



G R E T A

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

GRETA(2012)9

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

Premier cycle d'évaluation

Strasbourg, le 13 septembre 2012

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

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

trafficking@coe.int

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

Table des matières

Préambule	5
Résumé général	7
I. Introduction	9
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Monténégro	10
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains au Monténégro.....	10
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains.....	10
a. Cadre juridique.....	10
b. Stratégies et plans d'action nationaux.....	11
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains.....	12
a. Bureau de lutte contre la traite des êtres humains.....	12
b. Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains.....	13
c. Mémoire de coopération.....	13
d. Direction de la police.....	14
e. ONG.....	14
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Monténégro	16
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention.....	16
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains.....	16
b. Définitions de « traite des êtres humains » et de « victime de la traite » en droit monténégrin.....	17
i. Définition de « traite des êtres humains ».....	17
ii. Définition de « victime de la traite ».....	19
c. Approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale.....	20
i. Approche globale et coordination.....	20
ii. Formation des professionnels concernés.....	23
iii. Collecte de données et recherches.....	24
iv. Coopération internationale.....	25
2. Mise en œuvre par le Monténégro de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains.....	27
a. Mesures de sensibilisation et initiatives pour décourager la demande.....	27
b. Initiatives sociales, économiques et autres pour les groupes vulnérables à la traite.....	29
c. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales.....	31
d. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité.....	33
3. Mise en œuvre par le Monténégro des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains.....	34
a. Identification des victimes de la traite.....	34
b. Assistance aux victimes.....	36
c. Délai de rétablissement et de réflexion.....	38
d. Permis de séjour.....	39
a. Indemnisation et recours.....	40
b. Rapatriement et retour des victimes.....	41

4.	Mise en œuvre par le Monténégro de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural.....	42
a.	Droit pénal matériel	42
b.	Non-sanction des victimes de la traite	45
c.	Enquêtes, poursuites et droit procédural	45
5.	Conclusions	49
	Annexe I: Liste des propositions du GRETA	51
	Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	57
	Commentaires du Gouvernement	58

Préambule

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Résumé général

Les autorités monténégrines ont adopté un certain nombre de mesures importantes pour prévenir et combattre la traite des êtres humains. Les dispositions du Code pénal relatives à la traite ont été modifiées au fil des ans et le recours aux services d'une victime de la traite est devenu une infraction en 2010. La Stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains 2004-2011 couvre les domaines et vise à associer tous les acteurs compétents. Une nouvelle stratégie nationale est en cours d'adoption pour la période 2012-2018.

Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a été créé pour coordonner les activités anti-traite des organes publics compétents, des ONG et des organisations internationales. Le GRETA insiste sur la nécessité de clarifier en priorité le statut du Bureau et de veiller à ce que ce dernier soit à même de remplir efficacement son mandat. S'agissant du Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale, qui est composé de représentants des ministères et des organes publics et d'observateurs d'organisations intergouvernementales, il est prévu qu'il s'ouvre aux ONG, ce qui favorisera une approche globale et concertée.

En matière de prévention de la traite, le GRETA salue les efforts déployés par les autorités monténégrines dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire et par le biais de campagnes de sensibilisation du public. Il considère toutefois que des campagnes de sensibilisation, des cours à l'école et des formations à l'intention des professionnels concernés devraient viser à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes et à éradiquer la violence fondée sur le genre et la stigmatisation des victimes de la traite. En outre, il estime que les autorités monténégrines devraient poursuivre leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite.

Le GRETA note que la conclusion d'un mémorandum de coopération entre les organes de l'Etat et les ONG, qui définit les responsabilités des uns et des autres et établit des procédures opérationnelles pour les cas de traite, constitue une évolution positive. En vertu de ce mémorandum, tous les signataires s'engagent à assister les victimes potentielles de la traite, qu'elles coopèrent ou non à l'enquête et qu'elles participent ou non à la procédure pénale. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer à sensibiliser au mémorandum et aux responsabilités qui en découlent.

Dans la législation monténégrine, le statut juridique de « victime de la traite » est octroyé si un tribunal a prononcé une condamnation définitive pour une infraction de traite. Le GRETA considère que cet état de fait réduit la définition de la « victime de la traite » et la perception du phénomène. Il exhorte les autorités monténégrines à dissocier l'identification des victimes de la procédure pénale et à renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes. Les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail et les autres acteurs concernés devraient adopter une approche plus volontariste et renforcer leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite.

En ce qui concerne les mesures d'assistance aux victimes de la traite, le Gouvernement du Monténégro assure le financement complet d'un centre d'accueil spécialisé. Cependant, le GRETA insiste sur la nécessité de faire en sorte que les services proposés dans les refuges pour victimes de la traite soient adéquats et adaptés aux besoins particuliers de ces personnes ; il convient également de leur dispenser une formation professionnelle et de leur donner accès au marché du travail pour faciliter leur réinsertion sociale et éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite. Le GRETA invite les autorités monténégrines à revoir la législation de manière à ce qu'elle contienne une définition explicite du délai de rétablissement et de réflexion prévu à l'article 13 de la Convention.

Malgré l'existence de dispositions juridiques prévoyant une indemnisation, aucune victime de la traite ne s'est encore vu accorder d'indemnisation. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à s'employer plus activement à informer les victimes de la traite de leur droit d'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, étant donné qu'aucune victime de la traite n'a reçu d'indemnisation de la part des auteurs d'infractions, les autorités monténégrines devraient établir un mécanisme d'indemnisation par l'Etat, auquel les victimes de la traite aient accès.

Le GRETA considère qu'à l'occasion de l'élaboration du nouveau Code pénal les autorités monténégrines devraient examiner de manière approfondie l'efficacité des dispositions relatives à la traite et des dispositions connexes, afin d'éviter tout chevauchement de leurs champs d'application respectifs et d'améliorer la clarté et la sécurité juridiques. Il exhorte également les autorités monténégrines à prendre des mesures législatives permettant de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

En ce qui concerne les enquêtes sur les cas de traite, le GRETA exhorte les autorités monténégrines à adopter des mesures pour identifier des lacunes dans la procédure d'enquête et la présentation des cas devant les tribunaux, en vue de garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Les autorités devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles visant à protéger les victimes et à éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire.

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

I. Introduction

1. Le Monténégro a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») le 30 juillet 2008. La Convention est entrée en vigueur pour le Monténégro le 1^{er} novembre 2008¹.

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

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par le Monténégro pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - Premier cycle d'évaluation » a été envoyé le 25 février 2011. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1^{er} septembre 2011. Le Monténégro a soumis sa réponse le 30 août 2011.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par les autorités monténégrines, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. En outre, une visite dans le pays a eu lieu du 14 au 18 novembre 2011. Elle a été effectuée par une délégation composée de :

- M. Davor Derencinovic, second vice-président du GRETA ;
- Mme Louise Calleja, membre du GRETA ;
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite dans le pays, la délégation du GRETA a eu des entretiens avec des représentants des ministères compétents et d'autres organismes publics, des juges, le Protecteur des droits de l'homme et des libertés (Ombudsman) du Monténégro et des parlementaires (voir l'annexe II). Ces entretiens se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a également rencontré séparément des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), des avocats et d'autres membres de la société civile, ainsi qu'avec des organisations intergouvernementales compétentes présentes au Monténégro. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

7. Au cours de la visite au Monténégro, la délégation du GRETA s'est également rendue dans le centre d'accueil pour victimes de la traite, qui est géré par l'ONG Montenegrin Women's Lobby.

8. Le GRETA tient à remercier la personne de contact nommée par les autorités monténégrines, Mme Daliborka Mugoša, Conseillère au Bureau pour la lutte contre la traite des êtres humains, pour son aide précieuse.

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 13^e réunion (19-23 mars 2012) et l'a soumis aux autorités monténégrines le 30 mars 2012 pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 29 mai 2012 et ont été pris en compte par le GRETA dans l'établissement du rapport final, qui a été adopté à la 14^{ème} réunion du GRETA (25-29 juin 2012).

¹

La Convention elle-même est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008, à la suite de sa 10^e ratification.

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

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

10. Selon les statistiques fournies par les autorités monténégrines, 22 victimes de la traite des êtres humains (ci-après « traite ») ont été identifiées au Monténégro sur la période 2004-2011 (10 en 2004, six en 2005, trois en 2008 et trois en 2009). Toutes sauf une étaient étrangères, originaires de Serbie, d'Ukraine, du Kosovo*, d'Albanie et du Bangladesh. En 2004-2006, 10 hommes ont été victimes d'exploitation par le travail, et cinq femmes et une jeune fille de traite aux fins d'exploitation sexuelle. Toutes les victimes identifiées en 2008-2009 ont fait l'objet d'une exploitation sexuelle (quatre femmes, un homme et une jeune fille). En ce qui concerne la traite des enfants, seuls deux cas ont été identifiés sur la période 2004-2011 (deux adolescentes de 17 ans). D'après les autorités monténégrines, le Monténégro est avant tout un pays de transit pour les victimes de la traite, et dans une moindre mesure un pays de destination.

11. Les chiffres ci-dessus concernant les victimes identifiées ne reflètent pas la véritable ampleur du problème car ils ne prennent en compte que les personnes ayant participé à des procédures pénales qui ont abouti à la condamnation définitive des auteurs de traite (voir paragraphes 49 et 77). En outre, un certain nombre d'autres personnes ont bénéficié d'une assistance en tant que victimes présumées de la traite (voir paragraphes 50 et 145).

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

a. Cadre juridique

12. Au niveau international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite, le Monténégro est partie à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et à son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (il a ratifié ces deux instruments en 2001). Il est également partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et à son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (ratifiés en 2006). Le Monténégro a par ailleurs adhéré à un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal qui sont pertinentes dans le domaine de la lutte contre la traite².

13. Le Monténégro a déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne (UE) le 15 décembre 2008. L'Accord de stabilisation et d'association conclu avec l'UE est entré en vigueur le 1^{er} mai 2010 et la Commission européenne a rendu le 12 octobre 2011 un avis recommandant d'octroyer au Monténégro le statut de pays candidat³. Avec la perspective de l'adhésion à l'UE, les activités visant à satisfaire aux critères d'intégration à l'UE ont été renforcées et touchent tous les secteurs de la société monténégrine.

* Toute référence au Kosovo, 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.

² En particulier la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ; la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses Protocoles additionnels ; la Convention européenne d'extradition et ses Protocoles additionnels ; la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs ; la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées et son Protocole additionnel ; la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives ; la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes et la Convention sur la cybercriminalité.

³ Montenegro 2011 Progress Report, 12 October 2011, SEC(2011) 1204 final.

14. Le cadre juridique national de la lutte contre la traite a évolué depuis le début des années 2000 et la déclaration d'indépendance du Monténégro le 3 juin 2006. La traite a été érigée en infraction dans le Code pénal en 2002 grâce aux articles 444 (traite des êtres humains), 445 (traite d'enfants aux fins d'adoption) et 446 (réduction de personnes en esclavage et transport de personnes réduites en esclavage). Les dispositions du Code pénal relatives à la traite ont été modifiées et augmentées en 2004, 2006, 2008 puis avril 2010, lorsque le recours aux services d'une victime de la traite est devenu une infraction (article 444, paragraphe 7 du Code pénal).

15. D'autres textes législatifs internes sont à prendre en compte dans la lutte contre la traite et dans la protection des victimes, notamment :

- le nouveau Code de procédure pénale, promulgué le 18 août 2009 et entré pleinement en vigueur le 1^{er} septembre 2011 ;
- la loi de 2008 modifiant la loi sur le ministère public ;
- la loi de 2004 sur la protection des témoins ;
- la loi de 2008 sur les étrangers ;
- la loi de 2007 sur la responsabilité des personnes morales en matière pénale.

16. En outre, la loi relative au traitement des mineurs dans les procédures pénales, entrée en vigueur le 6 janvier 2012, s'appliquera à partir du 1^{er} septembre 2012. Ce texte régirait le statut et la protection des enfants, y compris ceux qui sont victimes de la traite, lors des procédures pénales.

b. Stratégies et plans d'action nationaux

17. Le 13 novembre 2003, le Gouvernement du Monténégro a adopté une Stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains pour 2004-2011, qui a défini la politique et les priorités nationales dans ce domaine. Pour la mettre en œuvre, les autorités ont adopté une série de plans d'action, dont le dernier couvrait les années 2010-2011. La stratégie était structurée en trois parties : les poursuites, la protection et la prévention. La première partie portait sur l'évaluation des tendances criminelles ; l'adoption de nouvelles lois ; le renforcement des capacités de l'appareil judiciaire, de la police et des autres organes publics et institutions non gouvernementales compétents pour identifier les victimes potentielles de la traite ; l'efficacité des poursuites pénales et des procédures judiciaires, qui passe notamment par un traitement prioritaire des affaires de traite. La deuxième partie abordait les mesures destinées à protéger les victimes, par exemple grâce à une coopération avec les ONG permettant de fournir un hébergement sûr aux victimes, parallèlement à une prise en charge psychologique et médicale, mais aussi à former les policiers, les juges et les procureurs à gérer les victimes. Enfin, la troisième partie, consacrée à la prévention, était axée sur les initiatives visant à éduquer et sensibiliser le public aux différentes formes de traite ; à assurer une veille régulière dans les médias et sur internet afin de prévenir la traite, en particulier celle des enfants ; à renforcer la coopération locale et à garantir le bon fonctionnement de la ligne d'appel d'urgence pour les victimes de la traite. Un Groupe de travail inter-institutions (voir paragraphe 23) a été mis en place afin de veiller à la mise en œuvre de la stratégie nationale et des plans d'action.

18. Lors de la visite du GRETA au Monténégro, une nouvelle stratégie nationale pour 2012-2018 était en cours de finalisation. Un groupe de travail chargé de son élaboration avait été mis sur pied et consultait toutes les parties prenantes, y compris les ONG. Le GRETA a appris que la nouvelle stratégie mettrait l'accent sur les activités de prévention auprès des jeunes, la sensibilisation, la coopération avec les collectivités locales, l'amélioration de l'identification des victimes et la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Après la visite du GRETA, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a soumis au Gouvernement du Monténégro le projet final de la stratégie, qui devait être adopté en juin 2012. Les autorités monténégrines ont par ailleurs informé le GRETA que le nouveau Plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes pour la période 2013-2017 abordera la question de la traite dans le volet consacré à la violence à l'égard des femmes.

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

a. Bureau de lutte contre la traite des êtres humains

19. En 2001, le Gouvernement du Monténégro a décidé de créer la fonction de coordonnateur national de la lutte contre la traite des êtres humains. Celui-ci est à la tête du Bureau de lutte contre la traite des êtres humains. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, qui fédère l'action dans ce domaine, a été créé au sein du Secrétariat général du Gouvernement du Monténégro. Cependant, un décret du 29 décembre 2011 relatif à l'organisation du travail de l'administration publique prévoyant qu'il est chargé « du suivi et de la mise en œuvre des mécanismes visant à lutter efficacement contre la traite des êtres humains » au ministère de l'Intérieur, il a été placé sous l'autorité de ce dernier, même si le transfert formel n'a pas encore eu lieu car il faut modifier la loi relative à l'organisation interne du ministère de l'Intérieur.

20. La mission du Bureau consiste à coordonner les activités des organes de l'Etat compétents, des organisations internationales et des ONG afin d'appliquer la stratégie nationale et les plans d'action. Parmi ses autres fonctions, il contribue à la mise en œuvre des conventions et accords internationaux relatifs à la lutte contre la traite, propose des initiatives pour harmoniser la législation nationale avec les normes internationales, encourage la coopération entre les acteurs locaux, nationaux et internationaux, mène des campagnes de sensibilisation, organise des formations pour les professionnels concernés et informe le public des résultats des mesures adoptées par les institutions compétentes en matière de lutte contre la traite. Par ailleurs, le Bureau finance le centre d'accueil de victimes de la traite, géré par l'ONG monténégrine Women's Lobby, et contrôle son fonctionnement.

21. Le directeur du Bureau préside les réunions du Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale, contrôle l'application des plans d'action des différents ministères et rend compte des résultats au Gouvernement. Le Bureau emploie cinq personnes. Il est doté d'un budget annuel de 110 000 euros dont un budget moyen de 60 000 euros est prévu pour les activités suivantes : financement du centre d'accueil de victimes de la traite (location du bâtiment et frais généraux) ; fourniture de nourriture, de vêtements, de médicaments et prise en charge des autres besoins des personnes hébergées dans le centre ; fonctionnement de la ligne d'appel d'urgence. Lorsque les victimes de la traite ne sont pas assurées conformément à la loi relative à l'assurance maladie, le coût des soins médicaux d'urgence est couvert par le budget via le Fonds d'assurance maladie du Monténégro.

22. Le Bureau a mis en place une Commission tripartite composée de représentants du Bureau du procureur général suprême, de la Cour suprême et de la Direction de la police. A partir des informations dont disposent ces institutions, le Bureau compile des statistiques sur les victimes de la traite⁴ et suit le déroulement des poursuites pénales pour traite.

⁴

Disponibles sur www.antitrafficking.gov.me.

