COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

G R E T A

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

GRETA(2014)12

Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

Premier cycle d'évaluation

Adopté le 21 mars 2014

Publié le 17 juin 2014

**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 II – Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex
France
Tel: + 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

http://www.coe.int/trafficking/fr

Table des matières

Préambule **5**
Résumé général **7**
I. Introduction **9**
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » **11**
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » **11**
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains **12**
a. Cadre juridique 12
b. Stratégies et plans d'action nationaux 13
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains **14**
a. Commission nationale de lutte contre la traite et les migrations illégales 14
b. Coordonnateur national de la lutte contre la traite et les migrations illégales 16
c. Rapporteur national sur la traite des êtres humains 16
d. Ministère de l'Intérieur 16
e. Ministère du Travail et de la Politique sociale 16
f. Tribunal de première instance de Skopje 1 et division du parquet spécialisée dans les affaires de crime organisé et de corruption 17
g. ONG, autres acteurs de la société civile et donateurs internationaux 17
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » **19**
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention **19**
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains 19
b. Définitions de « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit macédonien 20
i. Définition de « traite des êtres humains » 20
ii. Définition de « victime de la traite » 22
c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale 23
i. Approche globale et coordination 23
ii. Formation des professionnels concernés 26
iii. Collecte de données et recherches 28
iv. Coopération internationale 29
2. Mise en œuvre par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains **31**
a. Actions de sensibilisation 31
b. Mesures destinées à décourager la demande 33
c. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite 34
d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales 35
e. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité 36
3. Mise en œuvre par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains **37**
a. Identification des victimes de la traite des êtres humains 37
b. Assistance aux victimes 40
c. Délai de rétablissement et de réflexion 42
d. Permis de séjour 43
e. Indemnisation et recours 44

f. Rapatriement et retour des victimes 45

4. Mise en œuvre par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural 46

a. Droit pénal matériel 46
b. Non-sanction des victimes de la traite 49
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural 49
d. Protection des victimes et des témoins 51

5. Conclusions 52

Annexe I : Liste des propositions du GRETA 53

Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations 58

Commentaires du Gouvernement 59

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. La Convention va cependant 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 de toutes les 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 (femmes, hommes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude et 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 dans le domaine de la lutte contre la traite. À cet égard, il convient de relever 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. A 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 macédoniennes ont pris plusieurs mesures importantes pour prévenir et combattre la traite des êtres humains. Le cadre juridique national de la lutte contre la traite a évolué au fil des ans et prévoit un certain nombre de droits pour les victimes. En 2001 a été créée la Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains et les migrations illégales, chargée de coordonner les activités des organismes publics compétents. De plus, en 2009, un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur a été nommé rapporteur national sur la traite des êtres humains. Une unité spécialisée dans la lutte contre la traite a été créée au sein du ministère de l'Intérieur et un mécanisme national d'orientation des victimes de la traite est géré par le ministère du Travail et de la Politique sociale.

Une série de stratégies et de plans d'action nationaux ont été adoptés depuis 2002. La stratégie nationale et le plan d'action national 2013-2016, de caractère global, font intervenir un grand nombre d'acteurs, aussi bien étatiques que non gouvernementaux. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à renforcer davantage la coordination entre les organismes publics et les acteurs de la société civile participant à la lutte contre la traite, et à veiller à ce que ces derniers disposent des ressources financières nécessaires pour mettre en œuvre les activités prévues par le plan d'action national. Le GRETA considère également que les autorités macédoniennes devraient s'employer plus activement à combattre la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail et accorder davantage d'attention aux mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite.

Les autorités macédoniennes ont pris un ensemble de mesures, en coopération avec des ONG et des organisations intergouvernementales, dans le but de sensibiliser au phénomène de la traite. Le GRETA considère qu'il faudrait concevoir les futures actions de sensibilisation en tenant compte de l'évaluation des actions déjà menées, et les centrer sur les besoins identifiés. La sensibilisation devrait continuer à s'adresser aux groupes vulnérables et viser à informer le grand public des formes de traite qui sont en augmentation, telles que l'exploitation par le travail, la mendicité forcée, l'obligation de commettre des infractions pénales et la traite à l'intérieur du pays. Par ailleurs, le GRETA salue les mesures prises en faveur des groupes vulnérables à la traite et considère que les autorités devraient continuer à développer la prévention au moyen de mesures sociales et économiques destinées à renforcer l'autonomie de ces personnes. Dans ce contexte, le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à prendre des dispositions pour garantir la déclaration de tous les individus aux services d'état civil, à titre préventif et pour éviter la traite répétée.

Le GRETA salue les efforts déployés pour appliquer une approche multidisciplinaire à l'identification des victimes de la traite, en adoptant des procédures standard qui définissent le rôle et les responsabilités des différents acteurs et en diffusant des instructions et une liste d'indicateurs à utiliser pour l'identification. Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier de toutes les mesures d'assistance et de protection prévues par la Convention. En particulier, les autorités macédoniennes devraient renforcer les capacités du réseau de travailleurs sociaux pour permettre l'identification proactive des victimes de la traite, appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail, et accorder davantage d'attention à l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les mineurs étrangers non accompagnés.

L'assistance aux victimes de la traite et leur protection sont assurées par le ministère du Travail et de la Politique sociale, en collaboration avec les centres d'aide sociale et des ONG. Un foyer pour victimes de la traite financé par l'État s'est ouvert en janvier 2011. Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à faire en sorte que toutes les mesures d'assistance prévues par la législation soient garanties dans la pratique, que les enfants et les hommes victimes de la traite bénéficient eux aussi de ces mesures et aient accès à un hébergement adapté, et que les ressortissants étrangers soient transférés dans le foyer public dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils sont victimes de la traite.

Le GRETA note avec satisfaction que la législation macédonienne prévoit un délai de rétablissement et de réflexion (dit « délai de décision ») supérieur au délai de 30 jours défini dans la Convention. Toutefois, le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à faire en sorte que l'application de ce délai ne dépende pas de la coopération de la victime avec les services de détection et de répression. Les autorités devraient aussi veiller à ce que les victimes de la traite puissent exercer pleinement leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable.

Malgré l'existence de possibilités juridiques d'obtenir une indemnisation, les victimes de la traite ne bénéficient pas d'un accès effectif à une indemnisation. Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à adopter des mesures qui permettent aux victimes de la traite d'obtenir une indemnisation, et notamment à veiller à ce que les victimes soient systématiquement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre, à leur garantir un accès effectif à une assistance juridique et à établir un mécanisme d'indemnisation par l'État auquel les victimes de la traite aient accès.

