est, si la contrefaçon de documents sert à la commission d'une infraction de traite, d'autres dispositions du CP qui érigent en infraction la falsification de documents (sections 412 à 415) s'appliquent concomitamment avec la section 444.

b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19)

142. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport, le fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que cette personne est victime de la traite a été érigé en infraction pénale en 2010, lorsque le paragraphe 7 a été inséré dans la section 444 du Code pénal. Selon ce paragraphe 7, « est puni de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement le fait de recourir aux services d'une personne en sachant qu'elle est victime de l'infraction visée au paragraphe 1 de la présente section ». Selon la section 444, paragraphe 8, l'auteur de l'infraction est passible de 3 à 15 ans d'emprisonnement si la victime est un enfant. Il n'y a pas eu de condamnation au titre de cette disposition.

c. Responsabilité des personnes morales (article 22)

143. La situation juridique n'a pas connu de changement depuis la première évaluation effectuée par le GRETA. La loi sur la responsabilité pénale des personnes morales prévoit qu'une personne morale est tenue pour responsable d'une infraction pénale commise par une personne physique qui agit pour le compte de la personne morale dans les limites de ses prérogatives afin d'obtenir certains avantages pour la personne morale. La responsabilité de la personne morale est engagée même si la personne physique a enfreint la politique commerciale ou les instructions de la personne morale. De plus, la personne morale est tenue pour responsable de l'infraction pénale même en l'absence de condamnation de la personne physique ayant commis l'infraction. Parmi les sanctions dont les personnes morales sont passibles figurent des amendes et la fermeture d'établissements. Il est également possible d'imposer des mesures conservatoires. Les autorités monténégrines ont indiqué qu'aucune affaire pénale dans laquelle une personne morale aurait été impliquée dans une infraction de traite n'a encore été enregistrée. Le GRETA invite les autorités monténégrines à examiner les raisons de l'absence de cas d'application des dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales à des affaires de traite.

d. Non-sanction des victimes de la traite (article 26)

144. À l'époque de la première évaluation, la législation monténégrine ne comportait pas de disposition établissant spécifiquement que les victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Les autorités monténégrines avaient mentionné des dispositions générales du Code pénal, en particulier sa section 26, qui décrit les conditions dans lesquelles l'existence d'une infraction pénale ou la culpabilité de l'auteur sont exclues²⁵. Le GRETA recommandait dans son premier rapport d'énoncer explicitement dans la législation le principe de non-sanction des victimes de la traite. Les autorités monténégrines ont répété que les dispositions générales du CP sont suffisantes à mettre en œuvre la disposition de non-sanction de la Convention. Il n'y a pas de jurisprudence en la matière.

145. Pour assurer l'application de la disposition de non-sanction, le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures supplémentaires y compris l'adoption d'une disposition légale spécifique et/ou l'élaboration de consignes adressées aux professionnels concernés, qui préciseraient la portée de la disposition de non-sanction. Dans ce contexte, il convient d'attirer l'attention sur les recommandations relatives à la non-sanction, destinées aux législateurs et aux procureurs, qui sont contenues dans le document publié par le bureau du Représentant spécial et coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'OSCE, en consultation avec l'Équipe d'experts chargée de la coordination de l'Alliance contre la traite des personnes de l'OSCE²⁶.

4. Enquêtes, poursuites et droit procédural

a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29)

146. Une nouvelle unité de lutte contre la traite des êtres humains a été créée au sein du département de lutte contre la criminalité organisée et la corruption de la Direction de la police ; elle comprend trois policiers s'occupant exclusivement des cas de traite. Cette unité travaille en étroite collaboration avec les policiers qui s'occupent des cas de traite dans les services de police locaux. Les policiers déployés au niveau local ont bénéficié d'une formation régulière sur le thème de la traite des êtres humains, et des actions de formation continue seront mises en place.

²⁵ Voir paragraphe 185 du premier rapport du GRETA

²⁶ Voir <http://www.osce.org/secretariat/101002?download=true>

147. Selon les autorités, vu les spécificités des enquêtes sur la traite et sur les infractions connexes, des techniques spéciales d'enquête sont presque toujours appliquées. En vertu de la section 158 du Code de procédure pénale (CPP), ces techniques peuvent être utilisées lorsque l'enquête porte sur une infraction présumée punissable d'au moins 10 ans d'emprisonnement. C'est le cas pour l'infraction de traite (section 444 du CP), pour la traite de mineurs aux fins d'adoption (section 445 du CP) si cette infraction est commise de manière organisée par plusieurs personnes, ainsi que pour l'esclavage et le transport de personnes réduites en esclavage (section 446 du CP).