- b. Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains

23. Ce groupe de travail est composé de représentants du ministère de la Justice et des Droits de l'homme, du ministère de la Santé, du ministère du Travail et des Affaires sociales, du ministère de l'Education et du Sport, du ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne, de l'Intérieur, des Droits des minorités, de la Culture (tous représentés au niveau du ministre adjoint), de l'appareil judiciaire, du ministère public et de la Direction de la police, ainsi que d'observateurs de l'ambassade des États-Unis, de l'OSCE, de l'UNICEF, de l'OIM et de la délégation de l'UE. Lors de sa visite au Monténégro, la délégation du GRETA a été informée que le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains avait récemment proposé que des ONG soient invitées à participer au groupe de travail avec le statut d'observateur, mais aucune décision n'avait encore été prise à ce sujet. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a engagé une procédure judiciaire en vue de modifier la décision gouvernementale ayant institué le groupe de travail. A la suite de cette modification, qui devrait intervenir avant fin juin 2012, des représentants d'ONG pourront contribuer formellement aux travaux du groupe de travail. Même si aucune ONG ne faisait partie du groupe de travail dans le passé, des représentants d'ONG ont participé à la rédaction de documents stratégiques en matière de lutte contre la traite au Monténégro, notamment la Stratégie nationale pour 2012-2018 et le Mémoire de coopération (voir paragraphes 25-29).

24. La mission du groupe de travail est de coordonner les activités des institutions chargées de la mise en œuvre de la stratégie nationale, et notamment d'élaborer des rapports trimestriels sur l'application des mesures énoncées dans le plan d'action, de définir les priorités, la dynamique et les délais, d'évaluer les résultats de la mise en œuvre de la stratégie nationale et de rendre compte au Gouvernement. Au besoin, le groupe de travail élabore également des plans d'action contre la traite des êtres humains. Il se réunit généralement tous les deux mois et peut demander des informations, des éclaircissements et des rapports aux organes publics et autres institutions sur les questions de prévention, de protection et de poursuite des auteurs.

- c. Mémoire de coopération

25. Un mémoire de coopération a été signé en 2007 entre le Bureau du procureur général suprême, les ministères de l'Education et du Sport, du Travail et des Affaires sociales, de la Santé, la Direction de la police et trois ONG du Monténégro (Women's Lobby, Safe Women's House et Centre Plus). Il a défini les responsabilités de ces institutions et établi des procédures opérationnelles spécifiques pour les cas de traite, en mettant un accent particulier sur les femmes et les enfants victimes de la traite. Une annexe au mémoire indique les domaines de compétence propres à chaque signataire.

26. En novembre 2010, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a constitué une équipe d'experts qui a tenu cinq réunions de travail pour réexaminer le mémoire et en élaborer une nouvelle version qui reflète les développements intervenus depuis 2007, par exemple en ce qui concerne les normes internationales, les changements d'organisation et de réglementation, le rôle important de la société civile et la nécessité de juger les affaires de traite le plus vite possible. Outre les signataires initiaux, le nouveau mémoire devrait être signé au premier trimestre 2012 par huit nouveaux partenaires : le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, la Cour suprême, le Centre for Child and Family Support de Bijelo Polje, la Croix-Rouge monténégrine, les ONG SOS Nikšić, SOS Phone for Victims of Violence Podgorica et Dom Nade, ainsi que la Roma Scholarship Foundation. La signature du nouveau mémoire a été retardée par la décision de transférer le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains au ministère de l'Intérieur, ainsi que par la nécessité de modifier les règlements internes définissant la position du Bureau au sein de ce ministère (voir paragraphe 20). Le nouveau mémoire devrait être signé dans le courant de l'année 2012.

27. Les signataires doivent désigner des interlocuteurs qui, en plus de soumettre des rapports semestriels sur la mise en œuvre du mémorandum, sont chargés d'informer leurs collègues des obligations découlant du mémorandum. Ils échangent également des renseignements et informent le public de leurs activités conjointes. Tout signataire peut se retirer de l'accord en notifiant les autres signataires et en respectant un préavis de 30 jours.

28. En outre, les obligations qui incombent aux ONG aux termes du mémorandum ont été modifiées de manière à garantir le respect du principe de la non-discrimination (apporter un soutien aux personnes sans distinction de sexe, d'origine ethnique / de nationalité, de citoyenneté, de religion, d'orientation sexuelle ou d'autre motif) et le principe de l'anonymat (les données à caractère personnel/informations sont confidentielles et ne peuvent être divulguées aux autorités compétentes qu'avec l'autorisation de la victime de la traite). Les ONG doivent en outre apporter l'assistance psychologique, sociale et juridique nécessaire aux victimes potentielles et aux victimes avérées de la traite et représenter leurs intérêts ; si les circonstances l'exigent, fournir un hébergement d'urgence aux victimes de la traite dans les centres d'accueil de victimes de la violence domestique.

29. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains est chargé de coordonner la mise en œuvre du mémorandum. Dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur du texte, il devrait créer une instance de coordination composée des interlocuteurs désignés par les signataires et présidée par son propre directeur. 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 mais son président peut convoquer les membres si nécessaire. Lorsqu'une victime de la traite est identifiée, l'instance de coordination devrait se réunir pour envisager des actions de crise. Le Bureau est tenu de soumettre des rapports semestriels consolidés sur la mise en œuvre du mémorandum au Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale.

d. Direction de la police

30. Au sein de la Direction de la police, le Service de lutte contre la criminalité organisée et la corruption, et en particulier la Brigade de répression de la criminalité organisée générale, vise notamment à combattre la traite des êtres humains et l'aide à l'immigration clandestine. La Direction de la police participe à la formation destinée à garantir la prévention et à repérer les trafiquants. Un mécanisme a été mis en place afin que des policiers soient disponibles 24 heures sur 24 pour apporter un appui aux autres signataires du mémorandum de coopération. Dans chaque direction régionale de la police, un fonctionnaire s'occupe des cas de traite, de prostitution et de délinquance des mineurs et doit rendre compte chaque mois des actions entreprises et de toute suspicion de traite.

e. ONG

31. Les ONG jouent un rôle important dans la lutte contre la traite au Monténégro : elles mènent des activités de sensibilisation à la traite, dispensent des formations, fournissent une assistance aux victimes et participent à des projets internationaux. Si la plupart se mobilisent majoritairement pour aider les femmes victimes de violence domestique, protéger leurs droits et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, elles agissent aussi pour prévenir la traite et porter assistance aux victimes. Jusqu'à 2004, le centre d'accueil de victimes de la traite était géré par l'ONG Dom Nade ; après cette date, la direction a été confiée à l'ONG Women's Lobby, qui gère également une permanence téléphonique 24h/24 pour les victimes. L'ONG Dom Nade gère actuellement un centre d'accueil de mères célibataires de moins de 18 ans et peut héberger et aider des victimes de la traite. L'ONG SOS Nikšić a un projet concernant la protection des femmes et des enfants contre la violence domestique, qui inclut un centre d'accueil et une permanence téléphonique, ainsi qu'un projet pour l'autonomisation sociale et économique des femmes. Elle participe par ailleurs aux campagnes publiques et à la recherche sur la traite. L'ONG SOS Hotline for Victims of Violence Podgorica est spécialisée dans la protection et l'assistance aux femmes et enfants victimes de violence et mène un programme de prévention du sida et du VIH auprès des travailleurs du sexe. Une autre ONG qui se mobilise contre la traite dans le cadre de son travail auprès des femmes et des enfants victimes de violence est Women's Safe House, qui gère aussi un centre pour les victimes de violence.

32. Certaines des ONG susmentionnées ont été consultées lors de l'élaboration des textes nationaux relatifs à la lutte contre la traite, tels que le mémorandum de coopération ou la stratégie nationale. Comme indiqué plus haut, trois ont signé le mémorandum de coopération de 2007 et quatre autres devraient signer le nouveau mémorandum en 2012 (voir les paragraphes 25 et 26).

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

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

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

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

34. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une grave violation des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des États de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non publics, conformément à leur devoir de diligence. L'approche fondée sur les droits humains signifie qu'un État qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (dès lors qu'il est Partie à cette convention). La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé ce principe dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Rantsev c. Chypre et Russie*, où elle a estimé que la traite, telle que définie dans l'article 3(a) du Protocole de Palerme et l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, tombe sous le coup de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶ (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite.

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

⁵ Addendum au rapport du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf>.

⁶ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, paragraphe 282, Cour européenne des droits de l'homme, 2010.

36. Le GRETA attire l'attention sur la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'égard des femmes et de garder à l'esprit la dimension de genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, en tenant compte des instruments juridiques internationaux pertinents⁷.

37. Les autorités monténégrines ont fait référence à la Constitution du Monténégro, qui a été adoptée en octobre 2007, dont l'article 9 stipule que «les accords internationaux ratifiés et publiés et les règles généralement acceptées de droit international, font partie intégrante de l'ordre juridique national, priment sur la législation nationale et sont directement applicables quand ils régulent les relations différemment de la législation interne». En outre, l'article 28 de la Constitution du Monténégro garantit la protection de la dignité humaine et l'inviolabilité de l'intégrité mentale et physique, et interdit l'esclavage et la servitude. L'article 63 de la Constitution interdit le travail forcé. Par conséquent, la traite des êtres humains est considérée comme une violation des droits humains, de la dignité et de l'intégrité personnelle.

38. En ce qui concerne les compétences des tribunaux, les cas de traite bénéficient d'un traitement prioritaire, les cas de traite bénéficient d'un traitement prioritaire, conformément à la conclusion tirée d'une réunion du président de la Cour suprême et des présidents de toutes les juridictions, c'est-à-dire qu'ils sont traités immédiatement et que la principale audience judiciaire est programmée dans les plus brefs délais à compter de la réception de l'affaire au tribunal et de son attribution à un juge. Les présidents de toutes les juridictions sont tenus de remettre à la Cour suprême des rapports mensuels faisant le point sur les poursuites pénales pour traite des êtres humains et traite d'enfants aux fins d'adoption. De plus, la loi sur la protection des témoins et le Code de procédure pénale garantissent la protection des témoins et victimes de la traite et des membres de leur famille. En outre, la protection des témoins et des victimes de la traite est garantie par la création d'un service de soutien aux parties lésées/témoins d'infractions de traite et d'un service spécial du tribunal chargé des affaires pénales liées à la traite.

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

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

i. Définition de « traite des êtres humains »

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

⁷ Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

41. Le droit monténégrin définit la traite des êtres humains à l'article 444(1) du Code pénal, dont le libellé est le suivant : « Est puni de un à dix 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, à se prostituer ou à mendier, de l'utiliser à des fins pornographiques, 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 de la situation de faiblesse d'un tiers, 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. »

42. Cette définition de la traite inclut les trois éléments constitutifs de la traite mentionnés précédemment, conformément à l'article 4(a) de la Convention, en ce qui concerne les adultes. Pour ce qui est de la liste de moyens figurant à l'article 444 du Code pénal, le GRETA note que l'enlèvement n'y figure pas expressément. Les autorités monténégrines ont indiqué que l'enlèvement était défini comme une infraction pénale distincte dans l'article 164 du Code pénal et que si l'infraction de traite était commise par ce moyen, il y aurait concours d'infractions. Cela dit, les autorités monténégrines ont précisé que la possibilité d'inclure l'« enlèvement » dans les moyens énoncés à l'article 444 du Code pénal serait examinée lors de l'élaboration du nouveau Code pénal, et la sanction serait plus lourde puisqu'elle combinerait les peines prononcées pour chacune des infractions. **Cependant, dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient inclure l'enlèvement dans les moyens de commettre l'infraction de traite des êtres humains.**

43. En ce qui concerne les formes d'exploitation, le GRETA note que l'article 444 du Code pénal ne fait pas référence à l'esclavage et aux pratiques analogues à l'esclavage. Par ailleurs, la législation monténégrine crée des infractions distinctes pour l'esclavage et le transport de personnes réduites en esclavage, qui sont réprimées par l'article 446 du Code pénal : « (1) Est puni de un à dix ans d'emprisonnement le fait, en violation des règles du droit international, de réduire une personne en esclavage ou de la placer dans une situation similaire, ou de maintenir une personne dans une telle situation, ou d'acheter, de vendre, de remettre une personne ou de servir d'intermédiaire dans l'achat, la vente ou la remise d'une personne, ou d'inciter une personne à vendre sa propre liberté ou la liberté de tiers qu'elle soutient ou dont elle a la charge ; (2) Est puni de six mois à cinq ans d'emprisonnement le fait de transporter d'un pays à un autre des personnes réduites en esclavage ou placées dans une situation similaire ; (3) Lorsque les infractions visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article sont commises sur une personne mineure, leur auteur est puni de cinq à quinze ans d'emprisonnement. » Les autorités monténégrines ont indiqué qu'il n'y avait pas de jurisprudence sur cet article du Code pénal. **Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient inclure expressément « l'esclavage et les pratiques analogues à l'esclavage » dans les formes d'exploitation résultant de la traite.**

44. En ce qui concerne les enfants, l'article 444(2) du Code pénal dispose : « Lorsque l'infraction visée au paragraphe 1 du présent article est commise sur une personne mineure⁸, son auteur est puni de l'emprisonnement prévu pour cette infraction, même s'il n'a pas recouru à la force, à la menace ou à un autre des moyens cités pour commettre l'infraction. » Cette définition de la traite des enfants contient seulement deux des éléments mentionnés au paragraphe 40, à savoir l'action et le but de l'exploitation, indépendamment du moyen employé, ce qui est en ligne avec la définition énoncée dans la Convention.

⁸

En droit monténégrin, une personne mineure a moins de 18 ans.

45. L'article 444 du Code pénal n'aborde pas la question du consentement. Les autorités monténégrines ont indiqué que la victime était désignée par le terme « partie lésée » dans la législation pénale nationale. Une série de dispositions, touchant à la fois au droit matériel et au droit procédural, définissent les droits des parties lésées. Selon les autorités monténégrines, la problématique du consentement de la victime pose la question de savoir comment et dans quelles circonstances la personne a donné son consentement. **Le GRETA considère que le fait d'indiquer expressément que le consentement de la victime de traite à l'exploitation envisagée n'entre pas en ligne de compte pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.**

46. L'article 445(1) du Code pénal érige en infraction la traite d'enfants aux fins d'adoption : « Est puni de un à cinq ans d'emprisonnement le fait d'enlever une personne de moins de 14 ans 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 ou de la transporter, de la loger ou de la cacher. » Le GRETA note que cette disposition incrimine la traite d'enfants aux fins d'adoption à la condition qu'ils aient moins de 14 ans, contrairement à la Convention qui prévoit qu'un « enfant » est une personne âgée de moins de 18 ans. Les autorités monténégrines ont fait savoir que la possibilité d'inclure les enfants de 14 à 18 ans dans le champ d'application de l'article 445 du Code pénal serait examinée lors de l'élaboration du nouveau Code pénal. **Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient étendre le champ d'application de l'article 445 du Code pénal pour y inclure les enfants de moins de 18 ans, conformément à la Convention.** Il rappelle par ailleurs que l'adoption illégale, lorsqu'elle vise à établir un lien de filiation⁹, ne constitue pas en soi une forme d'exploitation reconnue par la Convention. Néanmoins, lorsqu'une adoption illégale peut être assimilée à une pratique analogue à l'esclavage telle que définie à l'alinéa d) de l'article 1^{er} de la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, elle entre également dans le champ d'application de la Convention.

47. Pour une analyse plus approfondie de la définition de la traite et des infractions connexes sous l'angle du droit pénal matériel, voir les paragraphes 172-183.

ii. Définition de « victime de la traite »

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

49. La législation monténégrine ne définit pas la notion de victime de la traite. D'après les autorités monténégrines, une victime de la traite est « toute personne ayant subi un préjudice en raison d'actes perpétrés par des auteurs d'infractions pénales appartenant à la sphère des actes de traite couverts par le Code pénal ». Les autorités monténégrines ont également indiqué que le statut juridique de victime de la traite était octroyé s'il était prouvé que la personne concernée avait fait l'objet de traite aux termes des articles 444 ou 445 du Code pénal, c'est-à-dire en cas de condamnation définitive prononcée par un tribunal sur la base de ces articles.

50. D'après les informations fournies par la Direction de la police, le nombre de victimes de traite identifiées ne rend pas compte du nombre réel de personnes qui ont été considérées comme des victimes de la traite bien qu'elles ne figurent pas dans les statistiques officielles, ces dernières portant sur les jugements. Les autorités monténégrines ont indiqué que les policiers du Service de lutte contre la criminalité organisée et la corruption prennent toutes les mesures pour apporter protection et assistance à chaque personne désignée comme victime potentielle de la traite au début de l'enquête.

⁹ Voir article premier de la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (STCE n° 202).

51. Le GRETA considère que la législation monténégrine définit de manière trop restrictive la notion de « victime de la traite », en la faisant dépendre de l'issue de poursuites pénales, ce qui a des implications pour l'identification des victimes de la traite (voir paragraphe 135). A cet égard, le GRETA renvoie à la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'ONU en 1985, en vertu de laquelle une personne peut être considérée comme une victime « que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable »¹⁰. Pour qu'une personne soit considérée comme une victime de la traite, il suffit qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'elle a été confrontée à une combinaison des trois éléments clés de la définition de la traite mentionnés au paragraphe 40 (action, moyen et but). Cela ne signifie pas que la personne doit prouver qu'elle a été lésée ou a subi un préjudice financier, mais elle pourra être amenée à apporter des éléments de preuve indépendants étayant ses affirmations. Il est parfois difficile pour les victimes de prouver l'un des trois éléments de la traite, par exemple le but de l'exploitation, avant une enquête criminelle ; c'est pourquoi il est important d'appliquer des indicateurs opérationnels en matière de traite (tels qu'ils ont été conçus par plusieurs organisations internationales, dont l'OIT et l'ICMPD).

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

53. La question de la définition de « victime de la traite » est examinée plus en détail dans les parties du présent rapport consacrées à l'identification des victimes et aux mesures d'assistance, et fait l'objet de plusieurs propositions du GRETA.

- c. Approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale

- i. *Approche globale et coordination*

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

55. Le cadre juridique et politique de la lutte contre la traite au Monténégro, qui est présenté plus haut, est censé couvrir l'ensemble des victimes de la traite, nationale et transnationale, soumises à différents types d'exploitation. La stratégie nationale et les plans d'action sont vastes et visent à associer tous les acteurs compétents et à couvrir les aspects de la prévention, de la protection et des poursuites ainsi que la coopération internationale. En outre, le Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale a une composition pluridisciplinaire.