Par ailleurs, le GRETA demande aux autorités macédoniennes de prendre des mesures législatives prévoyant la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Pendant la procédure d'identification, les victimes potentielles de la traite ne doivent pas être punies pour des infractions à la législation sur l'immigration.

Le GRETA salue les efforts déployés par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour faire appliquer la loi et poursuivre les trafiquants en justice, et invite les autorités à développer encore la formation et la spécialisation des juges et des procureurs afin que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes effectives et à des poursuites aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Enfin, le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient tirer pleinement parti des mesures permettant de protéger les victimes et d'éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête ainsi que pendant et après la procédure judiciaire.

I. Introduction

1. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » 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 27 mai 2009. La Convention est entrée en vigueur dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » le 1er septembre 2009.[1]

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 aux 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, selon lequel les Parties à la Convention ont été distribuées en plusieurs groupes ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine» appartient au troisième groupe de 10 Parties qui doit être évalué.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par « l'ex-République yougoslave de Macédoine» appartient 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 aux autorités macédoniennes le 31 janvier 2012. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1er juin 2012. Les autorités ont soumis leur réponse le 29 mai 2012.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par les autorités, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. En outre, il a effectué une visite d'évaluation au 20 du 23 mai 2013. La délégation se composait des personnes suivantes :

- Mme Leonor Ladrón de Guevarra y Guerrero, membre du GRETA ;
- M. Ryszard Piotrowicz, 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 s'est entretenue avec des représentants des ministères concernés et d'organismes publics, des représentants de la magistrature et du Bureau du Procureur (voir l'annexe II). Ces entretiens se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), d'autres membres de la société civile et des juristes (voir l'annexe II). Elle a également rencontré des représentants d'organisations intergouvernementales présentes dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Le GRETA leur sait gré des renseignements qu'ils lui ont fournis.

7. En outre, au cours de la visite d'évaluation, la délégation du GRETA s'est rendue dans un refuge pour les victimes de la traite, géré par l'État, au centre de rétention pour les victimes étrangères de la traite et les migrants en situation irrégulière, ainsi que dans un centre d'accueil de jour pour enfants des rues, tous situés à Skopje.

---

1 La Convention en tant que telle est entrée en vigueur le 1er février 2008, à la suite de sa 10e ratification.

8. Le GRETA tient à remercier pour leur aide précieuse la personne de contact nommée par les autorités macédoniennes pour faire la liaison avec le GRETA, M. Sande Kitanov, coordonnateur national adjoint de la lutte contre la traite des êtres humains et chef de l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants du ministère de l'Intérieur, ainsi que Mme Ana Burageva, secrétaire de la Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains et les migrations illégales.

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 18e réunion (4-8 novembre 2013) et l'a soumis aux autorités macédoniennes pour commentaires le 18 décembre 2013. Les commentaires des autorités ont été reçues le 11 février 2014 et ont été pris en compte par le GRETA dans le cadre de son rapport final, dont l'adoption a eu lieu lors de sa 19e réunion (17-21 mars 2014).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

10. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » est un pays d'origine, de transit et de destination pour les victimes de la traite des êtres humains. Depuis 2009, la majorité des victimes officiellement identifiées comme telles sont des filles mineures (les 7 victimes identifiées en 2009 ; 8 des 9 victimes identifiées en 2010 ; 6 des 11 victimes identifiées en 2011 et 5 des 8 victimes identifiées en 2012). Les situations rencontrées sont majoritairement des cas d'exploitation sexuelle, avec quelques cas de traite aux fins de mariage forcé et de traite entraînant plusieurs formes d'exploitation (mariage forcé et exploitation sexuelle et/ou exploitation par le travail). Les deux premiers cas de traite impliquant des victimes de sexe masculin ont été constatés en 2012 (un homme adulte originaire d'Albanie et un garçon de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », tous deux victimes d'exploitation par le travail). Dans certains cas, les personnes concernées ont été victimes de la traite à l'intérieur du pays.

11. Selon les informations fournies par les autorités macédoniennes sur les 82 victimes potentielles, 15 victimes de la traite (six femmes adultes et neuf jeunes filles) ont été formellement identifiées en 2013. Dans six cas, il s'agissait de ressortissantes étrangères (venues de Serbie, d'Albanie et du Kosovo*). Huit des neuf victimes macédoniennes étaient des mineurs, dont quatre victimes de la traite nationale. Cinq des victimes étaient identifiées à l'étranger (en France, en Croatie, en Belgique et en Suisse). Sept victimes avaient été soumises à une combinaison d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, quatre à l'exploitation sexuelle, deux à l'exploitation par le travail et deux à un mariage forcé suivi d'exploitation par le travail ou d'exploitation sexuelle.

12. Jusqu'au milieu des années 2000, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » était avant tout un pays de destination pour les victimes de la traite et le nombre de femmes et de filles (principalement originaires de la République de Moldova, de Roumanie et d'Ukraine) identifiées comme victimes de la traite dans la région était compris entre 100 et 250 par an.[2] Suite à la libéralisation du régime de visa par l'Union européenne, à l'introduction de peines plus élevées sanctionnant la traite et à l'adoption de nouveaux modes opératoires par les trafiquants, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est devenue principalement un pays d'origine des victimes de la traite et le nombre officiel de victimes a chuté. Les rares ressortissants étrangers identifiés comme victimes de la traite sont originaires d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo*. Dans le même temps, le nombre de migrants en situation irrégulière s'est accru (selon le rapport de 2012 de la Commission nationale de lutte contre la traite des humains et les migrations illégales, le nombre de migrants en situation irrégulière en 2012 était de 682).

---

[2] Selon des informations fournies par le bureau de l'OIM à Skopje, le nombre de victimes étrangères de la traite ayant bénéficié de l'aide de l'OIM était de 114 en 2000, 257 en 2001, 220 en 2002, 134 en 2003, 15 en 2004, 3 en 2005, 14 en 2006, 13 en 2008 et 2 en 2009.