148. Les techniques spéciales d'enquête disponibles sont énumérées à la section 157 du CPP et la section 159 du CPP précise qui est compétent pour ordonner de telles mesures. Les mesures énumérées à la section 157, paragraphe 1, du CPP doivent être ordonnées par écrit par le juge d'instruction. Il s'agit notamment des mesures suivantes : surveillance secrète et enregistrement de conversations téléphoniques ; enregistrement d'autres télécommunications ; enregistrement de conversations privées tenues dans des lieux ou locaux publics ou privés ; photographies et enregistrements vidéo dans des locaux privés ; supervision secrète et enregistrement technique de personnes et d'objets. Les mesures énumérées à la section 157, paragraphe 2, du CPP doivent être ordonnées par écrit par un procureur. Il s'agit notamment des mesures suivantes : simulation d'achat d'objets ou de personnes, offre et acceptation fictives de commissions occultes ; surveillance du transport et de la livraison d'objets liés à l'infraction pénale ; enregistrement de conversations avec le consentement de l'un des interlocuteurs ; recours à des agents infiltrés.

149. Si des contenus internet sont soupçonnés d'être liés à la perpétration d'une infraction de traite, il est possible de procéder aux vérifications nécessaires et de bloquer le site, au moyen d'une décision judiciaire ou en s'adressant directement à l'administrateur du site web concerné. Une unité de lutte contre la cybercriminalité a été établie en 2015 au sein du ministère de l'Intérieur. En cas de contenu illicite constituant une infraction pénale potentielle, les policiers peuvent se mettre en contact avec le ministère de la Société de l'information pour procéder à la fermeture du site web concerné. L'entité chargée de rapporter et de retirer des contenus illicites est l'équipe nationale de réponse aux incidents informatiques (National Computer Incident Response Team - CIRT), qui agit sous l'autorité du Ministre-adjoint de la Société de l'information²⁷.

150. En vertu de la section 90 du CPC et de la section 113 du CP, le ministère public est habilité à conduire des enquêtes financières lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un crime contre l'humanité ou un crime contre d'autres valeurs protégées par le droit international, tel que la traite, pourrait être commis (la section 444 du CP). Selon les autorités, aucune enquête financière n'a encore été menée dans une affaire de traite.

151. Des modifications concernant l'assistance judiciaire transfrontalière qui ont été apportées en 2013 à la loi sur l'entraide judiciaire ont donné un fondement juridique à la création d'équipes communes d'enquête (ECE). Néanmoins, aucune ECE n'a encore été établie pour un cas de traite.

152. Le GRETA a été informé que le président de la Cour suprême et les présidents de toutes les autres juridictions avaient décidé d'accorder la priorité aux affaires de traite. Cela signifie que, une fois qu'un tel dossier a été soumis à la juridiction et attribué à un juge, il est examiné immédiatement ; ainsi, l'audience principale est programmée dans les plus brefs délais possibles. Selon la Cour suprême, cette décision est appliquée dans la pratique ; parmi les exemples cités figurent une affaire jugée par la Haute Cour de Bijelo Polje en 2012 et une autre par le tribunal de première instance d'Ulcinj en 2014 dans lesquelles, entre l'inculpation et la condamnation finale, il s'est écoulé respectivement 217 et 188 jours.

²⁷ Pour plus d'informations, voir Institut Suisse de droit comparé, Comparative Study on Blocking, Filtering and Take-Down of Illegal Internet Content, Lausanne, 20 décembre 2015, Monténégro (pp.490-498)
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168065553c>

153. Selon les données fournies par la Direction de la police, il y a eu deux enquêtes pour traite en 2012, trois en 2013, quatre en 2014 et une en 2015. Des poursuites pour traite ont été engagées une fois en 2013 et une fois en 2014. S'agissant des condamnations pour traite, il y avait une en 2012, six en 2013 et une en 2014. Les peines prononcées allaient de deux ans d'emprisonnement à six ans et 10 mois. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines ont indiqué que, selon les données fournies concernant quatre condamnations au titre de la section 444 du CP, les tribunaux compétents ont retardé le début de la peine d'emprisonnement (dans le premier cas, de deux mois ; dans deux autres cas, de neuf mois ; et dans le quatrième cas, de deux mois) ; mais, dans les quatre affaires, les personnes condamnées ont purgé leur peine d'emprisonnement.