¹⁰ En outre, selon la loi modèle de l'ONUDC contre la traite des personnes, «une personne devrait être considérée et traitée comme une victime de la traite avant même qu'il y ait une forte suspicion quant à l'auteur présumé de l'infraction ou que le statut de victime lui soit officiellement octroyé/reconnu ». UNODC Model Law against Trafficking in Persons, p. 42.

56. Comme indiqué au paragraphe 20, il a été décidé fin 2011 de transférer le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains au ministère de l'Intérieur. Ce transfert du Secrétariat général du Gouvernement du Monténégro au ministère de l'Intérieur n'a pas modifié le domaine de compétence du Bureau ni son mode de fonctionnement, même s'il a parfois ralenti le rythme de mise en œuvre des activités prévues (voir paragraphe 29) et si le Bureau ne dispose plus d'un budget distinct. Le GRETA note que dans un certain nombre de pays, les instances coordonnant l'action contre la traite ne sont pas placées sous l'autorité d'un ministère particulier mais dépendent directement du Conseil des ministres, ce qui pourrait être considéré comme une bonne pratique parce qu'il témoigne de la volonté des pouvoirs publics de garantir un fonctionnement véritablement interinstitutionnel de ces instances. Compte tenu de la diversité des tâches que le Bureau est censé accomplir dans le contexte de la préparation, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la stratégie nationale et des plans d'action, le GRETA note qu'il faudrait investir davantage dans le développement de ses ressources humaines et financières.

57. Le mémorandum de coopération entre les organes de l'Etat et les ONG constitue également une évolution positive. Cela dit, le GRETA note la faible connaissance de l'existence et du contenu du mémorandum par le personnel des signataires. En outre, les ONG ont le sentiment de ne pas être suffisamment impliquées dans le processus décisionnel au niveau national. Comme indiqué plus haut (voir paragraphe 23), les ONG ne font pas partie du Groupe de travail. Le mémorandum leur impose certaines obligations, comme le fait de fournir un hébergement aux victimes de la traite qui en ont besoin, mais leur rôle se limite à porter assistance aux victimes. Les ONG qui accueillent des victimes de la traite dans leurs centres d'urgence ne reçoivent aucun financement de l'Etat, alors qu'elles en auraient besoin pour garantir un niveau satisfaisant d'aide aux victimes et de formation du personnel. D'autres mécanismes permettant d'associer les ONG aux décisions doivent être mis en place pour créer des synergies et renforcer l'impact du travail des associations.

58. Le GRETA a été informé que les critères et procédures de sélection des représentants des ONG au sein des organes et groupes de travail gouvernementaux étaient fixés par un texte spécial adopté par les différents ministères en coopération avec les ONG. S'agissant du Groupe de travail chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale, le Règlement relatif aux critères de sélection des représentants des ONG au sein du Conseil de coopération entre le gouvernement et les ONG définit un certain nombre de conditions (par exemple : l'ONG doit être enregistrée depuis au moins un an ; l'Acte de constitution et les Statuts de l'ONG doivent comporter des objectifs pertinents par rapport aux compétences du ministère concerné ; les membres de la direction de l'ONG ne doivent pas faire partie des instances de partis politiques, ni appartenir à la fonction publique, etc.). Il existe également des critères à respecter pour les ONG qui souhaitent devenir membre des groupes de travail, ainsi qu'une liste de documents requis. Cela dit, le GRETA note que la procédure pour demander à participer aux réunions est assez compliquée et que, à la connaissance du GRETA, aucune ONG n'a utilisé cette possibilité théorique à ce jour.

59. En ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie nationale et des plans d'action, aucune évaluation n'est effectuée par un organe indépendant. Parallèlement au système de rapports annuels remis par le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, une évaluation indépendante pourrait aider les autorités à mesurer l'impact des actions menées et à planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite.

60. Les enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne (RAE) déplacées à l'intérieur de leur pays, dont beaucoup vivent depuis des années dans des conditions insalubres dans le camp de Konik¹¹, et les enfants privés de soins parentaux placés en institution sont particulièrement vulnérables à la traite, comme l'a montré l'organisation Save the Children dans un rapport publié en 2007¹². Cependant, du fait des problèmes concernant l'enregistrement à la naissance des enfants de la population RAE et leur scolarisation (voir paragraphe 106), les mesures préventives prises à travers le système éducatif risquent de ne pas atteindre ce groupe vulnérable.

61. La mendicité des enfants a été identifiée comme l'un des problèmes de la traite et le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, en collaboration avec le bureau de l'Ombudsman, a lancé une étude sur cette question (voir paragraphe 79). La Direction de la police et les autorités régionales accordent une grande importance au problème de la mendicité, et les initiatives « Stop prosjačenju » (Non à la mendicité) et « Prosjak » (Mendiant) ont donné lieu à un travail de terrain et à un dialogue avec des enfants mendiants, leurs parents et d'autres membres de leur famille.

62. En outre, toujours dans le domaine de la prévention, le GRETA prend note des inquiétudes exprimées par certaines ONG, selon lesquelles l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes ne serait pas suffisamment prise en compte dans les politiques nationales de lutte contre la traite, et la violence domestique constituerait un grave problème. Dans ce contexte, le GRETA souhaite souligner que l'égalité entre les femmes et les hommes suppose non seulement de combattre la discrimination fondée sur le sexe mais aussi de prendre des mesures positives afin d'atteindre l'égalité dans les faits. L'égalité doit être promue en soutenant des politiques spécifiques pour les femmes, qui sont plus susceptibles d'être exposées à des violations des droits humains telles que les violences physiques, le viol et la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

63. Les autorités monténégrines reconnaissent que le problème de la traite aux fins d'exploitation par le travail prend de l'ampleur et en 2010 le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a organisé sur ce sujet une réunion régionale des coordonnateurs nationaux des pays des Balkans. Cela dit, l'ampleur du problème au Monténégro demeure inconnue et il convient de prendre des mesures spécifiques pour y remédier. Il y a également un faible niveau de connaissance des questions relatives à la traite interne, de la part des acteurs et de l'opinion publique.

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

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

- **encourager une participation plus effective de tous les organes publics associés à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la traite aux niveaux national et local, et développer la coordination de leurs activités ; dans ce contexte, il est important de continuer à sensibiliser à l'existence du mémorandum de coopération et les responsabilités qui en découlent.**
- **accorder une attention accrue aux actions de prévention menées auprès des groupes vulnérables tels que la communauté RAE, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les enfants privés de soins parentaux placés en institution ;**

¹¹ Après le début du conflit au Kosovo, plus de 4 000 membres de la communauté RAE ont fui au Monténégro, où ils ont été placés dans le centre collectif de Konik - Vrela Ribnička, dans la banlieue de Podgorica. Selon les informations, les conditions de vie dans ce camp sont très dures ; les personnes vivent dans des abris de fortune construits à partir de morceaux de bois, de ferraille et d'autres matériaux. Quelque 2 000 personnes vivent actuellement dans le camp de Konik.

¹² Save the Children (2007), *Children Speak Out: Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe – Montenegro Report*.

- **veiller à ce que l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes soit appliquée à la politique nationale anti-traite ;**
- **intégrer, dans l'action nationale, des mesures visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.**

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

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

ii. Formation des professionnels concernés

68. Avec le soutien professionnel et financier de partenaires internationaux et en coopération avec des ONG, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains organise divers ateliers qui sont destinés aux représentants de la police, du ministère public, de l'appareil judiciaire, des services de santé, des collectivités locales, du corps enseignant et des ONG et qui visent à remédier au problème de la traite. En début d'année, le Bureau établit un programme de formation pour les fonctionnaires susceptibles d'être en contact avec des victimes de la traite. Sur la base de ce projet, les ministères et organes publics concernés organisent la formation de leurs agents, de façon indépendante ou avec l'aide financière ou autre d'organisations internationales. En vertu du mémorandum de coopération, des membres du personnel sont désignés dans chaque organe de l'Etat pour participer à une formation et à des séminaires spécialisés et former ensuite leurs collègues. Fin 2008, une formation sur la mise en œuvre du mémorandum a été dispensée à 12 professionnels de santé, 12 policiers, 12 enseignants et 12 travailleurs sociaux faisant office d'interlocuteurs au niveau régional.

69. Pour ce qui est des juges, la formation continue dispensée par le Centre pour l'éducation des titulaires de fonctions judiciaires aborde la question de la traite dans le cadre des conférences sur les questions pénales. Les conférenciers sont des magistrats de la Cour suprême et des experts locaux et internationaux. Les juges du Monténégro participent en outre régulièrement aux travaux des conférences et séminaires nationaux et internationaux consacrés à la traite.

70. A l'École de police de Danilovgrad, la question de la traite fait partie du programme ordinaire. Les membres du Service de lutte contre la criminalité organisée et la corruption ont participé à un certain nombre de conférences visant à renforcer les compétences professionnelles des agents chargés de tâches et d'activités liées à la répression de la traite ; à des séminaires sur le rôle de la police dans l'identification des victimes et les poursuites pénales pour traite à des fins d'exploitation par le travail et mendicité forcée, ainsi qu'à un projet de l'ICMPD intitulé « Mécanisme transnational d'orientation pour les personnes victimes de la traite dans le Sud-est de l'Europe ».

71. En 2010, trois séances de formation ont été organisées à l'intention d'agents de l'Inspection du travail et de l'Inspection pour la protection sur le lieu de travail et de représentants des Centres de soins sociaux, afin de renforcer leurs capacités en matière de prévention et d'identification des cas de traite à des fins d'exploitation par le travail. Ces formations financées par le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains ont été dispensées à 27 inspecteurs du travail, 11 inspecteurs pour la protection sur le lieu de travail et 10 représentants des Centres de soins sociaux venant de tout le pays.

72. Les régions touchées ou ayant été touchées par un conflit étant connues pour être propices à la criminalité organisée, et plus particulièrement à la traite, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a mis en place en février 2011, en collaboration avec le ministère de la Défense et dans le cadre des programmes de formation réguliers pour les membres des Forces armées du Monténégro qui participent aux missions de maintien de la paix, des conférences abordant la question de la traite et mettant notamment l'accent sur l'identification des victimes et leur traitement.

73. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités monténégrines pour former les professionnels spécialisés dans la prévention de la traite et la protection des victimes. En dépit de ces efforts, des ONG se sont inquiétées de l'attitude peu volontariste des travailleurs sociaux et des agents des forces de l'ordre et de la prévalence de stéréotypes qui les empêchent d'identifier les victimes de la traite. En outre, il semblerait que des personnes travaillant au contact de groupes vulnérables n'aient pas reçu de formation sur les questions liées à la traite. Le GRETA note qu'en vertu du nouveau mémorandum de coopération, le ministère de l'Éducation et du Sport et le Ministère de la Santé sont tenus de prendre part aux formations des professionnels concernés.

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

iii. Collecte de données et recherches

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

76. Comme indiqué au paragraphe 22, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, qui est un organe de coordination, 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 auteurs, les victimes de la traite et les poursuites pénales. Le Bureau reçoit par ailleurs des données du centre d'accueil de 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 (ventilés par sexe, âge et nationalité) ainsi que des victimes de traite (avec des indications sur le sexe, l'âge, la forme d'exploitation et le pays d'origine). Toute ONG ayant des soupçons ou des informations sur un cas de traite peut contacter les autorités compétentes ; les ONG signataires du mémorandum ont quant à elles l'obligation de le faire.

77. Le Bureau dresse sur son site internet un bilan statistique des données réunies¹³. Il convient de noter que les statistiques collectées par le Bureau ne prennent en compte que les personnes ayant participé à des procédures pénales. Comme indiqué au paragraphe 51, la définition de la « victime de la traite » en droit monténégrin est trop étroite car elle exige la condamnation définitive de l'auteur de l'infraction de traite. Cela réduit considérablement la perception du phénomène et, indirectement, les ressources affectées à la protection et à l'aide aux victimes. Les données devraient donc être recueillies de manière plus large, pour inclure les victimes de la traite identifiées par les ONG et d'autres structures, que des poursuites pénales aient été engagées ou non et que les personnes concernées aient livré un témoignage contre les auteurs allégués ou non.

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

79. Sur le plan de la recherche, une étude a récemment été menée par le Bureau de l'Ombudsman, en coopération avec le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, sur la question de la mendicité des enfants – question dont, au moment de la visite du GRETA au Monténégro, le parlement devait débattre. Cette étude a donné lieu à des entretiens avec des représentants des institutions compétentes et avec des enfants qui mendient ou errent dans les rues. Ses résultats indiquent que les enfants mendiants, les personnes déplacées et les personnes venues au Monténégro pour des raisons humanitaires afin de fuir les régions de l'ex-Yougoslavie touchées par la guerre comptent parmi les catégories de population les plus vulnérables à la traite. Ces enfants sont souvent dans une situation juridique floue, n'ont pas de documents d'identité ni de couverture santé ou sociale, vivent dans une extrême pauvreté, ont un bagage éducatif extrêmement faible voire inexistant et parlent rarement la langue officielle du pays ; ils constituent ainsi une catégorie hautement vulnérable sur le plan de la traite des êtres humains.

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

iv. Coopération internationale

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

¹³

www.antitrafficking.gov.me

82. Le Monténégro a signé des accords bilatéraux de coopération en matière pénale avec l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, la Serbie, la Slovaquie, la France, la Croatie, Chypre, la Hongrie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Mongolie, l'Allemagne, la Pologne, la Russie, la Roumanie, la Slovénie, la Turquie et l'Espagne. En outre, le Bureau du procureur général suprême a conclu des accords de coopération en matière de lutte contre la grave criminalité transnationale et les crimes contre l'humanité (dont la traite) avec les ministères publics de l'Albanie, de la Croatie, de l'Italie, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de la Fédération de Russie, de la Serbie et de l'Ukraine ainsi qu'avec le bureau d'EULEX au Kosovo*.

83. La coopération policière se fait par l'intermédiaire des bureaux d'Interpol, de l'agent de liaison du Service de la coopération internationale, de la coopération policière et de l'intégration européenne de la Direction de la police du Monténégro et du Centre d'application des lois pour l'Europe du Sud-Est (SELEC). Le ministère de l'Intérieur du Monténégro a conclu des accords bilatéraux de coopération policière avec les ministères de l'intérieur autrichien, croate, roumain, russe et turc, ainsi que des accords de coopération en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, la traite des êtres humains et d'autres infractions pénales avec l'Albanie, la Serbie et la Slovénie. Les agents de la Direction de la police du Monténégro qui travaillent sur les questions de lutte contre la traite doivent envoyer des informations à la partie qui en a fait la demande.

84. La loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale régit le traitement des demandes d'entraide judiciaire internationale en matière pénale adressées par les instances judiciaires du Monténégro aux instances judiciaires des autres pays et vice versa. La demande passe par la voie diplomatique ou, si un accord international le prévoit, par un organe compétent du pays étranger qui fait office d'organe central de communication, ou est envoyée directement à l'instance judiciaire étrangère compétente, avec obligation d'adresser une copie de la demande au ministère concerné. En cas d'urgence, la demande d'entraide judiciaire internationale peut transiter par le Bureau central national d'Interpol. En outre, les juges du Monténégro utilisent des contacts professionnels pour transmettre les informations demandées à leurs collègues, afin d'accélérer la procédure judiciaire et d'éviter les longues démarches de l'entraide judiciaire internationale. L'entraide judiciaire internationale concerne l'extradition des personnes accusées et condamnées, l'attribution et le transfert des poursuites pénales, l'exécution des jugements pénaux étrangers, la remise de documents, les matériaux écrits et autres éléments liés à la procédure pénale dans un pays étranger, ainsi que l'exécution de certaines actions procédurales, comme l'interrogatoire de l'accusé, des témoins et des experts, l'enquête sur les lieux de l'infraction, la fouille des lieux et des personnes, et la saisie temporaire d'objets.

85. La Direction de la police du Monténégro a participé à un certain nombre d'enquêtes régionales et internationales préventives avec d'autres forces de police de la région pour réunir des preuves contre les auteurs de traite, identifier les victimes potentielles et empêcher l'exploitation sexuelle ou par le travail. Les agents du Service de la police criminelle ont mené des actions conjointes avec la police d'autres pays, qui ont permis d'arrêter des auteurs et de protéger des victimes potentielles de la traite. En 2008 a été menée l'opération « Cassandra », en coopération avec la police du Kosovo*, au cours de laquelle cinq personnes originaires du Kosovo* soupçonnées de traite aux fins d'exploitation sexuelle ont été arrêtées (quatre au Monténégro et une au Kosovo*) et une victime potentielle a été identifiée. Toujours en 2008, l'opération « Itinéraire des Balkans » menée avec la police serbe a permis d'arrêter au Monténégro quatre personnes originaires du Kosovo* et de Serbie et d'identifier deux victimes potentielles venant d'Ukraine. En 2010, les agents du Service de la police criminelle ont conduit l'opération « Aphrodite », qui s'est soldée par l'arrestation de 16 personnes et l'identification de 13 victimes potentielles originaires de Serbie et du Kosovo*. Cette opération s'est déroulée en coopération avec les forces de police de Serbie et du Kosovo*, par l'intermédiaire des Bureaux centraux nationaux d'Interpol.

86. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains joue un rôle essentiel pour promouvoir la coopération avec les organisations internationales et les autres pays. Plusieurs projets de coopération internationale ont été menés ces dernières années. Dans ce domaine, les principaux acteurs sont l'OSCE, l'ICMPD, l'OIM et USAID. Le Bureau organise régulièrement des réunions des donateurs internationaux afin d'échanger des informations et de discuter des projets futurs ainsi que des possibilités de coopération.