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

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

a. Cadre juridique

13. Sur le plan international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (ratifiés respectivement le 29 septembre et le 26 décembre 2003). « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a également ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies et son Protocole facultatif sur la vente d'enfants, la prostitution et la pornographie impliquant des enfants (ratifiés le 18 janvier 2002), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ratifiée le 18 janvier 1994), ainsi que les conventions suivantes, élaborées sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT) : la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (n° 29), la Convention sur l'abolition du travail forcé (n° 105) et la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (n° 182). En outre, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est Partie à un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal, qui sont d'intérêt pour la lutte contre la traite.[3]

14. Le caractère d'infraction pénale a été conféré à la traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en février 2002 avec l'ajout de l'article 418-a, intitulé « Traite des êtres humains », au Code pénal. Des modifications ultérieures du Code pénal ont permis d'introduire la notion de responsabilité pénale des personnes morales pour traite, d'ajouter un article distinct sur la traite des enfants et d'alourdir la peine maximale pour traite. A présent, le chapitre XXXIV du Code pénal, intitulé « Crimes contre l'humanité et droit international » contient plusieurs articles relatifs à la lutte contre la traite : « Etablissement d'une relation d'esclavage et transport de personnes en situation d'esclavage » (article 418), « Traite des êtres humains » (article 418-a), « Trafic illicite de migrants » (article 418-b), « Regroupement en bande organisée et incitation à commettre des actes de traite des êtres humains, de trafic illicite de migrants et de traite des enfants » (article 418-c) et « Traite des enfants » (article 418-d). Furthermore, in February 2014, amendments were made to Articles 418-a and 418-d of the CC through the Law on Amendments and Supplements to the Criminal Code (see paragraphs 50, 52 and 53).[4]

15. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » dispose également d'autres instruments pertinents en matière de traite, en particulier :

- la loi sur la famille de 2008[5], qui inclut désormais un chapitre V-a, intitulé « Garde des mineurs victimes de la traite » ;
- la loi sur la protection de l'enfance, modifiée et complétée en 2009, dont l'article 9 interdit toute forme d'exploitation et d'abus à l'encontre d'enfants, y compris la traite ;
- la loi sur la protection sociale, de juin 2009[6], dont les articles 31, 132 et 145 concernent les victimes de la traite ; grâce à la loi sur les amendements et suppléments à la loi sur la protection sociale de mai 2013[7], les victimes de la traite font partie des personnes pouvant prétendre aux soins de santé (article 84) ;
- la loi sur l'assistance juridique gratuite de 2009, modifiée et supplémentée en 2011 et 2014,[8] selon laquelle les victimes de la traite font partie des victimes d'actes criminels pouvant prétendre à une assistance juridique gratuite ;

---

3 En particulier : la Convention du Conseil de l'Europe 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, la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées et son protocole additionnel, et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

4 Journal officiel de la République de Macédoine, n° 27/2014.

5 Journal officiel de la République de Macédoine, n° 84/2008.

6 Journal officiel de la République de Macédoine, n° 79/2009.

7 Journal officiel de la République de Macédoine, n° 79/2013.

- la nouvelle loi de la procédure pénale[9], qui est entrée en vigueur le 1er décembre 2013.

16. En matière réglementaire, il convient de mentionner plus particulièrement le « Règlement relatif aux normes applicables aux locaux, équipements, membres du personnel et moyens nécessaires au fonctionnement de la structure de protection sociale 'Centre pour les victimes de la traite' », adopté par le ministère du Travail et de la Politique sociale en juillet 2010[10].

b. Stratégies et plans d'action nationaux

17. Le premier Programme national de lutte contre la traite des êtres humains et les migrations illégales[11] a été adopté en 2002[12]. Les stratégies et plans d'action nationaux ultérieurs ont couvert respectivement les périodes 2006-2008 et 2009-2012. En outre, en 2008, un plan d'action particulier de lutte contre la traite des enfants a été adopté pour la période 2009-2012.

18. En avril 2012, un groupe de travail a été chargé d'élaborer une stratégie et un plan d'action de lutte contre la traite et les migrations illégales pour la période 2013-2016. Ce groupe de travail était composé de représentants de structures gouvernementales, de la société civile et d'organisations intergouvernementales. Avant l'élaboration de la nouvelle stratégie, la stratégie précédente a été évaluée par un expert indépendant de l'université d'État de Skopje, sélectionné à l'issue d'un appel d'offres public.

19. La nouvelle stratégie de lutte contre la traite des êtres humains et les migrations illégales 2013-2016 a été adoptée et rendue publique en décembre 2012, de même que le plan d'action détaillé qui en présente les objectifs, les résultats attendus, les actions, les institutions compétentes, les indicateurs, le calendrier et les conséquences financières prévues. Les actions reposent sur quatre piliers :

- le cadre d'appui (structures de coordination, cadre juridique, coopération internationale) ;
- la prévention (recherches visant à déterminer les causes profondes de la traite, renforcement des capacités par la formation, actions d'éducation dans les écoles, sensibilisation du public, réduction de la vulnérabilité) ;
- le soutien et la protection apportés aux victimes et aux migrants (identification et orientation, assistance directe et protection) ;
- enquêtes préliminaires et poursuites pénales en cas de traite et de trafic illégal de migrants (enquête proactive et réactive, formation des juges et des procureurs, etc.).

20. Selon la stratégie nationale 2013-2016, les efforts menés contre la traite des êtres humains étaient auparavant axés sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle, mais le gouvernement reconnaît la nécessité de diversifier les actions de lutte contre la traite, en combattant tout particulièrement l'exploitation par le travail, la mendicité forcée et le mariage forcé. La lutte contre la traite des enfants fait l'objet d'une attention particulière ; les mesures dans ce domaine sont intégrées au plan d'action national et ne font pas l'objet d'un plan d'action distinct relatif aux enfants. Les principaux éléments novateurs de la stratégie et du plan d'action portent sur : la création de commissions locales ; la mise en place d'équipes mobiles à l'échelle locale pour identifier les victimes potentielles et des groupes vulnérables et leur apporter assistance et soutien ; l'élaboration d'indicateurs pour l'identification des victimes de la traite, y compris les enfants, selon la forme d'exploitation subie ; une aide juridique et des soins de santé gratuits pour les victimes de la traite ; la mise en place d'un fonds public pour le dédommagement des victimes ; la création d'une base de données centralisée recensant les victimes et les auteurs d'infractions ; l'identification des victimes potentielles de la traite parmi les migrants en situation irrégulière ; l'organisation de campagnes visant à réduire la demande de services fournis par des victimes de la traite et la création d'équipes communes d'enquête.

---

8 Journal officiel de la République de Macédoine, nº 161/2009, nº 185/2011 et nº 27/2014.
9 Journal officiel de la République de Macédoine, nº 150/2010.
10 Journal officiel de la République de Macédoine, n° 100/2010.
11 Titre employé par les autorités macédoniennes.
12 Journal officiel de la République de Macédoine, n° 10/2002.