154. Le premier rapport du GRETA faisait référence au cas dénommé « Aphrodite » concernant 13 victimes potentielles de traite aux fins d'exploitation sexuelle, dans deux boîtes de nuit, qui s'est soldé par la mise en examen de 16 personnes pour traite ou infractions corrélées²⁸. Le ministère public avait qualifié les cas de traite parce qu'il estimait que les auteurs avaient abusé de la situation de vulnérabilité des victimes et que, dans l'un des cas, la victime était mineure. Cependant, la juridiction de première instance a condamné l'accusé pour association de malfaiteurs et entremise aux fins de prostitution. Le ministère public a contesté cette décision, mais la Cour d'appel et la Cour Suprême ont confirmé la condamnation en première instance. Trois officiers de police qui travaillaient comme agents de sécurité dans les boîtes de nuit ont été condamnés pour abus de fonction en première instance, mais ont finalement été acquittés parce que le règlement interne de la police n'indiquait pas clairement qu'ils n'avaient pas le droit de travailler en tant qu'agents de sécurité. La demande déposée par le procureur en vue de saisir des biens acquis au moyen de l'infraction pénale de traite a été déboutée par le tribunal.

155. Le GRETA a été informé que nombre d'affaires qui pourraient être des affaires de traite font l'objet d'enquêtes et de poursuites et sont déférées à la justice au titre d'autres infractions (par exemple, entremise aux fins de prostitution, la section 210 du CP), plus faciles à prouver, mais punissables de sanctions moins lourdes (la section 210 du Code pénal ne prévoit qu'un an d'emprisonnement au maximum), comme l'illustre l'affaire susmentionnée.

156. Dans son premier rapport d'évaluation sur le Monténégro, le GRETA a accordé une attention particulière à l'affaire S.Č., car elle soulevait des questions liées à plusieurs dispositions de la Convention²⁹. Une mission d'évaluation effectuée conjointement par des experts du Conseil de l'Europe et de l'OSCE en 2003 avait montré que cette affaire de traite alléguée avait été mal gérée à différents stades ; il avait été demandé de mener une étude indépendante sur ces défaillances. Le GRETA constatait avec inquiétude que, malgré toutes les preuves réunies lors de l'enquête, les poursuites avaient été abandonnées et l'affaire n'avait jamais été examinée par un tribunal. En revanche, en 2011, une procédure pénale a été engagée contre S.Č. pour faux témoignage. Le GRETA croit comprendre que, à la fin de 2014, S.Č. a été condamnée à 1 an d'emprisonnement par la haute cour de Podgorica. Le procès s'est tenu en son absence³⁰.

157. Le GRETA note que, depuis la première évaluation, aucune mesure n'a été prise pour rouvrir la procédure concernant les allégations de traite. Selon le Bureau du procureur, les procédures pénales étaient initialement engagées contre quatre personnes pour infraction d'entremise aux fins de prostitution, avec des chefs d'accusation supplémentaires à l'encontre d'une personne pour traite d'êtres humains. Le délai de prescription a été atteint pour les accusations d'entremise aux fins de prostitution. Concernant les accusations de traite, en revanche, la procédure pénale pourrait être rouverte en cas de nouvelles preuves.

²⁸ Voir paragraphe 193 du premier rapport du GRETA

²⁹ Voir paragraphes 195 à 200 du premier rapport du GRETA

³⁰ Voir aussi le rapport d'Amnesty International : <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur66/006/2014/fr/>

158. S'agissant de la condamnation de S.Č. pour faux témoignage, le GRETA a été informé que le procès avait pu se tenir en l'absence de S.Č. à cause du risque de prescription. Le GRETA a aussi appris que S.Č. avait été mise hors de cause deux fois par le tribunal de première instance de Podgorica avant que la haute cour ne confie l'affaire à un autre juge du tribunal de première instance, qui a condamné S.Č. à une peine assortie de sursis. Cette décision a de nouveau fait l'objet d'un appel et la haute cour a prononcé une condamnation à un an ferme³¹. C'est la peine minimale requise pour délivrer automatiquement un mandat d'arrêt international. Selon les autorités, cette condamnation ne pourrait être contestée que si S.Č. revenait au Monténégro.

159. Le GRETA est très préoccupé par les informations données par des acteurs de la société civile sur le procès de S.Č. et sa condamnation, qui peuvent dissuader des victimes de la traite de tenter de s'extirper d'un réseau criminel et de demander l'aide des institutions de l'État, et qui risquent donc de compromettre les efforts à long terme déployés par le Monténégro pour lutter contre la traite. Le GRETA rappelle les recommandations formulées dans son premier rapport sur le Monténégro, en particulier la nécessité de faire en sorte que les juges, les procureurs, les enquêteurs et les avocats connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés, et de surmonter les attitudes négatives et les préjugés profondément ancrés à l'encontre des victimes de la traite.

160. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines :

- à prendre des mesures pour que les affaires de traite, y compris celles impliquant des agents publics, fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites qui aboutissent à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Cela suppose notamment de sensibiliser les procureurs et les juges aux droits des victimes de la traite et d'encourager la spécialisation de procureurs et de juges dans les affaires de traite ;
- assurer la formation adéquate d'enquêteurs et de procureurs spécialisés afin de renforcer les investigations financières et la confiscation des avoirs criminels ;
- tout mettre en œuvre pour mener des enquêtes sur les affaires de traite et engager des poursuites en vertu de la section 444 du CP, qui prévoit des sanctions plus lourdes que la section 210 du CP.

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

161. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport du GRETA, des mesures de protection des témoins et des victimes de la traite sont définies dans la loi sur la protection des témoins et dans le Code de procédure pénale. Le Code de procédure pénale (CPP) précise que la protection des témoins contre les intimidations consiste à prévoir la possibilité de participer à l'audience sous un pseudonyme et d'avoir recours à des moyens techniques, tels qu'un mur de protection, la déformation de la voix et des dispositifs de transmission des images et du son. Les juridictions pénales proposent un service de soutien aux victimes et aux témoins, qui prend notamment des dispositions pour éviter que ces personnes se fassent agresser physiquement ou insulter avant et après l'audience dans les locaux du tribunal.

³¹ Les ONG monténégrines « Human Rights Action », « Women's Safe House » et « Women's Rights Centre » ont résumé la procédure qui a conduit à la condamnation de S.Č. Le document est consultable à : <http://www.hrraction.org/?p=7897>

162. Des mesures de protection des témoins peuvent aussi être prises en dehors de la procédure pénale, conformément à la loi sur la protection des témoins. Cette loi prévoit également la protection de la famille du témoin. L'unité de protection des témoins relevant de la Direction de la police a mentionné deux cas dans lesquels des personnes qui étaient des témoins dans des affaires de traite, mais qui ne participaient pas au Programme de protection des témoins, ont bénéficié d'une protection extrajudiciaire. Dans le premier cas, en 2009, des mesures de protection extrajudiciaire pour une même victime de la traite ont été mises en œuvre à trois occasions : lors d'une déposition devant la haute cour de Bijelo Polje, lors d'une opération d'identification au centre de sécurité de Bijelo Polje et lors d'une audience devant le tribunal de première instance de Rožaje. En 2014, les agents de l'unité ont mis en œuvre des mesures de protection extrajudiciaire pour une victime de la traite originaire de la Bosnie-Herzégovine, lors de sa participation à des audiences devant le tribunal de première instance d'Ulcinj.

163. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter que ces personnes fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire.

c. Compétence (article 31)

164. Le Code pénal monténégrin s'applique à une personne qui n'est pas un ressortissant monténégrin si elle a commis une infraction pénale à l'encontre d'un ressortissant monténégrin hors du territoire monténégrin. La compétence pénale du Monténégro s'applique aussi à une personne qui n'est pas un ressortissant monténégrin et qui a commis une infraction à l'encontre d'un ressortissant étranger hors du Monténégro, à condition que la législation du pays où l'infraction a été commise prévoit une peine d'au moins 4 ans d'emprisonnement, si l'auteur de l'infraction a été arrêté sur le territoire monténégrin, mais n'a pas été extradé vers un autre pays. La législation pénale du Monténégro s'applique également à un citoyen monténégrin qui commet une infraction pénale à l'étranger s'il est retrouvé sur le territoire monténégrin ou a été extradé vers le Monténégro. Les dispositions pertinentes du CP sont les articles 135, 136 et 137.

5. Coopération internationale et coopération avec la société civile

a. Coopération internationale (article 32)

165. Dans son premier rapport, le GRETA invitait 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.

166. En 2014, les coordonnateurs nationaux de la lutte contre la traite du Monténégro et du Kosovo* ont signé un protocole qui porte sur la coopération dans le domaine de la lutte contre la traite et qui vise à améliorer l'identification, la notification, l'orientation, la coopération en matière pénale et le retour volontaire des victimes de la traite et des victimes potentielles. Un protocole de coopération a aussi été signé en 2014 avec l'Albanie. Un protocole similaire avec la Serbie était en préparation au moment de la visite de 2015.

167. Par ailleurs, en 2012, a eu lieu la signature d'une déclaration commune des coordonnateurs nationaux d'Europe du Sud-Est, qui concerne le renforcement du mécanisme transnational d'orientation et la coopération dans les affaires de traite. Le coordonnateur national de la lutte contre la traite du Monténégro est aussi membre du réseau MARRI (Migration, Asile, Réfugiés – Initiative Régionale), initiative régionale de lutte contre la traite lancée en juin 2011³².