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

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

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

a. Mesures de sensibilisation et initiatives pour décourager la demande

89. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème¹⁴.

90. La prévention par la sensibilisation au phénomène de la traite est un volet essentiel de l'action menée par les autorités monténégrines en partenariat avec les ONG, les gouvernements étrangers et les organisations internationales (en particulier l'OSCE). Un nombre important de campagnes et de projets ont été menés au fil des ans, qui couvrent la traite aux fins d'exploitation sexuelle et par le travail, la traite des adultes et des enfants, et la traite nationale et transnationale.

91. Le Monténégro étant une destination touristique populaire, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a signé en septembre 2006, avec les représentants du secteur du tourisme et en coopération avec la Mission de l'OSCE au Monténégro, un Code de conduite pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle dans le secteur du voyage et du tourisme. Ce texte vise à inciter les entreprises de tourisme du Monténégro à participer aux efforts de lutte contre la traite des enfants, mais le projet est également destiné à sensibiliser le grand public. Au cours de la première phase, cinq tables rondes ont été organisées, de même qu'une journée de formation et la cérémonie de signature du Code de conduite. La deuxième phase du projet a donné lieu à une série de tables rondes visant à former le personnel des entreprises de tourisme et des autres sociétés du secteur des services, afin qu'ils puissent reconnaître une victime de la traite et réagir en conséquence. Chaque hôtel et chaque agence de tourisme a désigné des personnes qui doivent continuer à former et informer le personnel sur la question de la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants dans le tourisme et veiller au respect du Code de conduite.

¹⁴ Addendum au rapport du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>

92. Une campagne intitulée « Mettre fin à la traite des êtres humains » est menée en continu sur tout le territoire du Monténégro, notamment sous la forme d'une vidéo dont la ligne d'appel d'urgence anti-traite du gouvernement fait également la promotion. Dans le cadre de cette campagne et en coopération avec la police, des affiches ont été placardées sur les grands axes et les lieux les plus fréquentés dans tout le Monténégro.

93. La ligne d'appel d'urgence du gouvernement est gratuite et fonctionne 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Elle s'adresse à la fois aux victimes potentielles de la traite et à toutes les personnes qui souhaitent mieux connaître ce phénomène. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains alloue 3 000 euros par an à son fonctionnement.

94. Par ailleurs, le Bureau a mené avec l'ONG Women's Lobby un projet intitulé « Je vous comprends, je vais vous aider », qui abordait la question sous l'angle du lien entre traite et toxicomanie et comprenait des activités visant à sensibiliser les enfants et les parents dans cinq écoles élémentaires.

95. Pour prolonger la démarché de sensibilisation du public et marquer la Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains (18 octobre), le mois d'octobre a été proclamé mois de la lutte contre la traite des êtres humains dans le Plan d'action 2010-2011. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a lancé une campagne intitulée « L'art contre la traite des êtres humains » au Lycée des beaux-arts. Les œuvres des élèves ont été présentées lors d'une exposition le 18 octobre 2010 et reproduites dans un calendrier de 2011. En outre, en coopération avec le ministère de l'Education et du Sport, le premier cours donné le 18 octobre dans toutes les écoles du Monténégro a porté sur la traite des êtres humains.

96. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains organise des conférences sur la traite à l'intention des élèves des établissements primaires et secondaires de toutes les régions du Monténégro et a été autorisé par l'Institut de l'éducation à mener le programme « Sensibiliser à la traite des enfants par le système éducatif » dans toutes les écoles. La première phase du projet, qui a réuni 15 enseignants pour une formation de trois jours, a été finalisée. La formation a porté sur les normes internationales, la législation nationale, le cadre institutionnel, la coopération entre organes, les mesures de prévention, des exemples concrets tirés de la jurisprudence et la réinsertion. Les enseignants se sont vu décerner des certificats de formateur dans ce domaine spécifique et formeront à leur tour d'autres enseignants. En outre, un projet de manuel pédagogique sur les meilleures méthodes de transfert des connaissances relatives à la traite a été élaboré.

97. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a conclu un accord avec le ministère de l'Education et du Sport, aux termes duquel la question de la traite sera intégrée dans le programme d'éducation civique à partir de 2012. En outre, en coopération avec le bureau de l'UNICEF à Podgorica, il a récemment élaboré une brochure intitulée « Ce que tu devrais savoir », qui informe les enfants et les adolescents des risques de traite et du comportement à adopter pour ne pas en être victime (et qui donne des numéros de téléphone utiles).

98. Une déclaration commune sur la lutte contre la traite et la prostitution des jeunes à Nikšić a également été signée en février 2011 par la municipalité, la police, le centre du travail social, le Bureau du travail et le centre de secours pour les femmes et les enfants victimes de violence de Nikšić. En outre, le comité parlementaire pour l'égalité de genre a organisé, le 16 décembre 2011, une réunion thématique sur la Convention du Conseil de l'Europe de lutte contre la traite des êtres humains, dans le cadre de la campagne « 16 jours contre les violences faites aux femmes ».

99. Comme indiqué au paragraphe 79, l'étude réalisée par le Bureau de l'Ombudsman a mis en lumière la vulnérabilité particulière des enfants qui mendient dans la rue. Ce problème s'aggrave encore pendant la saison touristique dans les régions littorales du pays. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains et le Bureau de l'Ombudsman ont ainsi lancé la campagne « Ne donnez pas d'argent aux enfants dans la rue – cela ne les aide pas ». En outre, la prévention intègre une formation et des activités entre pairs.

100. En avril 2011, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains et l'Union des employeurs du Monténégro ont signé un protocole de coopération en vue de lutter ensemble contre la traite. Ce protocole prévoit des activités conjointes pour informer les employeurs et les salariés – en particulier les étrangers qui occupent des emplois saisonniers au Monténégro – des risques de traite, en mettant plus spécialement l'accent sur la prévention de l'exploitation par le travail. Le GRETA salue ce développement.

101. L'incrimination du recours aux services de victimes de la traite, permise par l'adoption de l'article 444, paragraphe 7, du Code pénal en 2010, constitue une évolution positive (voir également paragraphe 177). Le GRETA considère qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts pour décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, ce qui représente une forme de prévention.

102. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités monténégrines en matière de prévention de la traite, en particulier dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire et par le biais de campagnes de sensibilisation du public. **Le GRETA considère qu'il faudrait concevoir les futures actions de sensibilisation en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées et les centrer sur les besoins identifiés. Des campagnes de sensibilisation, des cours à l'école et des formations à l'intention des professionnels concernés devraient viser à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes et à éradiquer la violence fondée sur le genre et la stigmatisation des victimes de la traite.**

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

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

104. Les autorités monténégrines ont fait état d'une série de mesures de prévention s'adressant aux groupes vulnérables, tels que les réfugiés et personnes déplacées, ainsi que les Roms, Ashkali et Egyptiens.

105. Selon les statistiques du Bureau de soutien aux réfugiés, Le Monténégro compte environ 3800 personnes enregistrées comme « personnes déplacées » qui viennent de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, et 9300 personnes enregistrées comme « personnes déplacées à l'intérieur du pays » qui viennent du Kosovo*. Ces personnes ne se sont pas vu accorder le statut juridique de réfugié à la suite de l'indépendance du Monténégro, ce qui entrave considérablement leur accès aux services publics. En mars 2005 a été adoptée une stratégie nationale pour le règlement durable des problèmes des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays. Elle prévoit trois solutions : le rapatriement, l'intégration locale ou le transfert vers des pays tiers.

106. De plus, le Gouvernement a adopté, en septembre 2009, un plan d'action visant à régler la question du statut des personnes déplacées venant des républiques issues de l'ex-Yougoslavie et du statut des « personnes déplacées à l'intérieur du pays » venant du Kosovo*. Ce plan d'action instaure un mécanisme permettant à ces personnes d'obtenir le statut de résident étranger permanent. Cependant, le nombre de titulaires de ce statut reste faible, car les conditions concernant les documents à produire sont très contraignantes. En vertu du décret sur les droits des personnes déplacées venant des républiques issues de l'ex-Yougoslavie et des « personnes déplacées à l'intérieur du pays » venant du Kosovo*, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2012, ces personnes résidant au Monténégro peuvent exercer les mêmes droits que les ressortissants monténégrins jusqu'à ce que la question de leur statut soit réglée conformément à la loi sur les étrangers. Parmi ces droits figurent notamment le droit au travail et à l'assurance chômage, le droit à l'éducation et au développement professionnel, le droit à la protection sociale et à la protection de l'enfance, ainsi que le droit aux soins médicaux et à l'assurance maladie. A ces dispositions s'ajoutent un projet d'aide sociale en faveur des personnes déplacées et « personnes déplacées à l'intérieur du pays », mené en coopération avec le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, un programme de tarif subventionné de l'électricité et un programme de distribution gratuite de manuels scolaires.

107. Dans le but d'améliorer la situation des Roms, Ashkali et Egyptiens et leur intégration dans la société monténégrine, le Gouvernement a adopté en 2005 la stratégie nationale et le plan d'action intitulés « Décennie pour l'intégration des Roms 2005-2015 ». Ces dispositions englobent l'éducation, la santé, l'emploi et le logement et concernent plus particulièrement les enfants. Le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités mène des actions destinées à améliorer la situation de la population rom, qui consistent notamment à encourager les enfants et les jeunes à rejoindre le système éducatif au moyen d'incitations financières (50 euros par personne et par mois pour les élèves de l'enseignement primaire, 75 euros pour les élèves de l'enseignement secondaire et 150 euros pour les étudiants), ainsi qu'à leur garantir un emploi après l'obtention de leur diplôme. Le ministère finance également un service d'assistance téléphonique fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, qui peut être appelé gratuitement et de manière anonyme par les enfants roms se trouvant en situation d'urgence. Ce service est assuré par l'ONG « Roma Alliance », qui doit rendre compte de ses activités en la matière à un groupe de travail composé de représentants des ministères compétents et de la Direction de la police.

108. En outre, en novembre 2007, le Gouvernement a adopté une stratégie pour l'amélioration de la situation des Roms, Ashkali et Egyptiens (2008-2012). Elle prévoit des mesures juridiques, politiques, économiques et sociales, ainsi que des actions concernant l'éducation, la culture, l'information et la santé. Elle définit aussi les partenaires et les sources de financement.

109. Il convient de noter que le ministère de l'Education et du Sport est à l'origine d'une disposition légale visant à sanctionner les parents qui ne scolarisent pas leurs enfants. Concernant les enfants qui sont des personnes déplacées, les directeurs d'établissement disposent d'une certaine marge d'appréciation, étant donné que beaucoup de ces enfants n'ont pas de statut juridique.

110. Les autorités monténégrines ont également fait état de mesures visant à améliorer la situation sanitaire des Roms, Ashkali et Egyptiens. Une base de données permet de disposer d'informations à jour sur l'état de santé de ces personnes, leurs droits et les programmes qui leur sont destinés. Des centres de soutien proposent aux femmes appartenant à cette communauté des programmes d'éducation à la santé, qui portent notamment sur la santé génésique et la maternité.

111. Par ailleurs, le ministère du Travail et des Affaires sociales a pris une série de mesures destinées à protéger les groupes vulnérables, tels que les personnes handicapées, les enfants séparés de leurs parents, les enfants handicapés ou présentant des troubles du comportement, les enfants maltraités ou négligés et les familles ayant besoin d'une forme particulière d'aide sociale. La loi de 2005 sur la protection sociale et la protection de l'enfance prévoit une aide financière pour les familles, une allocation pour personne handicapée, un placement en foyer ou en famille d'accueil, un soutien aux personnes qui élèvent des enfants ou des jeunes ayant des besoins particuliers et qui leur font suivre un enseignement, etc. L'adoption de la loi relative à l'action sociale et à la protection de l'enfance devrait apporter des améliorations dans ces domaines et contribuer à la protection des victimes, avérées et potentielles, de la traite. Cette nouvelle loi mettra en place de nouveaux services sociaux et de protection de l'enfance dans la collectivité et de nombreux acteurs seront associés à ces prestations de services. Enfin, elle définit la procédure d'agrément des organisations travaillant dans ces domaines, ainsi que les procédures d'accréditation des programmes de formation. Elle prévoit également des normes minimales en matière de services sociaux et de protection de l'enfance.

112. Les autorités monténégrines ont aussi mentionné, entre autres initiatives, la stratégie pour le développement de la protection sociale et de la protection de l'enfance (2008-2012), la stratégie pour l'intégration des personnes handicapées (2008-2016) et la stratégie pour le développement de la protection sociale des personnes âgées (2008-2012), qui visent toutes à favoriser la désinstitutionalisation et la mise en place de services de proximité. Le Gouvernement du Monténégro a par ailleurs adopté la Stratégie de prévention de la violence domestique le 30 juin 2011. Dans ce cadre, il est prévu de mettre en place une ligne d'appel d'urgence destinée aux victimes de violence domestique au niveau national avant la fin de l'année 2012. Le ministère du Travail et des Affaires sociales travaille également à la mise en œuvre de cette stratégie, ainsi qu'à la Stratégie pour le développement du placement en famille d'accueil et aux Stratégies pour le règlement définitif des questions touchant aux réfugiés et aux personnes déplacées, en mettant particulièrement l'accent sur la région de Konik.

113. Enfin, la délégation du GRETA a été informée par le ministère des Droits des minorités (service de l'égalité entre les femmes et les hommes) des initiatives consistant à développer le cadre législatif, à organiser des campagnes de sensibilisation et des activités éducatives. Concernant plus particulièrement les Roms, Ashkali et Egyptiens, le ministère collabore avec des ONG (comme la « Foundation for Roma Scholarship » et le Conseil des Roms) pour combattre les préjugés et organiser des formations.

114. Le GRETA salue les mesures de protection économique et sociale susmentionnées qui ont été prises par les autorités monténégrines en faveur de groupes vulnérables à la traite. Toutefois, **le GRETA considère qu'il est possible de renforcer ces mesures en s'attaquant aux causes profondes connues de la traite (situation économique et sociale, pauvreté, lacunes en matière d'éducation, absence de possibilités d'emploi, etc.).**

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

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

116. Les services de la police des frontières contrôlent l'entrée des ressortissants étrangers au Monténégro, leur sortie du Monténégro, leur circulation et leur séjour dans le pays, ainsi que leur situation en matière d'emploi. Les agents de la police des frontières suivent des formations à l'école de police de Danilovgrad pour pouvoir mieux détecter les cas de traite aux frontières et ont également suivi des formations organisées par l'OIM et l'ONG « Women's Safe House ». Ils ont reçu un aide-mémoire de poche contenant des informations sur les indicateurs de la traite et les différences entre le trafic illicite de migrants et la traite d'êtres humains. Les Services de la police des frontières ne mènent pas d'enquête. Lorsqu'ils découvrent une victime potentielle de la traite, les fonctionnaires de la police des frontières alertent le Service de lutte contre la criminalité organisée et la corruption, qui reprend l'affaire.

117. Dans le cadre de la mise en conformité du régime de visas avec les recommandations de la Commission européenne et les normes de l'Union européenne, le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne, en coopération avec d'autres instances compétentes, a commencé à appliquer, début 2008, la « liste blanche de Schengen », ce qui supposait de modifier les procédures de délivrance aux étrangers de visas d'entrée, de transit et de séjour au Monténégro. En vue de prévenir les migrations illégales, les autorités monténégrines ont limité la délivrance de visas aux points de passage des frontières et durci les conditions d'octroi de visas aux ressortissants de pays inscrits sur les « listes noires » (pays à risque).

118. Un étranger qui demande un visa doit fournir des documents, que le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne transmet aux inspecteurs des migrations, attachés à la Direction de la police, qui donnent leur avis sur la question de savoir si l'auteur de la demande doit être autorisé à entrer et à séjourner au Monténégro. Une brochure qui réunit les informations indispensables aux étrangers venant au Monténégro a été produite par les autorités monténégrines, assistées de l'UE ; elle contient notamment le numéro du service d'assistance téléphonique destiné aux victimes de la traite.

119. Le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne assure la formation du personnel des services diplomatiques et consulaires. Une attention particulière est accordée aux procédures de délivrance de visas, aux techniques d'entretien et à la détection des documents d'identité frauduleux, ainsi qu'à d'autres mesures de lutte contre les migrations illégales et la traite des êtres humains. Le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne, en coopération avec le ministère de l'Intérieur et la Direction de la police, a participé à des réunions et à des séminaires avec des experts appartenant aux services d'immigration de différents pays européens.

120. Selon les autorités monténégrines, les migrations illégales via le Monténégro vers des pays tiers ont été considérablement réduites, ce qui a beaucoup contribué à faire accéder le Monténégro à la phase finale de la procédure de libéralisation du régime des visas avec l'UE. Le Monténégro a satisfait aux critères fixés par la Commission européenne pour la libéralisation des visas et un régime d'exemption de visa pour le Monténégro a été instauré le 19 décembre 2009.

121. En ce qui concerne les mesures destinées aux ressortissants monténégrins, le Bureau de lutte contre la traite, en coopération avec le ministère de l'Intérieur et l'ONG « Women's Safe House », a produit une brochure et des fiches donnant des informations relatives à la prévention de la traite. Ces supports, où figurent des coordonnées utiles et des conseils pour voyager à l'étranger en toute sécurité, sont remis aux Monténégrins lors de la délivrance de leur passeport.

122. Le GRETA salue les mesures déjà prises par les autorités monténégrines et **considère que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour :**

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

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

d. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité

124. La candidature du Monténégro à l'adhésion à l'UE s'est accompagnée d'un processus visant à faire en sorte que les documents d'identité et de voyage et d'autres documents personnels délivrés par le Monténégro remplissent les conditions requises par l'UE. La loi sur les documents de voyage et d'identité et les passeports, en vigueur depuis le 5 mai 2008, prévoit la délivrance de passeports intégrant une bande de lecture optique et une puce sans contact, et contenant des données biométriques et des empreintes digitales. Ces passeports sont conformes aux normes édictées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et au règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres.