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

a. Commission nationale de lutte contre la traite et les migrations illégales

21. La Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains et les migrations illégales (ci-après la « Commission nationale ») a été créée en 2001 par le Gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en tant qu'organe de coordination interministériel chargé de mettre en œuvre la politique de lutte contre la traite et les migrations illégales.[13] Aujourd'hui, la Commission nationale se compose de représentants des ministères et des organismes publics suivants :

- le coordonnateur national de la lutte contre la traite et les migrations illégales, qui est également secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur ;
- le coordonnateur national adjoint de la lutte contre la traite et les migrations illégales, qui est également chef de l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants du ministère de l'Intérieur ;
- le secrétaire de la Commission nationale, qui est également conseiller au bureau du secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur ;
- un juge du tribunal de première instance de Skopje 1 ;
- un haut fonctionnaire de police responsable de la question des migrations illégales au ministère de l'Intérieur ;
- un haut fonctionnaire de police du centre régional des affaires frontalières-Nord, situé à Skopje, rattaché au ministère de l'Intérieur ;
- un haut fonctionnaire de police responsable de la prévention, rattaché au département des affaires frontalières du ministère de l'Intérieur ;
- deux conseillers d'État du ministère du Travail et de la Politique sociale ;
- le chef de la section de planification stratégique du ministère de la Santé ;
- un procureur de la division du parquet spécialisée dans les affaires de crime organisé et de corruption ;
- le directeur du centre de formation du ministère de l'Intérieur ;
- un fonctionnaire du Bureau des douanes ;
- un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères ;
- un fonctionnaire du ministère de la Justice ;
- un fonctionnaire du Bureau de développement de l'éducation.

22. La Commission nationale est chargée de suivre et d'analyser la situation en ce qui concerne la traite et les migrations illégales. Elle s'occupe également de la coordination des activités entre les institutions compétentes et de la coopération avec les organisations internationales, les donateurs et les ONG. En outre, elle a pour tâche d'élaborer et d'adopter des stratégies nationales et des plans de lutte contre la traite et les migrations illégales. La Commission nationale publie des rapports annuels sur la traite et les migrations illégales dans le pays, ainsi qu'un bulletin annuel sur ses activités. Un formulaire spécial a été mis au point afin de suivre chaque étape de l'application du plan d'action national et il est demandé à tous les acteurs de communiquer des informations sur leurs activités liées à la prévention de la traite et à la protection, à la réinsertion et à la resocialisation des victimes. Les procédures standard pour le traitement des victimes de la traite font l'objet de révisions périodiques réalisées par la Commission nationale (la dernière version date d'octobre 2012) et sont approuvées par le gouvernement. Elles régissent les procédures d'identification, d'orientation vers les services d'assistance et de protection, et de retour des victimes de la traite dans le pays.

---

13 Décision publiée dans le Journal officiel de la République de Macédoine nº 18/2001.

23. La Commission nationale se réunit au moins quatre fois par an. Ses décisions sont mises en œuvre par son « secrétariat », créé en 2003, qui regroupe des représentants de la société civile, des organisations intergouvernementales, des donateurs internationaux et des experts issus d'institutions gouvernementales. A l'heure actuelle, le secrétariat de la Commission nationale compte 15 personnes, dont trois fonctionnaires (le secrétaire de la Commission nationale, un expert du ministère de l'Intérieur et un expert du ministère du Travail et de la Politique sociale), cinq représentants de la société civile (membres des ONG Open Gate/La Strada, For Happy Childhood, Semper-Bitola, Ezerka-Struga et la Croix-Rouge macédonienne), des représentants du Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) et des représentants de l'OIM, de l'OSCE, de l'UNICEF, de la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH), du centre régional de Skopje associé à l'initiative régionale en matière de migration, d'asile et de retour des réfugiés (MARRI) et de l'ambassade des États-Unis.

24. Un sous-groupe sur la question de la traite des enfants a été créé au sein de la Commission nationale en 2003. Il comprend des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Education, du ministère de la Santé, de l'Agence de la jeunesse et du sport, de l'ICMPD, de l'OIM, de l'OSCE, de la GIZ, de l'UNICEF et des ONG Open Gate, For Happy Childhood et Ednakov pristap. Un médiateur adjoint fait également partie de ce sous-groupe en tant qu'observateur.

25. La Commission nationale ne dispose pas d'un budget propre et son secrétariat travaille bénévolement. Chaque ministère est censé consacrer une partie de son budget à la mise en œuvre des mesures prévues dans le Plan d'action national. Selon le rapport de 2012 de la Commission nationale, le gouvernement a alloué aux mesures de lutte contre la traite la somme de 1 500 000 MKD (environ 24 636 euros), le ministère du Travail et de la Politique sociale la somme de 663 000 MKD (environ 10 900 euros), le ministère de l'Intérieur la somme de 5 850 000 MKD (environ 91 700 euros), les organisations internationales les sommes de 520 000 euros et de 1 292 800 USD, et les organisations de la société civile la somme de 10 307 000 MKD (environ 169 500 euros). Les moyens financiers alloués aux activités de lutte contre la traite étaient au même niveau en 2013 qu'en 2012 ; environ 84 670 euros provenaient des institutions de l'État[14], 180 280 euros des ONG et environ 500 000 euros des donateurs internationaux.

26. Le GRETA a été informé que, dans le cadre du nouveau Plan d'action national, il est prévu de créer trois commissions locales de lutte contre la traite en 2013 et 2014. Deux commissions locales ont été mises en place en 2013, à Tetovo et à Bitola. Elles réunissent des représentants des autorités municipales, de la police, de l'inspection du travail, du parquet, des services de santé, de l'enseignement, des agences pour l'emploi et des ONG locales. Le fonctionnement interne de ces commissions est fixé dans des règlements. En outre, un atelier a été organisé en vue de préparer des plans d'action locaux de lutte contre la traite et les migrations illégales.