168. De plus, le Monténégro a mis en œuvre plusieurs projets régionaux liés à la traite en coopération avec des organisations internationales. Par exemple, l'école de la magistrature du Monténégro a organisé en mai 2014 à Budva, en coopération avec l'ONUUDC, un atelier régional pour les personnes de contact désignées par les institutions de formation des magistrats d'Europe du Sud-Est. En 2014, le Bureau de lutte contre la traite a participé à une étude régionale sur la traite menée par l'OIM et a fait en sorte que les résultats du projet bénéficient d'une bonne couverture médiatique. En décembre 2015, le Bureau de lutte contre la traite et le Conseil de l'Europe ont organisé à Budva un atelier régional de deux jours destiné à promouvoir la protection des droits des victimes. Cet atelier a rassemblé 27 représentants de sept pays des Balkans occidentaux : des coordonnateurs nationaux de la lutte contre la traite, des juges, des procureurs, des policiers et des membres d'ONG. Les thèmes étaient l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite et la disposition de non-sanction.

169. Le Monténégro a continué à conclure des accords multilatéraux et bilatéraux sur la coopération judiciaire en matière pénale : par exemple, avec la Bosnie-Herzégovine sur l'extradition (2013) et avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine » sur l'assistance judiciaire en matière civile et pénale et sur l'exécution réciproque des décisions de justice en matière pénale (2014). La coopération bilatérale du parquet général avec nombre de ses homologues étrangers repose sur des accords conclus entre les services concernés.

170. La coopération policière est mise en œuvre sur la base d'accords bilatéraux, par l'intermédiaire d'Interpol ou du SELEC (le centre de maintien de l'ordre de l'Europe du Sud-Est). La Direction de la police du Monténégro est membre du groupe de travail du SELEC responsable de la lutte contre la traite et contre les migrations illégales. En 2014, le Monténégro a conclu un accord de coopération opérationnel avec Europol.

171. Le GRETA invite les autorités monténégrines à maintenir et renforcer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'assister les victimes de la traite, d'enquêter sur les cas de traite et d'exercer des poursuites pour traite.

b. Coopération avec la société civile (article 35)

172. Le protocole de coopération révisé a été signé par six ONG et par la Croix-Rouge monténégrine. Tous les signataires sont représentés au sein de l'instance de coordination prévue par le protocole. En outre, depuis 2013, un représentant des ONG est membre à part entière du groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la traite et des plans d'action connexes (voir paragraphe 18). Selon les autorités, les ONG pertinentes sont consultées lors de la phase d'élaboration des documents stratégiques concernant la lutte contre la traite.

173. Par ailleurs, le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités et l'ONG Centre d'initiatives roms ont signé un accord de coopération en matière de lutte contre la violence domestique et contre les mariages précoces et provisoires.

174. Ainsi qu'indiqué plus haut (voir paragraphe 56), le Bureau de lutte contre la traite et l'Union des employeurs du Monténégro ont signé en 2011 un protocole de coopération, qui prévoit l'information des salariés sur la traite et la sensibilisation du grand public à ce phénomène.

175. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec des acteurs de la société civile et avec le secteur privé en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

IV. Conclusions

176. Depuis l'adoption du premier rapport du GRETA sur le Monténégro, en mars 2012, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines.

177. Les autorités monténégrines ont continué à développer le cadre juridique de la lutte contre la traite des êtres humains, conformément aux recommandations du GRETA. En particulier, des formes d'exploitation supplémentaires ont été intégrées dans la définition de la traite donnée par le Code pénal, la liste des circonstances aggravantes a été étendue et il est désormais indiqué explicitement que le consentement de la victime à l'exploitation envisagée est indifférent.

178. Il convient aussi de saluer la mise à jour du mémorandum de coopération entre les institutions de l'État et les ONG sur la lutte contre la traite des êtres humains et l'augmentation du nombre de signataires. L'approche interinstitutionnelle appliquée à l'identification des victimes a ainsi été renforcée et tous les signataires du mémorandum ont désormais la possibilité de procéder à l'identification initiale.

179. La participation des ONG à l'élaboration et à la coordination de la politique anti-traite s'est également améliorée. Le groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre du plan d'action national compte parmi ses membres un représentant d'une ONG depuis 2013 et plusieurs autres ONG sont représentées au sein de l'instance de coordination prévue par le mémorandum.