125. Un ressortissant monténégrin qui souhaite se voir délivrer un document d'identité doit adresser sa demande au service compétent du ministère de l'Intérieur, accompagnée d'autres documents ; la suite de la procédure consiste à réunir également des données alphanumériques et une photographie numérique, ainsi qu'une signature et des empreintes digitales numérisées. Un réseau informatique unique permet d'intégrer ces éléments directement dans la base de données centrale de Podgorica. Finalement, le document d'identité est envoyé au service concerné du ministère de l'Intérieur, qui remet le document à son titulaire, dont l'identité est vérifiée au moyen de ses empreintes digitales. Les autorités monténégrines ont pris une série de mesures visant à garantir le respect des règles susmentionnées. Parmi ces mesures figurent des programmes de formation axés sur la lutte contre la corruption, qui sont notamment l'occasion de présenter aux agents concernés le code de déontologie des fonctionnaires et employés de l'Etat.

126. Des informations sur les documents de voyage perdus ou volés sont communiquées à la Direction de la police / au bureau national d'Interpol à Podgorica, qui entre ces informations dans la base de données d'Interpol.

127. Les postes-frontières du Monténégro sont équipés de divers dispositifs de détection des documents frauduleux. Par exemple, quatre points de passage (les aéroports de Podgorica et de Tivat, le port international de Bar et « Debeli brijeg », à la frontière avec la Croatie) disposent de l'appareil « Docubox Dragon Pia 5/CIAO/IPI/PC », qui offre différentes possibilités de détecter les documents de voyage contrefaits. A partir de tous les postes-frontières, les agents de la police des frontières peuvent consulter la base de données nationale des documents d'identité volés, ainsi que la base de données d'Interpol. En outre, la Direction de la police dispose depuis 2008 d'un centre médico-légal à Danilovgrad, qui comprend un service spécialisé dans la vérification des documents, manuscrits et électroniques. Ce service est doté d'un personnel qualifié et des équipements nécessaires à l'examen des documents de voyage et d'identité.

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

a. Identification des victimes de la traite

128. L'article 10 de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires à l'identification des victimes. A cette fin, les Parties doivent s'assurer que leurs autorités compétentes disposent de personnes formées et qualifiées dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et dans l'identification des victimes, notamment des enfants, et dans le soutien aux victimes. L'identification d'une victime de la traite est un processus qui prend un certain temps. C'est pourquoi la Convention précise que, si les autorités compétentes d'un État estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de la traite, cette personne ne doit pas être éloignée du territoire de cet État avant la fin du processus d'identification et doit recevoir l'assistance requise par la Convention.

129. Le processus d'identification des victimes potentielles de la traite est lancé par des agents de la Direction de la police, sur la base des informations/preuves qu'ils ont réunies ou qui leur ont été fournies par les services de police d'autres pays, ou à la suite d'une déclaration de la victime potentielle, ou sur la base d'informations émanant d'une ONG. Dans tous les cas, la police doit être informée de la présence d'une victime potentielle de la traite pour que des poursuites pénales puissent être engagées. Selon l'article 227 du Code de procédure pénale (CPP), les signataires du mémorandum de coopération sont tenus de signaler tout soupçon d'infraction pénale liée à la traite.

130. La victime potentielle a le statut de « partie lésée » en vertu du CPP et elle est considérée comme une victime potentielle jusqu'à ce qu'une décision judiciaire définitive déclare les accusés coupables de l'infraction pénale de traite. Toute personne supposée être une victime potentielle de la traite est informée de ses droits par la police, dans une langue qu'elle comprend, de manière à pouvoir prendre une décision favorable à ses intérêts, indépendamment de son intention de témoigner ou non. Des brochures d'information sur les services proposés aux victimes de la traite ont été élaborées par le Bureau de lutte contre la traite et d'autres institutions dans les langues les plus répandues parmi les victimes (le monténégrin, le russe, l'albanais et l'anglais).

131. Selon le mémorandum de coopération, la police doit prendre contact avec le personnel du refuge pour victimes de la traite géré par l'ONG «Women's Lobby » (ou d'un autre refuge géré par une ONG signataire du mémorandum) et escorter la victime potentielle jusqu'au refuge, où elle pourra être hébergée et bénéficier d'autres services. Selon les autorités monténégrines, les policiers respectent la vie privée et les droits humains des victimes potentielles et s'efforcent de créer les conditions qui permettent à la victime de faire une déclaration (de témoigner) de la manière la moins traumatisante possible. Dans la limite de ses compétences, la police prend des mesures pour protéger les victimes potentielles, leurs proches et le personnel du refuge lors de toutes les activités de collecte d'informations. La police lance aussi une procédure pour que la victime potentielle obtienne un permis de séjour temporaire et, si nécessaire, des papiers d'identité. La Direction de la police doit informer le ministère public de toutes les mesures prises à l'égard de victimes potentielles de la traite.

132. Selon les autorités monténégrines, lorsque la victime potentielle de la traite est un enfant, la police prend contact avec le centre de protection sociale compétent ; ensemble, ils constituent une équipe chargée d'apporter à l'enfant plusieurs formes d'aide, notamment administrative, juridique et socio-psychologique. En l'absence de refuge spécialement destiné aux enfants victimes de la traite, l'enfant est hébergé dans une structure accueillant des mineurs privés de soins parentaux ou dans le refuge pour victimes de la traite géré par l'ONG « Women's Lobby » (voir paragraphe 142). En vertu du droit de la famille, tous les intervenants doivent agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant et l'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'enfant contre la négligence, les abus et l'exploitation. En outre, la loi monténégrine prévoit la désignation d'un tuteur légal par l'organisme compétent.

133. La Direction de la police organise des opérations et des contrôles réguliers dans les hôtels, les restaurants et les « lieux d'hospitalité », pour collecter des informations sur d'éventuelles activités criminelles liées à l'exploitation sexuelle, à l'entremise à des fins de prostitution, etc. La police tente aussi de détecter d'éventuels cas de traite aux fins d'exploitation par le travail, en surveillant les arrivées, les départs et les déplacements des ressortissants étrangers au Monténégro, ainsi que leur situation en matière d'emploi. De plus, la police contrôle les personnes qui mendient dans la rue, afin de détecter d'éventuels cas de mendicité forcée.

134. Cela dit, des ONG estiment que les actions de terrain ne sont pas assez développées et que l'identification des victimes potentielles de la traite devrait faire l'objet d'une approche plus proactive, notamment de la part des travailleurs sociaux. Par exemple, la délégation du GRETA a été informée que les mariages forcés d'adolescentes appartenant aux groupes des Roms, Ashkali et Egyptiens sont considérés comme faisant « partie de leur tradition » et ne nécessitant donc pas l'intervention des pouvoirs publics. Après la visite, les autorités monténégrines ont informé le GRETA que deux affaires transfrontalières de mariage forcé présumé d'adolescentes roms originaires du Kosovo* avaient donné lieu à une enquête au second semestre 2011 et au premier semestre 2012. Dans la première affaire, la jeune fille a été découverte dans la région de Podgorica par la Direction de la police, qui a déposé une plainte pénale contre un résident rom du camp de Konik pour avoir épousé une mineure. La jeune fille a reçu l'aide du centre d'accueil de victimes de la traite, le centre de protection sociale de Podgorica lui a attribué un tuteur et elle a pu rentrer au Kosovo* après un délai de réflexion grâce à un centre local d'action sociale. La seconde adolescente, qui résidait dans le camp de Konik, a été identifiée comme victime potentielle de la traite au point de passage de la frontière entre la Serbie et la Hongrie. Elle a été renvoyée au Monténégro et s'est vu accorder un délai de rétablissement et de réflexion dans le centre d'accueil de victimes de la traite avant de rejoindre sa famille dans le camp de Konik. Une procédure pénale a été engagée en Serbie contre un ressortissant serbe pour l'infraction pénale de traite. En outre, la Serbie aurait identifié comme victime de la traite une jeune fille monténégrine d'origine rom, qui a elle aussi été placée dans le centre de Podgorica avant de participer à un programme de réinsertion mené par l'ONG SOS Nikšić.

135. Ainsi que cela a déjà été indiqué (voir paragraphe 49), une personne se voit attribuer le statut juridique de victime de la traite s'il est prouvé qu'elle a été soumise à la traite, telle qu'elle est définie aux articles 444 et 445 du Code pénal, c'est-à-dire si un tribunal a rendu en la matière une décision définitive. Par conséquent, le nombre de personnes formellement identifiées comme des victimes de la traite dépend du nombre d'enquêtes ayant abouti à des poursuites, puis à des condamnations. A ce propos, des ONG qui viennent en aide aux victimes de la traite ont indiqué que les victimes potentielles ne font guère confiance au système. La défiance à l'égard de la police et la réticence des victimes à demander de l'aide pourraient s'expliquer en partie par l'implication d'agents publics et de policiers dans des affaires susceptibles d'être liées à la traite. Il arrive donc souvent que les victimes potentielles veuillent éviter le traumatisme que représente une procédure pénale, au cours de laquelle elles risquent de devoir faire face à des préjugés et à des stéréotypes de genre, répandus chez les policiers, les procureurs et les juges ; elles préfèrent donc retourner dans leur pays plutôt que d'être identifiées formellement comme victimes de la traite. D'où le très faible nombre de victimes de la traite identifiées au Monténégro (voir paragraphe 10).

136. Par ailleurs, dans le rapport d'étape 2011 relatif à la candidature monténégrine à l'UE, la Commission européenne a noté que "des progrès ont été réalisés en matière de lutte contre la traite des êtres humains" mais que "l'identification et la protection des victimes, en particulier des enfants, et d'autres groupes vulnérables doivent être considérablement renforcés."¹⁵

137. Le GRETA note que, au Monténégro, l'identification des victimes de la traite est envisagée uniquement d'un point de vue répressif et qu'elle ne fait pas appel à une expertise multidisciplinaire, ce qui est contraire à l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime requise par la Convention du Conseil de l'Europe. Le GRETA conclut que le système d'identification des victimes de la traite en vigueur au Monténégro n'est pas assez efficace, car il risque de ne pas permettre d'identifier les personnes qui ne veulent pas coopérer avec la police ni participer aux procédures judiciaires contre les trafiquants présumés ni les victimes de trafiquants qui ne peuvent pas être poursuivis.

138. Compte tenu des considérations ci-dessus, **le GRETA exhorte les autorités monténégrines :**

- **à dissocier l'identification des victimes de la procédure pénale** (voir aussi le paragraphe 52 concernant la définition du terme « victime de la traite ») ;
- **à renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes en instaurant un mécanisme national d'orientation qui définisse le rôle à jouer et la procédure à suivre par tous les professionnels qui peuvent être amenés à avoir des contacts directs avec des victimes de la traite ;**
- **à fournir aux professionnels qui sont en première ligne des indicateurs opérationnels, des orientations et des « trousseaux à outils » à utiliser lors de l'identification ; il faudrait mettre ces indicateurs à jour régulièrement, pour tenir compte de l'évolution permanente des caractéristiques des victimes de la traite ;**
- **à mettre en place une formation interinstitutionnelle sur l'identification des victimes pour les professionnels qui sont en première ligne (notamment pour les membres des forces de l'ordre, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé et le personnel des institutions spécialisées pour enfants et des ONG) ;**
- **à veiller à ce que les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus volontariste et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite.**

b. Assistance aux victimes

139. La Convention impose aux Parties de prendre des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte des besoins des victimes en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. Cette assistance doit être apportée sur une base consensuelle et informée, qui prenne en considération les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable, ainsi que des enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté de la victime de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes est également mentionnée dans les dispositions de la Convention concernant les permis de séjour temporaires (article 14) et les droits des enfants victimes de la traite (article 12(7)). La Convention établit aussi que l'assistance aux victimes de la traite doit comprendre un hébergement convenable et sûr.

¹⁵

European Commission, Montenegro 2011 Progress Report, Bruxelles 12 October 2011, SEC(2011) 1204 final.

140. Selon le mémorandum de coopération, tous les signataires s'engagent à assister les victimes potentielles de la traite, qu'elles coopèrent ou non à l'enquête et qu'elles participent ou non à la procédure pénale. A chaque signataire sont confiées des tâches spécifiques, définies dans les annexes du mémorandum. Ainsi, le ministère de la Santé s'engage à faire en sorte que, dans les établissements de santé publics, les victimes potentielles de la traite puissent bénéficier d'un bilan de santé, de contrôles médicaux et d'un traitement. Quant aux services de protection sociale et de protection de l'enfance, ils sont chargés d'évaluer la situation sociale et économique des victimes potentielles (évaluation en fonction de laquelle une aide financière ponctuelle pourra être accordée aux victimes de la traite dont le statut a été confirmé formellement), de déterminer les raisons de droit justifiant la désignation d'un tuteur et d'élaborer des programmes de protection personnalisés pour les victimes potentielles, en coopération avec les autres signataires du mémorandum. Les obligations de la Direction de la police ont déjà été décrites au paragraphe 131. Enfin, les ONG s'engagent à accompagner les victimes potentielles tout au long de la procédure pénale, et notamment à leur fournir un hébergement et une assistance psychologique, sociale et juridique.

141. Jusqu'en 2004, l'OIM finançait un refuge pour victimes de la traite, qui était géré par l'ONG Dom Nade. En 2004, à la suite d'un appel d'offres, la gestion du refuge a été confiée par contrat à l'ONG « Women's Lobby ». L'OIM a d'abord continué à en assurer le financement, mais, depuis 2006, c'est le Gouvernement monténégrin qui finance entièrement le refuge, avec des fonds issus du budget du Bureau de lutte contre la traite (voir paragraphe 21). Le Bureau prend en charge le loyer, les dépenses de fonctionnement et les salaires des employés, que le refuge accueille des personnes ou non. Le Bureau alloue donc au refuge une somme destinée à couvrir ces frais fixes ; les autres dépenses dépendent du nombre de personnes hébergées et de la durée de leur séjour dans le refuge.

142. La délégation du GRETA s'est rendue dans le refuge pour victimes de la traite de Podgorica, qui est la seule structure spécialisée de ce type dans le pays. Le refuge employait cinq personnes à temps complet (dont un juriste). Il comptait deux chambres, contenant trois lits chacune, et une chambre supplémentaire à l'étage, où pouvaient loger jusqu'à six personnes en cas de besoin. Il s'est avéré que, au fil des ans, le refuge avait servi à héberger différentes catégories de personnes (par exemple, des migrants en situation irrégulière ou des victimes de violence domestique). Le refuge avait hébergé simultanément jusqu'à 17 personnes, dont certaines avaient dormi sur des matelas à même le sol. La délégation du GRETA a constaté avec inquiétude que les fenêtres étaient munies de barreaux, que les personnes hébergées manquaient d'intimité et que l'on faisait cohabiter hommes, femmes et enfants, ainsi que des victimes de la traite et d'autres catégories de personnes.

143. Après la visite du GRETA dans le pays, le 17 avril 2012, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a fermé le centre d'accueil susmentionné. A la suite d'un appel d'offres, le Bureau a loué une autre maison à partir du 15 mai 2012, qui serait plus adaptée à l'hébergement de victimes de la traite. Il semble que la maison possède des installations distinctes pour les enfants et les adultes et qu'elle puisse accueillir jusqu'à 20 personnes. Dans l'intervalle, le Bureau avait relogé provisoirement les victimes de la traite par l'intermédiaire d'une autre ONG.

144. Les employés du refuge ont expliqué qu'ils acceptaient les personnes qui leur étaient adressées par la police ou par un autre organisme public. En principe, les victimes de la traite pouvaient rester dans le refuge jusqu'à la fin de la procédure pénale, mais la majorité d'entre elles préféraient partir plus tôt. Dans quelques rares cas, des personnes avaient passé plusieurs mois dans le refuge. Les personnes hébergées recevaient de la nourriture, des vêtements, des articles d'hygiène corporelle et, si nécessaire, des médicaments. En outre, le personnel faisait de son mieux pour proposer des activités (cuisine et couture, par exemple), mais en général il n'y avait pas suffisamment d'activités de nature à favoriser la réadaptation et la réinsertion des victimes.

145. Selon les informations fournies par le Bureau de lutte contre la traite, le nombre de victimes présumées de la traite accueillies dans un refuge étaient huit en 2004, seize en 2005, six en 2006, neuf en 2007, trois en 2008, trois en 2009, quatorze en 2010 et trois en 2011.

146. Concernant la prise en charge médicale des victimes de la traite, le GRETA note comme un point positif l'adoption d'un décret en vertu duquel les victimes potentielles de la traite qui ne sont pas assurées conformément à la loi sur l'assurance médicale bénéficient gratuitement de soins d'urgence. Si la victime potentielle est un ressortissant d'un Etat 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, ils sont pris en charge par le Bureau de lutte contre la traite.

147. Cela dit, des représentants d'ONG fournissant des services à des victimes potentielles de la traite ont déploré que les acteurs de proximité, notamment les professionnels de santé et les travailleurs sociaux, connaissent mal les rôles et responsabilités définis dans le mémorandum de coopération. Les ONG ont expliqué que, par conséquent, « tout se faisait sur la base de contacts personnels ». Les représentants du ministère de la Santé rencontrés lors de la visite au Monténégro ont confirmé la nécessité de donner aux professionnels de santé une formation les préparant à identifier et assister les victimes de la traite.