[14] 20 976 euros du gouvernement (quatre subventions allouées à des ONG), 13 708 euros du ministère du Travail et de la Politique sociale (alloué au centre d'accueil des victimes de la traite) et 49 976 euros du ministère de l'Intérieur.

b. Coordonnateur national de la lutte contre la traite et les migrations illégales

27. Le coordonnateur national occupe la fonction de secrétaire d'État au sein du ministère de l'Intérieur. Il supervise le travail de la Commission nationale et représente « l'ex-République yougoslave de Macédoine » auprès de différentes instances internationales travaillant sur des questions de traite.

c. Rapporteur national sur la traite des êtres humains

28. En 2009, un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur a été nommé rapporteur national sur la traite des êtres humains, fonction qu'il assume en parallèle de son poste de directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur. Le rapporteur national élabore des rapports annuels sur la traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » qui comprennent des données statistiques et des informations sur l'évolution de ce phénomène. Les rapports sont transmis à la Commission nationale et sont rendus publics. Un formulaire spécial est envoyé à tous les acteurs concernés, y compris aux ONG, pour recueillir des informations.

d. Ministère de l'Intérieur

29. Une unité spécialisée dans la lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants a été créée au sein du ministère de l'Intérieur. Elle dispose d'une équipe de 11 personnes. Cette unité, chargée des enquêtes sur la traite et le trafic illicite de migrants, a pour tâche principale de repérer les auteurs d'infractions. Pour mener à bien cette mission, le personnel de l'unité interroge toutes les victimes supposées de la traite et contribue à les identifier comme victimes. Par ailleurs, des procédures standard destinées aux fonctionnaires de police sont en cours d'élaboration dans le cadre d'un projet relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) financé par la Commission européenne. Celles-ci se fondent sur l'expérience acquise en Irlande et comportent des indicateurs permettant d'identifier les victimes de différentes formes d'exploitation.

e. Ministère du Travail et de la Politique sociale

30. Un mécanisme national d'orientation (MNO) des victimes de la traite a été mis en place en septembre 2005, dans le cadre d'un projet mis en œuvre avec le soutien de la mission de l'OSCE à Skopje. En 2009, le MNO a été institutionnalisé avec la création d'un bureau spécialisé au sein de la division de l'égalité des chances du ministère du Travail et de la Politique sociale. Ce bureau, qui compte deux employés, est chargé de coordonner les activités liées à l'orientation des victimes vers les services d'assistance, à leur hébergement, à leur protection, à leur réinsertion et à leur resocialisation. Le Bureau du MNO est en contact avec 54 travailleurs sociaux qualifiés (joignables sur leur téléphone portable à toute heure) qui travaillent dans les 30 centres d'aide sociale du pays, ainsi qu'avec les services de police et les ONG. En janvier 2012, les procédures standard pour le traitement des victimes de la traite ont été mises à jour par le Bureau du MNO, avant d'être adoptées par le gouvernement, dans le but de définir un cadre de coopération entre les différents acteurs concernés et de déterminer leur rôle et leurs responsabilités. Depuis 2011, le ministère du Travail et de la Politique sociale est également chargé de gérer le centre d'accueil (ou refuge) pour victimes de la traite (voir paragraphe 149).

f. Tribunal de première instance de Skopje 1 et division du parquet spécialisée dans les affaires de crime organisé et de corruption

31. Depuis 2008, le tribunal de première instance de Skopje 1 est le seul tribunal du pays qui traite les affaires de crime organisé, de traite, de trafic illicite de personnes, de blanchiment d'argent et de corruption. Il compte huit juges d'instance et quatre juges d'instruction.

32. La division du parquet spécialisée dans les affaires de crime organisé et de corruption a compétence pour engager des poursuites dans des affaires de traite dans le pays, que ces affaires soient liées ou non au crime organisé. Elle compte 12 procureurs, l'un d'eux s'occupant principalement des affaires de traite.

g. ONG, autres acteurs de la société civile et donateurs internationaux

33. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle crucial dans la lutte contre la traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : elles mènent des activités de sensibilisation, forment les professionnels, portent assistance aux victimes, conduisent des recherches et assurent le suivi des mesures de lutte. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 25, plusieurs ONG prennent part aux activités de la Commission nationale en s'engageant auprès de son secrétariat ou du sous-groupe sur la traite des enfants.

34. L'ONG Open Gate/La Strada lutte contre la traite depuis le début des années 2000. Elle mène notamment des actions de prévention auprès des groupes vulnérables et du grand public, conduit des activités de lobbying, lance des campagnes éducatives, porte assistance aux victimes, a mis en place un numéro d'urgence et s'est occupée de la gestion du refuge pour les victimes de 2005 à 2011. Après la prise en charge de la gestion de ce centre d'accueil par l'État en 2011, un protocole de coopération a été signé entre le ministère du Travail et Open Gate/La Strada afin que l'ONG offre une assistance médicale et juridique aux victimes accueillies dans le refuge. Le protocole est arrivé à expiration en 2012, mais le GRETA a été informé que le Ministère du Travail et Politique Sociale l'avait prolongé en septembre 2013.

35. For Happy Childhood est une association non gouvernementale de soutien et de protection de l'enfance et des familles vulnérables créée en 2001. Elle s'occupe actuellement d'offrir une assistance psychologique aux victimes de la traite accueillies dans le refuge, sur la base d'un protocole de coopération avec le Ministère du Travail et Politique, et prend part à des activités de formation, de prévention et de recherche.

36. L'ONG Ednakov pristap (« Egalité des chances ») a rejoint la lutte contre la traite en 2008 et participe actuellement à un projet de deux ans, financé par la Fondation Roi Baudoin et la GIZ, ayant pour objet l'identification et la réinsertion des victimes de la traite au niveau régional. Ce projet prévoit la création dans trois régions d'équipes mobiles composées, entre autres, de travailleurs sociaux et de membres de l'ONG dont la mission est d'identifier les victimes de la traite et les personnes susceptibles de le devenir (voir paragraphe 137). Ednakov pristap a conclu un protocole d'accord, par l'intermédiaire du ministère du Travail et de la Politique sociale, avec trois centres d'aide sociale.

37. Ezerka-Struga est une ONG de défense des droits des femmes dont le travail est principalement axé sur la prévention. Elle travaille en partenariat avec Open Gate/La Strada au niveau national depuis 2005. D'autre part, l'organisation de défense des droits des femmes de Sveti Nikole œuvre à l'insertion sociale sur le long terme des victimes de la traite et des personnes susceptibles de le devenir.

38. L'Union des syndicats indépendants et autonomes de Macédoine (UNASM) participe actuellement à un projet pluriannuel soutenu par les syndicats néerlandais visant à prévenir l'exploitation par le travail et la traite. Des équipes mobiles ont été créées dans différentes villes où il existe des bureaux syndicaux et s'intéressent particulièrement aux secteurs de l'agriculture, du bâtiment et du tourisme.