180. Des efforts ont aussi été déployés pour former les professionnels concernés, et élargir les catégories de personnel ciblées. Les formations sont souvent dispensées en coopération avec des ONG et des organisations internationales ; une approche multipartite est encouragée dans toute la mesure du possible.

181. Dans le domaine de la prévention de la traite, un certain nombre d'actions de sensibilisation ont été menées par les autorités en partenariat avec des organisations internationales et des ONG. Le GRETA salue l'intégration d'informations sur les risques de traite dans les programmes scolaires et la participation du bureau de l'Ombudsman à la prévention de l'exploitation et de la traite des enfants.

182. Autre progrès : les changements législatifs apportés aux procédures de délivrance des permis de séjour et de travail, qui limitent le risque d'abus de la part des employeurs.

183. Les autorités monténégrines ont adopté plusieurs documents d'orientation et plans d'action dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes et pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens, qui peuvent contribuer à prévenir la traite en s'attaquant aux causes profondes de ce phénomène. D'autres activités de prévention s'adressaient aux personnes déplacées et aux sans-papiers.

184. De plus, le GRETA salue le fait que la nouvelle loi sur les étrangers prévoit un délai de rétablissement et de réflexion pouvant aller jusqu'à 90 jours pour les victimes de la traite, ainsi que la possibilité d'accorder un permis de séjour temporaire à une victime même si elle ne coopère pas avec les services de détection et de répression.

Questions nécessitant une action immédiate

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures supplémentaires pour que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par la Convention. Les autorités devraient notamment :
 - veiller à ce que les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les ONG et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle ;
 - sensibiliser davantage les fonctionnaires compétents, en particulier les inspecteurs du travail, les procureurs et les juges, à la question de la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux droits des victimes, de façon à appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux travailleurs migrants ;
 - s'attacher davantage à détecter les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les personnes placées dans le centre de rétention pour migrants ;
 - renforcer la coopération multidisciplinaire entre tous les partenaires concernés. (paragraphe 99)
- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces victimes. Les autorités devraient notamment :
 - veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux enfants des rues, aux enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne et aux mineurs non accompagnés ;
 - fournir aux enfants victimes de la traite une aide et des services adéquats, adaptés à leurs besoins, y compris un hébergement convenable et l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle ;
 - dispenser une formation continue aux acteurs concernés (police, centres d'action sociale, ONG, personnel de santé et professionnels de l'éducation) et leur fournir des recommandations pour l'identification des enfants victimes de la traite ;
 - promouvoir une approche multidisciplinaire entre tous les partenaires impliqués. (paragraphe 116)
- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à adopter des mesures visant à faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, y compris les enfants, et en particulier à :
 - faire en sorte que toutes les victimes de la traite, quelles que soient leur nationalité et leur situation au regard du droit de séjour, soient admissibles au bénéfice d'une indemnisation par l'État, notamment en faisant entrer en vigueur sans plus tarder la loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes ;
 - permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en renforçant les capacités des juristes pour qu'ils puissent apporter un soutien aux victimes réclamant une indemnisation ;
 - intégrer la question de l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation des membres des forces de l'ordre, des procureurs et des juges ;

- faire plein usage de la législation existante relative au gel et à la confiscation des avoirs pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite. (paragraphe 131)
- Pour assurer l'application de la disposition de non-sanction, le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures supplémentaires y compris l'adoption d'une disposition légale spécifique et/ou l'élaboration de consignes adressées aux professionnels concernés, qui préciseraient la portée de la disposition de non-sanction. (paragraphe 145)
- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines :
 - à prendre des mesures pour que les affaires de traite, y compris celles impliquant des agents publics, fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites qui aboutissent à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Cela suppose notamment de sensibiliser les procureurs et les juges aux droits des victimes de la traite et d'encourager la spécialisation de procureurs et de juges dans les affaires de traite ;
 - assurer la formation adéquate d'enquêteurs et de procureurs spécialisés afin de renforcer les investigations financières et la confiscation des avoirs criminels ;
 - tout mettre en œuvre pour mener des enquêtes sur les affaires de traite et engager des poursuites en vertu de la section 444 du CP, qui prévoit des sanctions plus lourdes que la section 210 du CP. (paragraphe 160)