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

- **à faire en sorte que les services proposés dans les refuges pour victimes de la traite soient adéquats et adaptés aux besoins particuliers de ces personnes. A cet égard, il convient de mieux concilier la nécessité de mettre les victimes de la traite en lieu sûr et la nécessité de favoriser leur rétablissement et leur réadaptation ; cela suppose que le personnel qui est en contact avec ces victimes soit davantage sensibilisé à l'importance de respecter leur vie privée et de les aider à se réadapter ;**
- **à faciliter la réinsertion sociale des victimes de la traite et à éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite en assurant leur formation professionnelle et en leur donnant accès au marché du travail ;**
- **à améliorer le système d'assistance aux enfants victimes de la traite, en ce qui concerne à la fois l'hébergement et la mise en place de programmes de soutien à moyen et à long terme, adaptés aux besoins des enfants ;**
- **à veiller à ce que tous les signataires du mémorandum de coopération remplissent effectivement les obligations leur incombant en matière d'assistance aux victimes potentielles de la traite ;**
- **à former tous les professionnels chargés de la mise en œuvre de mesures d'assistance et de protection en faveur des victimes de la traite.**

c. Délai de rétablissement et de réflexion

149. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, l'article 13 de la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Ce délai minimum constitue une garantie importante pour les victimes et les victimes potentielles et a plusieurs objectifs, dont celui de permettre à la victime de se rétablir, d'échapper à l'influence des trafiquants et de prendre une décision quant à sa coopération avec les autorités compétentes. Les Parties sont tenues de surseoir à l'exécution d'un éventuel ordre d'expulsion et d'autoriser la personne concernée à rester sur leur territoire pendant ce délai.

150. Conformément à l'article 51 de la Loi sur les étrangers, un ressortissant étranger qui est victime de la traite ne peut pas être expulsé en raison de son entrée ou de sa résidence irrégulière au Monténégro. La seule disposition qui fasse état d'un délai de rétablissement et de réflexion pour les victimes de la traite figure dans la directive sur les conditions et le mode de réglementation du séjour des étrangers victimes de la traite, dont l'article 6 précise : « A la suite du premier dépôt d'une demande, un permis de séjour temporaire est accordé pour une période de trois mois (délai de rétablissement et de réflexion). » Cependant, les autorités monténégrines ont informé le GRETA que cette directive faisait double emploi après l'entrée en vigueur de la loi sur les étrangers et avait donc été abrogée.

151. D'après les informations données par les autorités monténégrines, toutes les victimes de la traite identifiées en 2008-2010 se sont vu accorder un délai de rétablissement et de réflexion. Les autorités monténégrines ont indiqué que les victimes bénéficiaient d'une protection et d'une assistance spéciales pendant cette période.

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

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

d. Permis de séjour

154. L'article 14(1) de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour renouvelables aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins de l'enquête ou de la procédure pénale.

155. En vertu de l'article 51 de la loi sur les étrangers, un permis de séjour temporaire peut être accordé pour motifs humanitaires à un étranger considéré comme victime de la traite, ainsi qu'à un mineur qui a été abandonné ou qui est victime de la criminalité organisée. Il est possible de refuser de délivrer un permis de séjour temporaire pour des motifs liés à la sécurité nationale et à l'ordre public. Le permis de séjour temporaire est accordé pour une durée comprise entre trois mois et un an. Il peut être prolongé en cas de persistance des raisons ayant justifié sa délivrance. En vertu de l'article 9 du Règlement relatif aux procédures d'octroi des permis de séjour temporaires et permanents et de délivrance des documents de voyage et autres aux étrangers, un permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires est accordé si des preuves satisfaisantes sont apportées par une personne morale (organisation internationale, ONG ou organe de l'Etat) qui fournit assistance et protection à la victime ou si l'instance gouvernementale compétente confirme que la victime coopère à mettre au jour des actes criminels.

156. La loi sur les étrangers dispose que les permis de séjour temporaires au Monténégro sont délivrés par le ministère de l'Intérieur, après approbation de la Direction de la police. Une victime de la traite peut aussi soumettre une demande de permis de séjour elle-même, ou par l'intermédiaire de son représentant en justice. Si la victime est un enfant, la demande doit être signée par son tuteur légal ou par son représentant en justice. Dans le cas d'une première demande, le permis est accordé pour une période de trois mois.

157. Il ressort des statistiques fournies par les autorités monténégrines qu'aucune victime de la traite ne s'est vu délivrer de permis de séjour en 2006-2010. Selon les autorités, soit les victimes étaient arrivés au Monténégro avec des documents qui leur permettaient de séjourner légalement et travailler dans le pays pour une période prédéterminée soit ils étaient résidents du Monténégro.

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

a. Indemnisation et recours

159. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties sont aussi tenues de prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les auteurs d'infractions et d'adopter des mesures législatives ou autres afin de garantir l'indemnisation des victimes par l'État. En outre, l'article 15(1) de la Convention précise que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

160. Selon la loi sur l'assistance juridique gratuite, une victime de la traite a droit à des conseils juridiques et à une aide pour rédiger ses documents ; l'assistance juridique englobe aussi la possibilité de se faire assister d'un avocat devant le tribunal, devant le Procureur et devant la Cour constitutionnelle, ainsi que la prise en charge des frais de procédure. Ces droits sont garantis à la victime indépendamment de sa situation financière.

161. En vertu du Code de procédure pénale (CPP), une victime de la traite peut engager une action en indemnisation au titre de dommages matériels ou immatériels. Cette demande est examinée au cours de la procédure pénale, parallèlement à la question de la culpabilité du trafiquant présumé. Une victime a aussi la possibilité de demander une indemnisation devant une juridiction civile, comme le prévoient les dispositions relatives à la réparation des dommages qui figurent dans la loi de 2008 sur les obligations.

162. La loi portant ratification de la Convention du Conseil de l'Europe relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010 au Monténégro, prévoit l'adoption d'une loi spéciale visant à établir un système de dédommagement des victimes d'infractions violentes. Ce système permettra à une victime de se faire indemniser par l'Etat si elle n'a pas pu obtenir d'indemnisation de la part d'autres sources. En décembre 2011, le Gouvernement du Monténégro a approuvé un projet de loi relative à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales. Ce projet a fait l'objet d'un débat public et a été transmis au Conseil de l'Europe et à la Commission européenne pour un avis d'expert. Le programme de travail du Gouvernement pour le quatrième trimestre 2012 prévoit l'adoption du projet final. La loi s'appliquera notamment aux victimes de la traite.

163. De plus, le nouveau CPP contient des dispositions concernant la confiscation et la saisie temporaire des biens des auteurs d'actes relevant de la criminalité organisée (article 401 du CP) et d'autres actes criminels prévus à l'article 113, paragraphe 3 du CP. Les conditions et la procédure de saisie des avoirs sont stipulées à l'article 113 du CP, paragraphe 2 du CP, qui prévoit le renversement de la charge de la preuve quant à l'origine des biens (pouvoirs étendus de confiscation). Cela dit, selon les informations dont dispose le GRETA, il n'y a pas encore eu de confiscation de biens de trafiquants (voir aussi paragraphe 181).

164. Malgré l'existence de dispositions juridiques prévoyant l'indemnisation des victimes de la traite, cet aspect reste largement inexploré. Le GRETA note qu'à ce jour, aucune victime de la traite ne s'est encore vu accorder d'indemnisation. Des représentants d'ONG ont indiqué que les victimes de la traite ne sont pas informées de la possibilité de demander une indemnisation et que, en pratique, il est très difficile de se faire indemniser. Les ONG n'auraient pas les moyens d'aider les victimes à faire cette démarche. Dans ce contexte, les autorités ont souligné que lorsqu'une victime demandait une indemnisation pour préjudice matériel/moral, le tribunal se prononçait à l'issue d'un débat oral, direct et public. L'acceptation ou le rejet du dossier dépend exclusivement du bien-fondé de la demande et le tribunal a toute latitude pour décider des faits considérés comme prouvés. Dans une procédure civile, il est lié par le jugement final de la juridiction qui a déclaré le défendeur coupable.

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

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

b. Rapatriement et retour des victimes

167. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, et de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'Etat de retour. Les Parties doivent également mettre à la disposition des victimes des informations sur les services et organisations susceptibles de les aider à leur retour. Le retour des victimes doit s'effectuer de préférence sur la base du consentement, et il faut l'assurer en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité des personnes concernées, ainsi que de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'il s'agit d'une victime de la traite.

168. Les conditions de rapatriement et de retour des victimes sont définies par le mémorandum de coopération, ainsi que par le mécanisme transnational d'orientation. Le retour doit être volontaire et se faire en toute sécurité. Selon les autorités monténégrines, le rapatriement et le retour sont possibles selon différentes procédures : de gouvernement à gouvernement (au moyen d'une coopération entre les services de détection et de répression) ; par le biais d'une organisation internationale ; au moyen d'une collaboration entre un organisme gouvernemental (le Bureau de lutte contre la traite, par exemple), une ONG et une organisation internationale.

169. Le projet de réinsertion doit être établi conformément au mémorandum de coopération et au mécanisme transnational d'orientation, en collaboration avec la victime et sur la base de ses besoins. Le Bureau de lutte contre la traite, associé aux signataires du mémorandum de coopération, est chargé d'élaborer ce projet. La victime a la possibilité de prendre contact avec un représentant d'une organisation partenaire implantée dans le pays d'origine, qui rencontrera la victime après son retour.

170. Selon les autorités monténégrines, sur la période 2004-2011, toutes les victimes étrangères de la traite au Monténégro ont été rapatriées dans leur pays d'origine ou envoyées dans un autre pays. En outre, le GRETA croit comprendre que le bureau de l'OIM à Podgorica a mis fin à son programme d'aide au retour volontaire destiné aux personnes souhaitant quitter le Monténégro.

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

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

a. Droit pénal matériel

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

173. Comme indiqué au paragraphe 41, l'article 444 du Code pénal érige la traite en infraction pénale. Aux termes du paragraphe 1 de cet article, l'infraction de base est punie de un à dix ans d'emprisonnement. Les paragraphes 3 à 8 énoncent des circonstances aggravantes s'il s'agit d'enfants (au moins trois ans d'emprisonnement) ou en cas de lésions corporelles graves (un à douze ans d'emprisonnement), d'homicide (au moins dix ans d'emprisonnement) et de commission de l'infraction par plusieurs personnes (au moins cinq ans d'emprisonnement). Lorsque les dispositions susmentionnées prévoient une peine minimale, la peine maximale est de 20 ans d'emprisonnement.

174. Toutefois, deux circonstances aggravantes énoncées dans la Convention ne figurent pas dans le texte de l'article 444 du Code pénal : lorsque « l'infraction a été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions » et lorsque « l'infraction a mis en danger la vie de la victime délibérément ou par négligence grave ». S'agissant de la première, les autorités monténégrines renvoient à l'article 416 du Code pénal qui traite d'une manière générale des infractions pénales commises par des agents publics en violation du règlement ou par manquement à leurs obligations, et qui prévoit des peines pouvant aller jusqu'à dix ans d'emprisonnement. Dans le cas où la traite serait le fait d'un agent public, il y aurait concours d'infractions et la sanction combinerait les peines prononcées pour chacune des infractions. De même, il y aurait concours d'infractions si la vie de la victime était mise en danger volontairement ou en raison d'une négligence grave, en cas d'atteintes graves à l'intégrité corporelle ou de décès de la victime, ou en cas de transport dans de mauvaises conditions ayant mis en danger la vie de la victime : par exemple les articles 155 (« exposition au danger ») ou 157 (« non-assistance ») du Code pénal s'appliqueraient. **Cependant, afin d'assurer une pleine cohérence avec les exigences de l'article 24 de la Convention, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient inclure dans les circonstances aggravantes la commission d'une infraction pénale par un agent public dans l'exercice de ses fonctions et la mise en danger de la vie de la victime délibérément ou par négligence grave.**

175. Les autorités monténégrines ont indiqué que des condamnations antérieures – prononcées par des juridictions étrangères ou monténégrines – pour des actes de traite pouvaient être prises en compte par les tribunaux monténégrins à titre de circonstance aggravante pour déterminer la peine à appliquer en cas de nouvelle infraction commise par la personne. Le tribunal monténégrin prendra en considération la peine d'emprisonnement ou toute autre forme de privation de liberté prévue pour l'infraction pénale, ainsi que la peine purgée en application d'un jugement étranger, pour la même infraction pénale. Par le biais du dispositif d'entraide judiciaire internationale et conformément à la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, le tribunal est informé des jugements antérieurs prononcés dans d'autres pays (voir paragraphe 84). Par l'intermédiaire du ministère de la Justice, les tribunaux échangent des commissions rogatoires avec les autorités judiciaires étrangères aux fins de l'entraide judiciaire internationale.

176. En ce qui concerne l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité, l'article 444 du Code pénal dispose que la « confiscation » des documents d'identité est l'un des moyens de commettre l'infraction de traite et les articles 412 à 415 du Code pénal érigent en infraction la falsification de documents, qui est une des actes prévus à l'Article 20 de la Convention. A cet égard, le GRETA tient à souligner que le libellé de l'article 20(c) de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait de retenir, soustraire, altérer, endommager ou détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne. Le rapport explicatif de la Convention établit que les Parties sont libres de décider si elles incriminent également ces actes concernant un document de voyage ou d'identité frauduleux¹⁶. **Partant, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre les mesures nécessaires pour ériger en infractions pénales les actes consistant à fournir, procurer, altérer, endommager ou détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite.**

177. Comme indiqué au paragraphe 101, aux termes de l'article 444, paragraphe 7 du Code pénal, « est puni de six mois à cinq 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 du présent article. » Si la victime est un enfant, l'auteur est puni de trois à quinze ans d'emprisonnement. Le GRETA se félicite de l'incrimination de l'utilisation des services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite. Il n'y a toujours pas eu de condamnations sous cette provision relativement récente (introduite en 2010).

178. L'article 445 du Code pénal incrimine en particulier la traite d'enfants aux fins d'adoption : « Est puni de un à cinq ans d'emprisonnement le fait d'enlever une personne de moins de 14 ans 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 ou de la transporter, de la loger ou de la cacher. » La commission de cette infraction en bande organisée est punie d'au moins trois ans d'emprisonnement. En ce qui concerne la limitation de cette disposition aux enfants de moins de 14 ans, voir les commentaires au paragraphe 45.

179. Aux termes de l'article 446 du Code pénal (réduction de personnes en esclavage et transport de personnes réduites en esclavage), « (1) est puni de un à dix ans d'emprisonnement le fait, en violation des règles du droit international, de réduire une personne en esclavage ou de la placer dans une situation similaire, ou de maintenir une personne dans une telle situation, ou d'acheter, de vendre, de remettre une personne ou de servir d'intermédiaire dans l'achat, la vente ou la remise d'une personne, ou d'inciter une personne à vendre sa propre liberté ou la liberté de tiers qu'elle soutient ou dont elle a la charge ; (2) est puni de six mois à cinq ans d'emprisonnement le fait de transporter d'un pays à un autre des personnes réduites en esclavage ou placées dans une situation similaire ; (3) lorsque les infractions visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article sont commises sur une personne mineure, leur auteur est puni de cinq à quinze ans d'emprisonnement. » Le GRETA croit comprendre qu'il n'existe pas de jurisprudence sur l'article 446, mais il est clair que son champ d'application recoupe celui de l'article 444. Voir sur ce point les commentaires au paragraphe 43.

¹⁶

Voir paragraphes 241 et 242 du rapport explicatif.

180. Les autorités monténégrines ont évoqué deux autres dispositions du Code pénal qui sont liées à l'infraction de traite : l'article 209 (proxénétisme et entremise en vue de rapports sexuels avec un mineur) et l'article 210 (entremise aux fins de prostitution). Le premier consiste à fournir un mineur à une personne pour des actes sexuels, en transférant des messages, en établissant des contacts, en encourageant le mineur, etc. La peine prévue est comprise entre trois mois et cinq ans d'emprisonnement. Une variante de cette infraction consiste à fournir un mineur pour des actes sexuels en louant un local ou un appartement, en organisant le transport sur le lieu de l'acte sexuel, etc. La peine peut aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement. On considère que l'infraction pénale est caractérisée par le proxénétisme ou la facilitation de la débauche (acte équivalent) ou d'autres actes sexuels, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il y a eu rapport sexuel. En ce qui concerne l'article 210, l'infraction consiste à inciter ou encourager une personne à la prostitution, à contribuer au transfert d'une personne à une autre aux fins de prostitution et à promouvoir la prostitution ou à en faire la publicité. Les actes visés sont décrits en des termes généraux, ce qui permet de réprimer un grand nombre d'infractions liées à des actes sexuels sur la base de cet article. La peine prévue pour entremise aux fins de prostitution est comprise entre un et dix ans d'emprisonnement.