39. Depuis 2009, la Croix-Rouge macédonienne gère un programme de prévention de la traite visant à sensibiliser les groupes socialement et économiquement les plus vulnérables et les jeunes. Ce programme comporte des actions d'éducation par les pairs menées dans les établissements de l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que la publication d'un guide et de supports d'information en macédonien et en albanais.

40. Plusieurs protocoles d'accord ont été signés entre les organisations de la société civile susmentionnées et les ministères du Travail, de l'Intérieur ou de l'Education (voir paragraphes 34, 36 et 103).

41. Depuis le début des années 2000, diverses organisations internationales, en particulier l'OSCE, l'OIM et l'ICMPD, appuient la mise en place de lois et d'un cadre institutionnel de lutte contre la traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Plusieurs projets de renforcement des capacités et de formation ont également été financés par des donateurs internationaux. Par exemple, l'OIM a participé à la publication de manuels destinés à aider la police et les inspecteurs du travail à identifier d'éventuelles victimes de la traite. D'autres activités, liées notamment à l'évaluation de la stratégie nationale 2009-2012 et à l'élaboration de la stratégie nationale et du plan d'action 2013-2016, ont reçu le soutien du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la GIZ.[15] En outre, des recherches sur la traite ont été conduites avec l'aide de la Fondation Roi Baudouin et de la GIZ. L'OSCE apporte également de l'aide à la Commission nationale pour la mise en place de trois commissions locales de lutte contre la traite en 2013 et 2014. La Fondation Roi Baudoin a également financé des projets menés avec la participation de centres sociaux et visant à accompagner, par une assistance et un suivi, l'intégration des victimes lorsqu'elles quittent les centres d'accueil. Un autre projet, mis en œuvre à Bitola, Gostivar et Kumanovo, est destiné à améliorer l'identification des victimes de la traite et à encourager leur resocialisation et leur réinsertion, notamment dans une optique de prévention de la traite répétée.

15 http://www.htsocialprotection.org/applynow.html

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

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

42. Selon l'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention, 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 de la Convention énonce que sa principale valeur ajoutée est son approche fondée sur les droits humains et le fait qu'elle mette l'accent sur 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 »[16].

43. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave 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 gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un État qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, dans lequel elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la CEDH[17] (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.[18]

44. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres 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 dûment 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, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

---

16 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.

17 *Rantsev c. Chypre et Russie,* requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, CEDH 2010, paragraphe 282.

18 Voir également : *Siliadin c. France*, requête nº. 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005, CEDH 2005 VII; *C.N. et V. c. France*, requête nº 67724/09, arrêt du 11 octobre 2012, et *C.N. c. Royaume-Uni*, requête nº 4239/08, arrêt du 13 novembre 2012.

45. Le GRETA souhaite souligner la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents.[19]

46. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la traite est érigée en infraction pénale en vertu du chapitre XXI du Code pénal intitulé « Crimes contre l'humanité et droit international », et les autorités macédoniennes ont indiqué qu'elles la considèrent à la fois comme un crime et comme une violation des droits humains.

47. En vertu de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les instruments juridiques internationaux ratifiés par le pays deviennent partie intégrante du système juridique national. Si la protection juridique contre la traite n'est pas expressément prévue par les lois nationales, les tribunaux peuvent donc appliquer la Convention du Conseil de l'Europe (ci-après, la « Convention ») afin de recourir aux moyens de droit adaptés. Cependant, à la connaissance du GRETA, aucune décision de justice dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ne renvoie explicitement aux droits garantis par la Convention.

48. Le fait d'appliquer l'approche fondée sur les droits humains à la lutte contre la traite suppose transparence et responsabilité de la part de l'État, qui est tenu d'adopter une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, coordonner les efforts de toutes les parties prenantes, assurer la formation continue des professionnels concernés, mener des recherches, collecter des données et apporter les fonds nécessaires à la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures. Les sections suivantes examinent en détail l'efficacité des politiques menées et des mesures prises par les autorités macédoniennes dans ces domaines.

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

i. Définition de « traite des êtres humains »

49. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains a trois composantes : 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 »). Dans le cas d'enfants, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non (article 4(c)).

---

[19] 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, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (nº 201).

50. Le paragraphe 1 de l'article 418-a du Code pénal définit l'infraction de traite comme suit : « toute personne qui recourt à la force, à des menaces graves ou à d'autres formes de contrainte, à l'enlèvement ou à des manœuvres frauduleuses, abuse de son autorité, de l'état de grossesse, de la faiblesse, de l'incapacité physique ou mentale d'une autre personne, donne ou reçoit de l'argent ou toute autre forme de compensation en vue d'obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre personne, ou qui, par tout autre moyen, recrute, transporte, transfère, achète, vend, héberge ou accueille une personne à des fins d'exploitation par la prostitution, d'autres formes d'exploitation sexuelle, de pornographie, de travail forcé, de servitude, d'esclavage, de mariage forcé, de fécondation forcée, d'adoption illégale ou d'une relation similaire, ou de transplantation illégale d'organes humains encourt une peine d'emprisonnement de quatre ans au moins ».[20] Suite aux modifications et ajouts faits au Code pénal en février 2014 (voir paragraphe 14), le mot « fécondation » a été remplacé par « grossesse » et « mendicité et exploitation par le biais des activités illégales » ont été ajoutés aux formes d'exploitation.

51. La définition ci-dessus comprend les trois éléments constitutifs de la traite des adultes, conformément à l'article 4, alinéa a), de la Convention. Le GRETA constate que les actes visés par le paragraphe 1 de l'article 418-a du Code pénal incluent, outre ceux figurant dans la Convention, le fait de vendre et d'acheter. Tous les moyens énoncés dans la Convention sont couverts par le paragraphe 1 de l'article 418-a du Code pénal. Toutefois, le GRETA note que, au lieu du terme général « abus d'une situation de vulnérabilité », la loi macédonienne utilise la formule « abus de l'état de grossesse, de la faiblesse, de l'incapacité physique ou mentale ». Les autorités macédoniennes ont indiqué que l'expression « abus de l'état de grossesse, de la faiblesse, de l'incapacité physique ou mentale » est interprété comme « abus d'une situation de vulnérabilité ».

52. Le GRETA constate avec intérêt que la définition de la traite donnée dans l'article 418-a du Code pénal comprend non seulement les formes d'exploitation prévues par la Convention, mais aussi le mariage forcé et la grossesse forcée. En outre, comme il en est fait mention plus haut, suite à de récentes modifications au CP les formes d'exploitation énumérées comprennent maintenant « mendicité et exploitation au travers des activités illégales ».