Autres conclusions

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient examiner la possibilité de désigner un rapporteur national qui serait une entité organisationnelle indépendante ou un mécanisme indépendant existant pour assurer le suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et adresser des recommandations (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif). (paragraphe 26)
- Le GRETA salue la formation sur la traite fournie aux différents milieux professionnels et considère que les autorités monténégrines devraient poursuivre leurs efforts dans la formation des professionnels concernés sur la traite et les droits des victimes, en particulier à l'intention des fonctionnaires de la police, des inspecteurs du travail, des travailleurs sociaux, des tuteurs légaux pour enfants, des procureurs, des juges et du personnel médical. (paragraphe 39)
- Le GRETA invite les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts afin de maintenir un système de statistiques complet et cohérent sur la traite en compilant des données statistiques fiables en provenance de tous les acteurs concernés par la protection et la promotion des droits des victimes, ainsi que par l'instruction, les poursuites, la condamnation et la compensation dans les cas de traite. Ces efforts devraient être accompagnés de toutes les mesures nécessaires afin d'assurer le respect de la protection des données personnelles. (paragraphe 43)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient renforcer leurs efforts en vue de mener et financer des recherches sur des questions liées à la traite, axées notamment sur le phénomène de la traite dans les secteurs du tourisme et du bâtiment. (paragraphe 46)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer de mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de la traite. Les futures mesures de sensibilisation devraient être conçues en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées et être centrées sur les besoins identifiés. Une attention spéciale devrait être portée à la sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et par le travail durant la saison touristique. (paragraphe 53)

- Le GRETA salue les dispositions prises au Monténégro pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail et considère que ces efforts devraient être intensifiés. Il conviendrait notamment :
 - de sensibiliser aux risques de traite aux fins d'exploitation par le travail qui pèsent notamment sur les groupes vulnérables et les travailleurs migrants dans les secteurs du tourisme et du bâtiment ;
 - de travailler en étroite collaboration avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (paragraphe 57)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient maintenir leurs efforts pour empêcher la traite des enfants, et accorder une attention particulière aux enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne et aux enfants non accompagnés, en sensibilisant et en formant les professionnels de la protection de l'enfance et en menant un travail de sensibilisation au moyen d'actions éducatives. La prévention, concernant les mariages d'enfants, précoces et forcés, doit aussi se poursuivre. (paragraphe 66)
- Tout en reconnaissant les efforts déjà déployés, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre de mesures supplémentaires pour renforcer la prévention de la traite au moyen de mesures économiques, sociales et autres à l'intention des groupes vulnérables. Cela suppose des mesures visant à combattre l'inégalité entre les femmes et les hommes, les stéréotypes et la violence basée sur le genre, à faciliter l'accès des communautés rom, ashkali et égyptienne à l'éducation, au marché du travail et aux services de santé, et à régulariser la situation des personnes déplacées. (paragraphe 73)
- Le GRETA salue les efforts faits pour sensibiliser le personnel médical à la question de la traite aux fins de prélèvement d'organes et invite les autorités monténégrines à poursuivre ces efforts par le biais d'une formation régulière pour le personnel médical participant à des transplantations d'organes et tout autre personnel concerné. (paragraphe 78)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, aux fins de toute forme d'exploitation, en partenariat avec la société civile et le secteur privé. (paragraphe 81)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts de détection des victimes potentielles aux points de passage des frontières y compris parmi les demandeurs d'asile. (paragraphe 87)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour faciliter la réinsertion sociale des victimes de la traite ; elles devraient notamment leur proposer une formation professionnelle et une aide à la recherche d'un emploi, et allouer des ressources suffisantes pour l'aide à la réinsertion. (paragraphe 107)
- Le GRETA invite les autorités monténégrines à revoir les procédures de détermination d'âge, afin d'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant est effectivement protégé, prenant en compte la Convention relative aux droits de l'enfant et l'Observation générale N°6 du Comité des droits de l'enfant. (paragraphe 113)

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre effective de cette nouvelle provision sur le délai de rétablissement et de réflexion en transmettant des instructions claires aux policiers identifiant les victimes, afin qu'ils informent systématiquement toute victime potentielle sur la possibilité de bénéficier d'une telle période, tout en soulignant que cette dernière ne devrait pas être soumise à la condition de la coopération de la victime dans l'enquête et qu'elle doit être accordée lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. (paragraphe 122)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient veiller à ce que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable et le droit de rechercher et de bénéficier de l'asile, conformément aux principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relatif au statut des réfugiés aux victimes de la traite. (paragraphe 126)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer d'assurer que le retour des victimes de la traite soit de préférence volontaire et effectué en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, y compris de leur droit au non-refoulement (article 40, paragraphe 4, de la Convention) et, dans le cas d'enfants, en respectant pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les autorités monténégrines devraient tenir pleinement compte des principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite³³, ainsi qu'au droit éventuelle à l'asile quand ils statuent sur les demandes d'asile des personnes à risque d'être à nouveau victimes de la traite ou autrement persécutées si elles faisaient l'objet d'un retour au pays d'origine ou de résidence. (paragraphe 134)
- Le GRETA invite les autorités monténégrines à examiner les raisons de l'absence de cas d'application des dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales à des affaires de traite. (paragraphe 143)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter que ces personnes fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire. (paragraphe 163)
- Le GRETA invite les autorités monténégrines à maintenir et renforcer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'assister les victimes de la traite, d'enquêter sur les cas de traite et d'exercer des poursuites pour traite. (paragraphe 171)
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec des acteurs de la société civile et avec le secteur privé en vue d'atteindre les objectifs de la Convention. (paragraphe 175)