181. Comme indiqué au paragraphe 163, le nouveau Code de procédure pénale et le Code pénal contiennent des dispositions concernant la confiscation des biens des auteurs d'actes relevant de la criminalité organisée ; ces dispositions prévoient le renversement de la charge de la preuve quant à l'origine des biens et permettent une vaste confiscation. Il est possible de saisir les biens lors de l'enquête, en vue de les confisquer à la fin de la procédure judiciaire. Lors de sa visite au Monténégro, la délégation du GRETA a été informée qu'il n'y avait eu aucune confiscation de biens de trafiquants (le Code de procédure pénale étant entré en vigueur à une date relativement récente), mais que des avoirs d'origine criminelle liés au blanchiment d'argent et à des infractions à la législation sur les stupéfiants avaient déjà été confisqués. Après la visite, les autorités monténégrines ont informé le GRETA que, dans l'affaire « Aphrodite » (voir paragraphes 85 et 193), le procureur avait déposé une demande en vue de saisir des biens acquis au moyen de l'infraction pénale de traite. Le GRETA rappelle que la confiscation d'avoirs d'origine criminelle est un moyen essentiel de renforcer l'effet de la peine et de faire en sorte qu'une indemnisation soit versée à la victime ; il souligne à cet égard que la confiscation suppose de détecter, d'identifier et de saisir les actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et d'avoir mis en place les procédures nécessaires. **Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour garantir l'application concrète des dispositions juridiques concernant la confiscation des biens des personnes reconnues coupables de traite.**

182. En vertu de la loi sur la responsabilité pénale des personnes morales, une personne morale est tenue pour responsable d'une infraction pénale commise par un individu 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 celle-ci est engagée même si l'individu a enfreint la politique commerciale ou les instructions de la personne morale. De plus, la personne morale est tenue pour responsable même si l'auteur n'a pas été reconnu coupable de l'infraction. La responsabilité de la personne morale n'exclut pas celle de l'auteur de l'infraction. La liste des personnes morales qui peuvent être tenues pour responsables d'une infraction pénale est la suivante : les organisations commerciales, les entreprises étrangères et leurs filiales, les entreprises de services publics, les institutions publiques, les organisations non gouvernementales nationales et étrangères, les fonds d'investissement, d'autres fonds (à l'exception de ceux qui remplissent exclusivement une mission de service public), les organisations sportives, les partis politiques et toute autre association ou organisation qui, dans le cadre de son fonctionnement, acquiert ou reçoit régulièrement ou occasionnellement des fonds dont elle assure la gestion. A la connaissance du GRETA, aucune personne morale n'a été reconnue coupable de traite.

183. Les représentants des pouvoirs publics rencontrés lors de la visite au Monténégro ont indiqué qu'un nouveau Code pénal serait élaboré dans les deux prochaines années. **Le GRETA considère que dans le contexte de la rédaction d'un nouveau code pénal les autorités monténégrines devraient examiner de manière approfondie l'efficacité des dispositions relatives à la traite et des dispositions connexes susmentionnées du Code pénal, afin d'éviter tout chevauchement de leurs champs d'application respectifs et d'améliorer la clarté et la sécurité juridiques.**

b. Non-sanction des victimes de la traite

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

185. La législation monténégrine ne contient pas de disposition spécifique couvrant l'article 26 de la Convention. Les autorités monténégrines ont mentionné les dispositions générales du Code pénal prévoyant des circonstances exonérantes ou atténuantes. En vertu du Code pénal, un acte de force majeure n'est pas considéré comme une infraction pénale. Si l'auteur d'un acte a agi afin de se protéger ou de protéger un tiers d'un danger ne pouvant être assimilé à un cas de force majeure ou sous la menace, ce sont les dispositions relatives à la nécessité extrême qui s'appliquent. Lorsque l'infraction pénale a été commise sous la contrainte ou la menace et que les conditions permettant d'exclure sa responsabilité pénale ou d'établir la nécessité extrême ne sont pas satisfaites, le délinquant encourt une peine réduite ; lorsqu'il a agi avec des circonstances particulièrement atténuantes, il peut être relaxé. Si l'individu soumis à la contrainte ou à la menace n'est pas considéré comme l'auteur de l'acte criminel, ce dernier est celui qui a exercé ladite contrainte ou menace.

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

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

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

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

189. Au Monténégro, le parquet peut engager de sa propre initiative une instruction pénale pour traite des êtres humains. Si le procureur conclut qu'il n'y a pas lieu d'engager des poursuites contre certains des complices présumés, il doit en informer la partie lésée dans un délai de huit jours, lui indiquer qu'elle peut intenter une action en justice de son côté et lui communiquer la décision de rejet de la plainte pénale. La partie lésée a le droit d'intenter une action en justice dans les 30 jours suivant la date de notification et de déposer une nouvelle plainte. Si elle ignore que le parquet n'a pas engagé de poursuites ou qu'il a abandonné les poursuites, elle peut déclarer auprès du tribunal compétent son intention d'intenter une action en justice dans les six mois suivant la date à laquelle le parquet a rejeté la plainte ou suspendu l'enquête. Si elle décède, son époux, son compagnon, ses enfants, ses parents, les enfants qui lui ont été confiés, ses parents d'accueil, ses frères ou ses sœurs peuvent, dans les trois mois suivant son décès, intenter une action en justice (aux termes de l'article 59 du Code de procédure pénale).

190. Le nouveau Code de procédure pénale a introduit la notion d'enquête conduite par le procureur (initialement réservée aux infractions relevant de la criminalité organisée, elle a été étendue à toutes les infractions en septembre 2011). Cette nouveauté est généralement considérée comme une évolution positive dans la mesure où elle améliore la collecte des preuves (avant l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale, l'enquête était confiée à un juge d'instruction). Le nouveau Code de procédure pénale prévoit également l'utilisation de techniques d'enquête spéciales qui doivent être autorisées par un juge d'instruction (mesures sous l'article 157, paragraphe 1 du Code de procédure pénale) ou un procureur (mesures sous l'article 157, paragraphe 2). En particulier, l'article 157 (applicable notamment aux infractions passibles d'au moins dix ans d'emprisonnement et à d'autres infractions pénales énoncées relevant de la criminalité organisée, de la corruption, etc.) permet la surveillance secrète, la mise sur écoute, l'utilisation d'agents infiltrés, la surveillance de biens et le contrôle de livraisons, etc. Les autorités monténégrines ont indiqué que ces techniques pouvaient être utilisées dans les affaires de traite, à condition d'être autorisées par un juge d'instruction (mesures en vertu de l'article 157, paragraphe 1 du Code de procédure pénale) ou un procureur (mesures en vertu de l'article 157, paragraphe 2 du Code de procédure pénale). Les autorités monténégrines ont informé le GRETA que la technique des livraisons surveillées pouvait être utilisée dans les cas de traite dès lors que les conditions prévues à l'article 158 du Code pénal étaient remplies (notamment l'existence d'éléments tels que la criminalité organisée, la corruption, le blanchiment d'argent, l'abus d'autorité, l'enlèvement, l'extorsion, l'entremise aux fins de prostitution, le trafic illicite).

191. D'après les hauts magistrats du parquet rencontrés pendant la visite du GRETA au Monténégro, les principales difficultés rencontrées au cours des poursuites pour traite consistent à obtenir des dépositions objectives et précises des victimes/témoins. Il est donc important de veiller à ce que les victimes soient préparées psychologiquement et disposées à faire une déposition ; à cet égard, les ONG qui fournissent un toit et une aide aux victimes ont un rôle crucial à jouer.

192. La protection des victimes et des témoins de traite est régie par deux textes juridiques : le nouveau Code de procédure pénale et la loi de 2004 sur la protection des témoins. Le Code de procédure pénale régit la protection des témoins dans l'enceinte du tribunal et prévoit qu'ils peuvent participer à l'audience sous un pseudonyme et à l'aide de moyens techniques (mur de protection, outils de transmission des images et du son, etc.). En dehors de la procédure pénale, c'est-à-dire pendant la phase préliminaire ou après la fin de la procédure pénale, la protection des témoins est régie par la loi sur la protection des témoins. Aux termes de celle-ci, les témoins et les membres de leur famille proche peuvent bénéficier de différents types de protection : protection physique de la personne et de ses biens ; attribution d'un nouveau lieu de résidence ; dissimulation de l'identité et d'informations ; changement d'identité. La participation au Programme de protection des témoins suppose le consentement de la personne concernée et son acceptation des conditions fixées par l'Etat. Les décisions relatives à l'application, la suspension, l'arrêt ou l'extension de ce programme sont prises par une commission composée d'un juge de la Cour suprême du Monténégro, de l'adjoint du procureur général suprême et du responsable du Service de protection des témoins. Les autorités monténégrines ont indiqué au GRETA que ce service avait jusqu'à présent appliqué des mesures de protection à l'égard d'une personne dans une affaire de traite. Il existe dans les tribunaux monténégrins un service spécial chargé de soutenir les parties lésées, les témoins et les victimes de traite, de traite d'enfants aux fins d'adoption et de violence domestique. Une brochure donne les coordonnées des personnels judiciaires chargés d'apporter un soutien, ainsi que des informations sur la procédure pénale, les témoignages et les mesures de protection. Cela dit, le GRETA note avec préoccupation que selon un récent rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) les témoins n'auraient pas toujours bénéficié de la protection appropriée au Monténégro¹⁷.

193. La délégation du GRETA a également été informée par des procureurs que les cas de traite faisaient parfois l'objet de poursuites sur la base des articles 209 ou 210 du Code pénal (voir paragraphe 180). Selon les procureurs, les accusations fondées sur ces deux articles sont moins difficiles à prouver et il est donc plus aisé d'obtenir des condamnations. A titre d'exemple, ils ont cité l'affaire dite « Aphrodite », dans laquelle étaient impliquées deux discothèques. Durant six mois, en 2010, la police a réuni des preuves au moyen de la surveillance secrète. Au final, 16 personnes ont été arrêtées ; huit ont été inculpées d'association de malfaiteurs, de traite des êtres humains et d'entremise aux fins de prostitution en bande organisée, et les huit autres (dont trois policiers qui travaillaient également comme agents de sécurité dans les discothèques) ont été inculpées de traite des êtres humains, d'entremise aux fins de prostitution et d'abus de fonction. Au total, 13 victimes potentielles de la traite originaires de Serbie et du Kosovo* ont été identifiées et sept d'entre elles ont accepté de témoigner. L'affaire a été jugée par la haute cour de Podgorica, qui n'a pu établir les éléments de traite. Les condamnations prononcées étaient donc simplement fondées sur l'association de malfaiteurs et l'entremise aux fins de prostitution et, dans le cas des trois policiers, l'abus de fonction. Un recours a été déposé contre l'arrêt de la haute cour de Podgorica. Sur décision de la cour d'appel du Monténégro du 20 janvier 2012, le jugement rendu en première instance a été annulé et l'affaire a été renvoyée à la haute cour pour être rejugée.

194. Selon les statistiques fournies par les autorités monténégrines, sur la période allant de 2004 au 1^{er} décembre 2011, la Direction de la police a porté 18 charges criminelles pour traite en vertu de l'article 444 du Code pénal, et une en vertu de l'article 445 du Code pénal¹⁸. Au cours de la même période, le Bureau du procureur a inculpé 52 personnes au titre de l'article 444 du Code pénal, et six au titre de l'article 445 du Code pénal. Les tribunaux ont traité 14 dossiers de traite pendant cette période : ils ont prononcé 11 condamnations définitives et une relaxe définitive ; dans deux autres cas, une procédure d'appel suivait son cours. Les peines allaient d'un an à six ans et 10 mois d'emprisonnement.

¹⁷ APCE, « La protection des témoins : pierre angulaire de la justice et de la réconciliation dans les Balkans », Doc. 12440 rev, 12 janvier 2011, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12440.htm>.

¹⁸ En 2004, six plaintes pénales contre 15 personnes ; en 2005, trois plaintes pénales contre trois personnes ; en 2006, deux plaintes pénales contre sept personnes ; en 2007, deux plaintes pénales contre huit personnes (dont quatre pour entremise aux fins de prostitution) ; en 2008, deux plaintes pénales contre neuf personnes ; en 2009, deux plaintes pénales contre quatre personnes ; en 2010, deux plaintes pénales contre 16 personnes.

195. Lors de sa visite au Monténégro, la délégation du GRETA a tenté de faire le point sur l'affaire S.Č., qui avait été largement médiatisée en 2002-2003 et donné lieu à une mission conjointe d'évaluation d'experts du Conseil de l'Europe et de l'OSCE¹⁹. S.Č., une Moldave ayant échappé à ses ravisseurs à Podgorica et demandé l'aide de la police en novembre 2002, a accusé un certain nombre de personnes de violences physiques et sexuelles, et notamment plusieurs responsables monténégrins, dont le procureur adjoint de l'époque. Malgré la somme des éléments de preuve réunis pendant l'enquête, le procureur du tribunal de première instance a décidé en mai 2003 de ne pas poursuivre quatre personnes soupçonnées de traite et d'entremise aux fins de prostitution, et le juge d'instruction a classé l'affaire en juin 2003.

196. Selon le rapport d'experts susmentionné, l'affaire a été mal gérée à différents stades par différents acteurs : par exemple, les policiers auraient menacé S.Č. alors qu'elle se trouvait dans un centre d'accueil ; la procédure d'identification photographique a été entachée d'irrégularités ; de hauts représentants du parquet ont considéré S.Č. comme un « témoin non fiable » et fait des déclarations à ce sujet dans la presse. L'équipe d'experts a estimé qu'il était extrêmement rare qu'un procureur décide de ne pas engager de poursuites au terme de l'enquête, dans la mesure où il est lié par le principe de légalité et doit poursuivre s'il existe des raisons suffisantes de le faire. Les experts étaient d'avis que toutes les raisons étaient réunies pour renvoyer l'affaire devant un tribunal et ont formulé un certain nombre de recommandations sur le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite en général et sur l'affaire S.Č. en particulier.

197. Le GRETA s'inquiète de ce que l'affaire S.Č. n'ait pas été examinée par un tribunal, malgré toutes les preuves réunies lors de l'enquête. Ce fait, ajouté aux conclusions susmentionnées des experts selon lesquelles S.Č. n'a pas été traitée comme une victime potentielle de la traite devrait l'être, soulève des questions quant à l'adéquation du cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite au Monténégro.

198. La délégation du GRETA a appris que l'affaire S.Č. n'avait pas été rouverte, en dépit du rapport d'experts et des recommandations susmentionnés. Le GRETA croit savoir qu'il est juridiquement possible de rouvrir une affaire lorsque le procureur est en possession d'une nouvelle preuve ou lorsqu'il est prouvé qu'une décision rendue lors de la procédure précédente était fondée sur un abus de fonction ou qu'une infraction pénale a été commise par le procureur. Si rien n'est fait pour rouvrir l'affaire S.Č., il y aura prescription. En réponse à la demande du GRETA de se voir produire des informations à jour sur toute mesure prise pour rouvrir l'affaire S.Č., les autorités monténégrines ont simplement réitéré qu'elle était suspendue par une décision du 2 juin 2003 liée au retrait du procureur des poursuites. A cet égard, le GRETA note avec inquiétude que les autorités monténégrines n'ont pas fourni des informations à jour, comme il le demandait, sur toute démarche entreprise pour rouvrir l'affaire S. Č., qui suscite des préoccupations ayant trait à un certain nombre de dispositions de la Convention.

199. La délégation du GRETA a été informé que l'ancien procureur adjoint contre lequel S.Č. avait témoigné a porté plainte contre celle-ci pour faux témoignage et en 2011 le tribunal de première instance de Podgorica a ouvert une procédure pénale par défaut contre S.Č. (la défenderesse ne réside plus au Monténégro depuis 2003)²⁰. Le GRETA croit comprendre que la décision de tenir un procès par défaut est prise par le tribunal, sur demande du procureur si des raisons importantes le justifient (par exemple l'intérêt public à juger l'affaire même en l'absence du suspect/défendeur). Les autorités monténégrines ont par la suite informé le GRETA que la décision rendue le 24 février 2012 par le tribunal de première instance de Podgorica a exempté S.Č. de poursuites pour deux infractions pénales de faux témoignage (article 389, paragraphes 3 et 4 en relation avec le paragraphe 1 du Code pénal). Le jugement n'est pas définitif et la procédure d'appel est en cours.

¹⁹ Conseil de l'Europe, SG/INF(2003)42, 11 décembre 2003, *Joint Council of Europe/OSCE assistance to Montenegro in the fight against trafficking in human beings. Independent Experts' Report on their visit to Podgorica (22-24 July 2003) and Responses of the Government of Montenegro*.

²⁰ Human Rights Foundation (2011), *Human Rights in Montenegro 2010-2011*, p. 194-195.

200. Le GRETA note que le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite au Monténégro a évolué par rapport au précédent, qui était en vigueur au moment de l'enquête sur l'affaire S.Č. Le nouveau Code de procédure pénale prévoit que les déclarations d'un témoin à la police ne sont pas recevables devant un tribunal, mais une déposition faite au cours d'une audition préliminaire devant un procureur (qui est chargé de l'enquête en vertu du nouveau Code de procédure pénale) peut constituer un élément de preuve et être reproduite lors de l'audience devant le tribunal. Cela permet d'éviter que les témoins, qui sont potentiellement vulnérables, ne soient contraints de témoigner plusieurs fois devant le tribunal.

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

- **identifier des lacunes dans la procédure d'enquête et la présentation des cas devant les tribunaux, notamment en vue de garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives ;**
- **renforcer les enquêtes et les poursuites concernant les cas de traite dans lesquels des agents publics étaient impliqués, en imposant et en appliquant aux personnes condamnées des sanctions proportionnées et dissuasives.**

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

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

5. Conclusions

204. Le cadre juridique et institutionnel mis en place par les autorités monténégrines pour prévenir et combattre la traite des êtres humains constitue un bon fondement pour aborder ce phénomène sous l'angle des droits humains. Cela étant, le GRETA considère que la législation monténégrine définit de manière trop restrictive la notion de « victime de la traite », en la faisant dépendre de l'issue de poursuites pénales. De ce fait, l'identification des victimes de la traite est envisagée uniquement du point de vue répressif, ce qui est contraire à l'approche requise par la Convention du Conseil de l'Europe, fondée sur les droits humains et centrée sur la victime.

205. Le financement complet par les autorités monténégrines du centre d'accueil de victimes de la traite et la participation accrue des ONG témoignent de la volonté de placer les droits humains des victimes au centre de la lutte contre la traite. Cependant, il faudrait faire des efforts supplémentaires afin que l'assistance soit adaptée aux besoins des victimes et facilite leur réinsertion dans la société.

206. Les victimes de la traite devraient se voir accorder un délai de rétablissement et de réflexion durant lequel aucune mesure d'expulsion ne peut être appliquée, et bénéficier d'un permis de séjour en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes. En outre, le droit des victimes de la traite à une indemnisation devrait être effectif, notamment grâce à la création d'un mécanisme d'indemnisation par l'Etat.