53. Le paragraphe 1 de l'article 418-d du Code pénal intitulé « Traite des mineurs » a été adopté en 2008 et dispose que : « toute personne qui recrute, transporte, transfère, achète, vend, héberge ou accueille un mineur à des fins d'exploitation par la prostitution, d'autres formes d'exploitation sexuelle, de pornographie, de travail forcé, de servitude, d'esclavage, de mariage forcé, de fécondation forcée, d'adoption illégale ou d'une relation similaire, ou de transplantation illégale d'organes humains encourt une peine d'emprisonnement de huit ans au moins ». Par conséquent, la traite de mineur[21] constitue donc une infraction même lorsqu'aucun des moyens énoncés précédemment n'a été employé, ce qui est conforme à la Convention. Le recours à de tels moyens est considéré comme une circonstance aggravante en vertu du paragraphe 2 de l'article 418-d du Code pénal. Via de récents modifications et ajouts au CP, dont il est fait référence au paragraphe 14, le paragraphe 1 de l'article 418-d du CP a été remplacé par un nouveau texte, dans lequel le mot « mineur » a été remplacé par le mot « enfant ».[22] Le GRETA note qu'il n'est pas fait mention de la mendicité forcée parmi les formes d'exploitation. Les autorités macédoniennes ont indiqué que la protection des enfants contre toute forme d'abus est fourni par l'article 201 du CP (« négligence et abus d'un mineur »), ce qui comprend mendicité forcée parmi les formes d'exploitation d'un enfant.

---

20 Traduction établie à partir d'une traduction anglaise non officielle fournie par les autorités macédoniennes.

21 En droit macédonien, un « mineur » est une personne âgée de moins de 18 ans.

22 Le nouveau texte lit comme suit : « Une personne qui procure un enfant afin d'engager dans des actes sexuels ou afin de permettre ces derniers ou qui recrute, transporte, transfère, achète, vend ou offre en vente, acquiert, délivre, héberge ou reçoit un enfant pour exploitation par son usage dans des actes sexuels contre rémunération, paiement ou autre, ou dans d'autres formes d'exploitation sexuel, pornographie, travaux forcés ou servitude, esclavage, mariage forcé, fécondation forcée, adoption illégale ou extorsion en tant qu'intermédiaire pour l'adoption d'un enfant, transplantation illégale d'organes, sera puni d'une peine d'au moins huit ans. » Journal officiel de la République de Macédoine n° 27 du 5 février 2014.

54. Conformément à l'article 4, alinéa b), de la Convention, le consentement d'une victime est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés dans la définition de la traite a été utilisé. Le GRETA se réjouit de voir que les modifications apportées au Code pénal en 2008[23] traitent spécifiquement de la question du consentement : « le consentement d'une victime de la traite à des fins d'exploitation, telle que définie au paragraphe 1, n'est pas un élément à prendre en compte au moment d'établir si une quelconque infraction énoncée au paragraphe 1 a été commise ».[24]

55. L'article 418 du Code pénal intitulé « Etablissement d'une relation d'esclavage et transport de personnes en situation d'esclavage » dispose que : « (1) toute personne qui transgresse les règles du droit international en réduisant une autre personne à l'esclavage, en la plaçant dans un état proche de l'esclavage ou en la maintenant dans un tel état, en achetant, vendant ou cédant une personne à une autre personne, en servant d'intermédiaire à l'achat, la vente ou la cession d'une personne, ou en encourageant quelqu'un à renoncer à sa liberté ou à la liberté d'une personne sous sa garde ou à sa charge encourt une peine d'emprisonnement d'un à dix ans ».[25] Aucun cas n'a été instruit selon cet article du CP.

56. Pour une analyse plus approfondie de la définition de la traite et des infractions relatives à la traite sous l'angle du droit pénal matériel, voir les paragraphes 185 à 191.

ii. Définition de « victime de la traite »

57. Selon la Convention, le terme « victime de la traite » 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.

58. Le droit macédonien ne donne pas de définition de la « victime de la traite » en tant que telle. Les modifications apportées au Code pénal en 2008 définissent la « victime d'une infraction » comme « une personne ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte à ses libertés et à ses droits fondamentaux, en raison d'infractions pénales ». Les autorités macédoniennes renvoient à cet égard au chapitre V (articles 53 à 56) de la loi de procédure pénale de 2010, intitulé « Victime, partie lésée et demandeur privé » qui régit les droits des victimes. En vertu de ce texte, la victime d'une infraction dispose du droit à : « 1) participer à la procédure pénale en tant que partie lésée en prenant activement part aux poursuites pénales ou en déposant une demande d'indemnisation, 2) faire l'objet d'une attention et de soins particuliers de la part des entités et des personnes engagées dans la procédure pénale et 3) bénéficier d'une assistance psychologique adaptée, de toute autre aide fournie par un spécialiste et d'un soutien des entités, des institutions et des organisations d'assistance aux victimes ».[26] Ces dispositions prévoient que la police, le procureur et le tribunal accordent une attention particulière aux victimes d'infraction et veillent à leur intérêt lorsque des décisions doivent être prises concernant la procédure pénale, notamment pour les étapes qui nécessitent leur présence. En outre, la victime d'une infraction sanctionnée par une peine d'emprisonnement d'au moins quatre ans (telle que la traite) a le droit d'être assistée par un conseiller juridique aux frais de l'État lorsqu'elle fait une déclaration, si l'infraction lui a causé d'importants préjudices physiques ou psychologiques ou a eu des conséquences plus graves pour elle. Par ailleurs, s'il n'est pas possible d'obtenir une indemnisation de la part de l'accusé, la victime peut bénéficier d'une indemnisation versée par un fonds public au titre de préjudice matériel ou immatériel dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi. Il existe également des dispositions spéciales relatives à la protection procédurale des victimes vulnérables lors du recueil de leurs déclarations et pendant l'enquête, durant toute la durée de la procédure. En outre, la loi sur la protection sociale comprend des dispositions sur la protection des victimes de la traite (voir paragraphe 147).

---

23 Journal officiel de la République de Macédoine nº 7 du 15 janvier 2008.

24 Paragraphe 5 de l'article 418-a et paragraphe 6 de l'article 418-d du Code pénal.

25 Traduction établie à partir d'une traduction anglaise non officielle fournie par les autorités macédoniennes.

26 Traduction établie à partir d'une traduction anglaise non officielle fournie par les autorités macédoniennes.

59. La question de la définition du terme « victime de la traite » est examinée plus en détail dans les sections du présent rapport consacrées à l'identification des victimes et aux mesures d'assistance dont elles peuvent bénéficier ; elle fait aussi l'objet de plusieurs propositions du GRETA.