³³ [HCR, Principes directeurs sur la protection international : Application de l'Article 1A\(2\) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006](#)

Annexe

Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Office for the Fight against Trafficking in Human Beings
- Direction de la Police
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de la Justice
- Ministère des Affaires étrangères et de l'intégration européenne
- Ministère des droits de l'homme et des minorités
- Ministère de la Santé
- Ministère du Travail et des affaires sociales
- Ministère de l'Éducation
- Supreme State Prosecutor's Office
- Cour Suprême
- Office of the Protector of Human Rights and Freedoms (Ombudsman) of Montenegro

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)
- Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)
- Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (UNHCR)

ONG et autres organisations de la société civile

- Human Rights Action
- Montenegrin Women's Lobby
- Croix Rouge du Monténégro

Commentaires du Gouvernement

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

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités monténégrines 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 monténégrines le 22 juillet 2016 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités monténégrines (uniquement disponibles en anglais), reçus le 14 septembre 2016, se trouvent ci-après.



Crna Gora

DECENIJA
OSNOVE
NEZAVISNOSTI
HILJADU GODINA
DRŽAVNOSTI
2016

Da je vječna Crna Gora

**Government of Montenegro
General Secretariat
Office for Fight against Trafficking in Human Beings**

Ref. No: 16-479/16

Podgorica, 14 09 2016

**COUNCIL OF EUROPE
EXECUTIVE SECRETARY OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST
TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
Ms Petya Nestorova**

**Subject: Comments to the Final Draft of the II GRETA Report on Implementation of the CoE
Convention on Action against Trafficking in Human Beings**

Dear Ms Nestorova,

With utmost attention we received the final Draft of the GRETA II Report on the Implementation of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings in Montenegro in relation to which we undertook certain activities on coordination the submission of any comments and provide GRETA with the best possible information in relation to the implementation of the CoE Convention on Action against human trafficking for this reporting period.

In accordance with the above, please find attached comment to the part of the Final Draft of GRETA II Report of Montenegro.

Hereby I wish to confirm the readiness and openness of the Government of Montenegro to continue successful cooperation with the Expert Group GRETA for the effective implementation of the CoE Convention on Action against Trafficking in Human Beings in Montenegro.

Yours sincerely,



**HEAD OF OFFICE / NATIONAL COORDINATOR
FOR FIGHT AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
ZORAN ULAMA**

COMMENT(S) FROM GOVERNMENT OF MONTENEGRO TO THE FINAL DRAFT OF THE II GRETA REPORT ON MONTENEGRO

Comment from the MNE Government Office for fight against Trafficking in Human Beings to the Paragraph 37 of the II GRETA Evaluation Report on Montenegro:

Newly established Institute for Social and Child Protection is in the process of accreditation of training programs for professional workers on topic of fight against trafficking in human beings. Meanwhile, in cooperation with the Government Office for fight against trafficking in human beings and the Institute for social and child protection along with support of UNICEF representation to Montenegro was implemented six-month Project on the topic “Strengthening capacities of institutions in the area of fight against children trafficking, forced child marriages and child begging”. In the framework of this project two advisors in the Government Office for fight against human trafficking who are trainers licensed by the Institute for social and child protection in area of fight against child trafficking, begging and forced child marriages delivered 10 two-day training attended by a total of 159 representatives of institutions and NGOs (38 representatives of centres for social work, 36 representatives of police, 21 representatives of the prosecution, 24 representatives of the court, 16 representatives of the local self-governments, 6 representatives of the Daily centres, 9 representatives of the NGOs, 2 representatives of the children home “Mladost”, Bijela, 2 representatives of the Red Cross of Montenegro, and 1 representative of the Resource Centre. Of the total number of participants, 23 of them further attended the final three-day training designed as a form of specialized training at which dealt with resolving specific cases of human trafficking by presenting case studies from national and international practise.

Also, employees to the centres for social work and health-care professionals participated in training organized by other public institutions or NGOs on the topic “Identification of human trafficking victims and the guardianship system”.