207. Une approche centrée sur la victime exige également de garantir la protection effective des victimes de la traite pendant l'enquête et d'empêcher leur intimidation pendant et après la procédure judiciaire. Le GRETA considère en outre qu'il est nécessaire de prendre des mesures législatives permettant de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

208. Par ailleurs, la formation des membres des forces de l'ordre, des gardes-frontières, des procureurs, des juges, des travailleurs sociaux et des autres professionnels concernés devrait souligner la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains pour lutter contre la traite, en s'appuyant sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ainsi que sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

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

Annexe I: Liste des propositions du GRETA

Définition de « traite des êtres humains »

1. Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient inclure l'enlèvement dans les moyens de commettre l'infraction de traite des êtres humains.
2. Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient inclure expressément « l'esclavage et les pratiques analogues à l'esclavage » dans les formes d'exploitation résultant de la traite.
3. Le GRETA considère que le fait d'indiquer expressément que le consentement de la victime de traite à l'exploitation envisagée n'entre pas en ligne de compte pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.
4. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient étendre le champ d'application de l'article 445 du Code pénal pour y inclure les enfants de moins de 18 ans, conformément à la Convention.

Définition de « victime de la traite »

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

Approche globale et coordination

6. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient encore renforcer la coordination entre les pouvoirs publics et les ONG qui œuvrent contre la traite, afin que celles-ci soient associées à la planification et à la mise en œuvre de la politique nationale.
7. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des dispositions supplémentaires pour donner un caractère global à l'action nationale destinée à combattre la traite. Elles devraient notamment :
 - encourager une participation plus effective de tous les organes publics associés à la mise en œuvre des mesures de lutte contre la traite aux niveaux national et local, et développer la coordination de leurs activités ; dans ce contexte, il est important de continuer à sensibiliser à l'existence du mémorandum de coopération et les responsabilités qui en découlent.
 - accorder une attention accrue aux actions de prévention menées auprès des groupes vulnérables tels que la communauté RAE, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les enfants privés de soins parentaux placés en institution ;
 - veiller à ce que l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes soit appliquée à la politique nationale anti-traite ;
 - intégrer, dans l'action nationale, des mesures visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

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

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

Formation des professionnels concernés

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

Collecte de données et recherches

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

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

Coopération internationale

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

Mesures de sensibilisation et initiatives pour décourager la demande

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Identification des victimes de la traite

20. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines :

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

- à fournir à ces professionnels qui sont en première ligne des indicateurs opérationnels, des orientations et des « trousseaux à outils » à utiliser lors de l'identification ; il faudrait mettre ces indicateurs à jour régulièrement, pour tenir compte de l'évolution permanente des caractéristiques des victimes de la traite ;
- à mettre en place une formation interinstitutionnelle sur l'identification des victimes pour les professionnels qui sont en première ligne (notamment pour les membres des forces de l'ordre, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé et le personnel des institutions spécialisées pour enfants et des ONG) ;
- à veiller à ce que les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus volontariste et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite.

Assistance aux victimes

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

- à faire en sorte que les services proposés dans les refuges pour victimes de la traite soient adéquats et adaptés aux besoins particuliers de ces personnes. A cet égard, il convient de mieux concilier la nécessité de mettre les victimes de la traite en lieu sûr et la nécessité de favoriser leur rétablissement et leur réadaptation ; cela suppose que le personnel qui est en contact avec ces victimes soit davantage sensibilisé à l'importance de respecter leur vie privée et de les aider à se réadapter ;
- à faciliter la réinsertion sociale des victimes de la traite et à éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite en assurant leur formation professionnelle et en leur donnant accès au marché du travail ;
- à améliorer le système d'assistance aux enfants victimes de la traite, en ce qui concerne à la fois l'hébergement et la mise en place de programmes de soutien à moyen et à long terme, adaptés aux besoins des enfants ;
- à veiller à ce que tous les signataires du mémorandum de coopération remplissent effectivement les obligations leur incombant en matière d'assistance aux victimes potentielles de la traite ;
- à former tous les professionnels chargés de la mise en œuvre de mesures d'assistance et de protection en faveur des victimes de la traite.

Délai de rétablissement et de réflexion

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

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

Permis de séjour

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

Indemnisation et recours

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

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

Rapatriement et retour des victimes

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

Droit pénal matériel

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

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

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

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

Non-sanction des victimes de la traite

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

Enquêtes, poursuites et droit procédural

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

- identifier les lacunes dans la procédure d'enquête et la présentation des cas devant les tribunaux, notamment en vue de garantir que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives ;
- renforcer les enquêtes et les poursuites concernant les cas de traite dans lesquels des agents publics étaient impliqués, en imposant et en appliquant aux personnes condamnées des sanctions proportionnées et dissuasives.

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

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

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

Institutions publiques

- Bureau pour la lutte contre la traite des êtres humains
- Direction de la Police
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
- Ministère des Affaires étrangères et de l'intégration européenne
- Ministère des Droits des minorités
- Ministère de la Santé
- Ministère du Travail et des Affaires sociales
- Ministère de l'Éducation et du Sport
- Bureau du Procureur Général de l'État
- Cour Suprême
- Haute Cour de Podgorica
- Parlement du Monténégro
- Protecteur des libertés et des droits de l'homme (Ombudsman) du Monténégro

Organisations intergouvernementales et missions étrangères

- Organisation internationale pour les migrations (IOM) Mission au Monténégro
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) Mission au Monténégro
- Ambassade des États-Unis à Podgorica

ONG et autres acteurs non gouvernementaux

- Montenegrin Women's Lobby
- Women's Safe House
- SOS Hotline for Victims of Violence Podgorica
- SOS Nikšić
- Barreau du Monténégro

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation dans le 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 24 juillet 2012 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités monténégrines, reçus le 5 septembre 2012 et disponibles uniquement en anglais, se trouvent ci-après.



MONTENEGRO
MINISTRY OF THE INTERIOR
OFFICE FOR FIGHT AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

No: 252/12

Podgorica, September 5, 2012

Council of Europe
Justice and Human Dignity Directorate
Executive Secretary of the Council of Europe
Convention on Action against Trafficking in Human Beings

**Final Comments on Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention
on action against trafficking in human beings**

The Government of Montenegro, with a great attention has received GRETA Report on the implementation of the CoE Convention on action against trafficking in Human Beings in Montenegro. Report is considered of a great significance and we will continue with the implementation of activities to meet the standards set by the Convention. In that regard, we are particularly encouraged by the fact that many of the activities of the Government of Montenegro in the prevention of and fight against human trafficking GRETA has noted as positive, which further encourages us to continue to make additional efforts in order to further improve the efficiency of all the institutions involved in the fight against trafficking people in Montenegro.

We would particularly like to express our gratitude to the members of the GRETA delegation that visited Montenegro - Ms. Petya Nestorova, Executive Secretary of the Secretariat of the CoE Convention for the fight against human trafficking, experts Ms. Louise Calleja and Mr. Davor Derencinovic for the excellent cooperation during the whole monitoring period.

In the text to follow we wanted to add a couple of comments on specific paragraphs of the final GRETA Report, as well as on some of the proposals that have already been partially implemented by the relevant state authorities of Montenegro.

Finally, we wish to emphasize the readiness of the Government of Montenegro to further continue fruitful cooperation with the GRETA in effective implementation of the CoE Convention on action against trafficking in human beings in Montenegro.

Sincerely,

Head of Office

Zoran Ulama

FINAL COMMENTS by the Montenegrin authorities:

-PARAGRAPH 38. Comment/intervention by Supreme Court of Montenegro: “In the area of court competences, according to the Montenegrin authorities, cases of human trafficking have a priority in handling, pursuant to a conclusion from a meeting of the President of the Supreme Court and the presidents of all courts. This means that such cases are immediately processed and the main court hearing is scheduled within the shortest period from the day of receiving the case in the court and its assignment to a judge. The presidents of all courts are obliged to submit monthly reports to the Supreme Court, specifying the status of criminal proceedings for trafficking in human beings and trafficking in children for adoption. In addition, the protection of witnesses and victims of human trafficking, as well as their family members, is provided for in the Witness Protection Law and the Code of Criminal Procedure and through the establishment of a support Service for injured parties/witnesses of THB offences **AS** a special court service regarding criminal cases related to THB.”

-PARAGRAPH 84. Comment from Ministry of Justice and Human Rights: International legal assistance is provided in accordance with international agreements and if there is no international agreement or specific issues are not regulated by such act, international legal assistance is provided in accordance with the Law on International Legal Assistance on condition of reciprocity. International legal assistance shall include the extradition of accused and convicted persons, assignment or transfer of the criminal prosecution, enforcement of foreign criminal judgments, submission of documents, written materials, and other items in connection with criminal proceedings in a foreign country, as well as the execution of certain procedural actions, such as interrogation of the accused, witnesses and experts, crime scene investigation, search of premises and persons and temporary seizure of items. The central organ for communication in cases of international legal assistance is the Ministry of Justice and if the international agreement provides, the judicial authorities may communicate directly with the competent authority of the other State. In urgent cases, a request for international legal assistance can be provided through the Central Bureau of National Interpol. In order to improve the efficiency of cooperation in this field, the Law provides for the mutual exchange of information that some international agreements recognized as a spontaneous exchange of information.

-PARAGRAPH 150. Comment from Ministry of the Interior- Sector for administrative interior affairs: In terms of the reflection period (recovery and reflection), we note that the existence of this period is not prescribed by law, but in upcoming period it will be incorporated into the Law on Foreigners, through appropriate amendments, with a view to full harmonization of Montenegrin legislation with the EU.

- PARAGRAPH 158. Comment from Ministry of the Interior- Sector for administrative interior affairs: The issue of granting temporary residence permit to a foreigner assumed to be victims of the human trafficking is regulated by the Law on Foreigners and by Rulebook on procedures for granting temporary and permanent residence and issuing travel and other documents to foreigners. Temporary residence is granted with a validity of up to one year. Article 51 of the Law on Foreigners stipulates following:

“A temporary residence for humanitarian reasons can be granted to an alien assumed to be the victim of the crime of trafficking with human beings, as well as to an alien minor who has been abandoned or is a victim of organized crime even if he does not fulfill conditions pursuant to Article 39 hereof (condition from Article 36 of this Law on foreigners are: that an alien has resources sufficient for his maintenance; has provided accommodation; has health insurance).

A temporary residence from humanitarian reasons shall not be granted to an alien if such is required by the reasons of national security and public order.

A temporary residence for humanitarian reasons shall be granted to a period of time from three months up to one year and can be extended until conditions pursuant to paragraph 1 hereof exist.

An alien pursuant to paragraph 1 hereof is not allowed to be subject to expulsion due to illegal entry or residence in Montenegro.

An alien pursuant to paragraph 1 hereof subject to well founded concern that by giving his statement he could be exposed to the life, health, physical integrity or freedom risk shall be provided protection and fulfillment of rights pursuant to regulations of the Witness Protection Act.”

- Article 9 of the Rulebook on procedures for granting temporary and permanent residence and issuing travel and other documents to foreigners, prescribes that a temporary residence for humanitarian reasons is granted based on adequate evidence of a legal person (international organization, nongovernmental organization, or a state authority) that provides assistance and protection to the victim, or the competent government authority confirming that the victim cooperates in disclosing criminal acts.

According to above mentioned, it can be concluded that victims of trafficking, without hindrances can regulate their residence in Montenegro.

- PARAGRAPH 170. Comment from the Office for Fight against THB: There was one case in 2011 where IOM provided financial means for travel expenses of victim of human trafficking to the third country. When there is a need, Office for Fight Against Trafficking in Human Beings seeks financial assistance from IOM for organization of victims repatriation.

-PARAGRAPH 175. part – “Imprisonment or any other form of deprivation of liberty in relation to the criminal offence, as well as the sentence which the perpetrator has served by the ruling of a foreign country’s court, is counted into the sentence rendered by a domestic court for the same criminal act.”
Comment from Ministry of Justice and Human Rights and Prosecutor’s Office: The procedures of extradition, transfer of sentenced persons and the recognition of foreign criminal judgments, the time spent in custody or serving a sentence for a criminal offense shall be included in the sentence imposed for the same offense in another state.

-PARAGRAPH 180. “The Montenegrin authorities have referred to two other provisions of the CC which are related to the offence of THB: Article 209 (pimping and facilitating sexual intercourse with a minor) and Article 210 (mediation in prostitution). Article 209 concerns minors who are being provided to another person for sexual acts, by means of transferring messages, establishing contacts, inciting of a minor, etc. The stipulated punishment is imprisonment for a term of three months to five years. Another form of this criminal offence is providing a minor for sexual acts by renting premises, leasing apartments, providing transportation services to the location where the sexual act is performed, etc. The prescribed punishment is imprisonment for a term of up to **five (Ministry of Justice and Human Rights)** years. It is considered that the criminal offence has been done by the actual pimping or enabling of debauchery, an act equal to it, or other sexual acts, meaning not necessarily sexual intercourse. As regards Article 210, the offence represents inciting or encouraging another person to prostitution, taking part in transferring a person to another person for prostitution, and promoting or advertising prostitution. The actions are stipulated widely, which enables prosecuting a large number of offences related to sexual acts under this article. The punishment envisaged for mediation in prostitution is imprisonment for a term of from one to 10 years.”

-PARAGRAPH 190- part: “The new Code of Criminal Procedure (CCP) introduced prosecutor-led investigation (initially only for crimes of organised nature and, since September 2011, for all crimes”--
Comment from Ministry of Justice and Human Rights: In proceedings for criminal offenses of organized crime, corruption, terrorism and war crimes, the new Code for Criminal Procedure "Off. Gazette of Montenegro, no. 57/2009 and 49/2010 started to apply from August 26, 2010. The law is being fully implemented starting from September 1, 2011).

-PARAGRAPH 193- Comment from Prosecutor’s Office: All 13 potential victims testified in the investigation, but in the course of the proceeding before the court, some of them did not testify, because they have not responded to the court invitation. The case was tried by the High Court in Podgorica which convicted eight persons for mediation in prostitution in an organized manner. In the respect of human trafficking offence, court issued a verdict of acquittal, while in the case of three police officers court delivered its judgment for abuse of office. Following the appeal from Prosecutor’s Office and defense attorneys to the Appellate Court, the first-instance judgment was abolished and the case was returned to the High Court in Podgorica for retrial by decision of the Appellate Court of Montenegro of 20 January 2012. The retrial procedure is still in progress.

- PROPOSAL 7- part: “... include in the National Strategy measures to address THB for the purpose of labour exploitation” -**Comment from the Office for Fight Against Trafficking in Human Beings:** National Strategy for fight against trafficking in human beings 2012-18 envisages measures for combating labour exploitation, among other forms of human trafficking crime. Draft Strategy with following Action Plan was determined by the Government of Montenegro at the session held on June 21, 2012, after which was conducted a public hearing and prepared the final Draft of the document, which is expected to be adopted until the end of September 2012.

MONTENEGRO
SUPREME STATE PROSECUTOR'S OFFICE
TU.br.503/12
Podgorica, 07.09.2012.godine

PODGORICA

In respect to Report of the Expert Group GRETA on the implementation of the Convention on action against trafficking in human beings in Montenegro, beside comments previously provided, we would like to add comment on paragraphs 196,197,198 and 200.

In case of S.C. criminal proceedings were initiated against four persons. Against one person for the criminal act of mediation in prostitution Art.251 paragraph 2 in relation to paragraph 1 of the Criminal Code of the FRY in concurrence with the criminal offense of trafficking in human beings from Art. 201a, paragraph 8 in relation to paragraph 1 of the Law on Amendments to the Criminal Code of Republic of Montenegro, as well as against three persons only for the criminal act of mediation in prostitution Art.251 paragraph 2 in line with paragraph 1 of the Criminal Code of the FRY.

From the time of the commission of the criminal offense mediation in prostitution to the present, the Criminal Code of Montenegro was changed several times, as well as the criminalization of the criminal offense mediation in prostitution.

With regard to the provision of Art.133 para 3 of the Criminal Code there is a duty of applying the most lenient law to the perpetrator. Presently applicable criminalization of the criminal offense of mediation in prostitution from Art.210 CC is lenient for the perpetrator because the commission of this criminal offense by force and threats is not defined as a severe form, as was the case of criminalization at the time of the commission of the criminal offense prescribed by Art.251 para 2, CC FRY.

Therefore, acquiring eventually new facts and new evidence in relation to these persons couldn't lead to reopening of proceedings for a criminal offense of mediation in prostitution.

One of the persons against whom criminal proceedings were initiated was charged for the commission of the crime of trafficking in human beings from Art.201a, paragraph 8 in relation to paragraph 1 of the Law on Amendments to the Criminal Code of the Republic of Montenegro, for those actions for which were suspicions that were committed from the end of July 2002 until November 2002, when by novels of the Criminal Code of Montenegro from July 2002, for the first time was prescribed criminal offense of trafficking in human beings by mentioned article.

During the investigation, which was conducted for this criminal offense, injured S.C. presented a number of facts that have not been confirmed by physical evidence, after which she left Montenegro and became unavailable to the judiciary. Due to facts that the testimony of the injured S.C. could not be confirmed by physical evidence, and that she left Montenegro before the end of the hearing, her statement was assessed as unreliable and the prosecutor dropped the prosecution.

Prosecution currently has no evidence that would allow it to initiate a retrial in this case, and believes that, in line with its new statutory power, the re-hearing of the injured S.C., in which she would complete her testimony and eventually present new facts, could be used to check that facts which would be the basis for delivering decision in accordance with the law.

SUPREME STATE PROSECUTOR
Ranka Čarapić