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

i. Approche globale et coordination

60. 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, y compris 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).

61. Le cadre juridique et politique en matière de lutte contre la traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », présenté plus haut, a évolué au fil des ans et a pour vocation de s'appliquer à toutes les victimes de la traite, qu'elle soit nationale ou transnationale, liée ou non au crime organisé, et quelle que soit la forme d'exploitation subie. La Stratégie nationale et le Plan d'action national 2013-2016 font intervenir un grand nombre d'acteurs, aussi bien étatiques que non gouvernementaux, et prévoient des mesures relatives à la coordination, à la coopération internationale, à la prévention, à la protection et aux poursuites. Le GRETA se félicite de l'évaluation indépendante de la mise en œuvre de la Stratégie nationale 2009-2012 menée à la demande des autorités macédoniennes avec le soutien financier de la GIZ.

62. Ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 13, la « traite des êtres humains » et le « trafic illicite de migrants » sont considérés comme des infractions pénales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en vertu de plusieurs textes juridiques (se reporter toutefois au paragraphe 187). Le GRETA constate que la politique nationale de lutte contre la traite est souvent associée à la lutte contre le trafic illicite de migrants. Ce rapprochement se voit aisément dans le titre de la Stratégie nationale et le Plan d'action national. Plusieurs entités ont la tâche de combattre ces deux phénomènes (par exemple, la Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains et les migrations illégales ou l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants du ministère de l'Intérieur). Il est vrai que ces deux questions peuvent être liées. Il est ainsi possible que les victimes du trafic de migrants deviennent des victimes de la traite une fois arrivées dans le pays de destination. **Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient continuer de mener des actions de sensibilisation auprès des professionnels et du grand public afin de préciser la notion de traite et d'expliquer les différences et les liens entre la traite et le trafic illicite de migrants.**

63. Le financement des mesures de lutte contre la traite prises par les autorités macédoniennes dépendait en grande partie des contributions de donateurs étrangers. Cependant, les fonds disponibles ont diminué au fil des ans, et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie et du plan d'action nécessite désormais de prévoir l'affectation de fonds publics dans le budget de l'État. Le GRETA constate l'absence de fonds publics spécifiques réservés au financement des mesures du Plan d'action national 2013-2016, celles-ci devant être prises en charge par les différents acteurs. Le budget alloué en 2014 aux activités anti-traite du ministère de l'Intérieur et du ministère du Travail et de la Politique sociale est identique à celui de 2013 (voir paragraphe 25).

64. Ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 33, les ONG jouent un rôle important dans la lutte contre la traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Aujourd'hui, cinq ONG font partie du secrétariat de la Commission nationale. Le GRETA remarque que, dans le Plan d'action national 2013-2016, les organisations de la société civile sont à plusieurs reprises citées comme partenaires chargés de la mise en œuvre (notamment en ce qui concerne la formation, l'identification des groupes vulnérables, la sensibilisation et l'assistance aux victimes). Le GRETA salue la signature de protocoles d'accord entre les ONG et les autorités publiques. Cependant, il a été informé que les ONG reçoivent peu de fonds publics pour financer leurs activités de lutte contre la traite (cinq ONG spécialisées se partagent environ 300 000 MKD de subventions, soit environ 5 000 euros par an). En outre, selon des représentants de la société civile, la communication entre la Commission nationale et son secrétariat devrait être améliorée, par exemple en tenant le secrétariat davantage informé du travail et des décisions de la Commission. A l'heure actuelle, les syndicats ne sont pas représentés au sein du secrétariat mais, étant donné leur rôle dans la lutte contre la traite, leur intégration dans les structures de coordination devrait être encouragée.

65. Le Plan d'action national 2013-2016 comprend un chapitre intitulé « Structures de coordination » qui présente plusieurs mesures dont le but est de fournir au secrétariat de la Commission nationale davantage d'informations sur les activités des différentes parties prenantes et d'améliorer l'échange d'informations entre les membres de la Commission nationale et leurs institutions ou organisations d'origine. En outre, il est prévu de renforcer les capacités au niveau local ainsi que la coordination entre les institutions et la société civile, en créant à l'échelle locale des commissions de lutte contre la traite et des équipes mobiles chargées de repérer et d'orienter les victimes. Le GRETA salue les projets visant à développer les réseaux locaux de lutte contre la traite, qui auront vraisemblablement un effet positif.

66. A l'heure actuelle, la fonction de coordonnateur national ne correspond pas à un poste distinct. Etant donné que le coordonnateur national est amené à réaliser diverses tâches liées à la planification, à l'application et à l'évaluation des mesures de lutte, le GRETA considère qu'il est indispensable de renforcer les ressources humaines et financières mises à sa disposition pour lui permettre d'accomplir sa mission. Le GRETA observe que, dans un certain nombre de pays, les structures assurant la coordination de la lutte contre la traite ne sont pas placées sous l'autorité d'un ministère particulier mais dépendent directement du Conseil des ministres ; cela peut être considéré comme une bonne pratique témoignant de la volonté des pouvoirs publics de faire en sorte que ces structures aient un fonctionnement véritablement interinstitutionnel.

67. Ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 20, les autorités macédoniennes reconnaissent que la traite aux fins d'exploitation par le travail se développe et elles déploient des efforts pour faire face à ce phénomène, dont l'ampleur reste cependant mal connue. Le GRETA a été informé d'une affaire datant de 2012 concernant l'exploitation de ressortissants macédoniens dans une champignonnière située aux Pays-Bas, ainsi que d'un cas présumé d'exploitation par le travail en Azerbaïdjan (voir le paragraphe 202 sur l'affaire « SerbAz »). Des représentants d'organismes publics et d'ONG reconnaissent la nécessité de développer les compétences des agents de terrain pour qu'ils soient en mesure de détecter de manière proactive les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail. En 2012, les inspecteurs du travail ont participé à des activités de formation et ont été invités à rejoindre la Commission nationale. Les autorités macédoniennes ont indiqué que l'inspection du travail participe à la mise en œuvre du Plan d'action national pour 2013-2016, et que des inspecteurs du travail sont présents lors des descentes de police dans les boîtes de nuit soupçonnées de faire travailler des victimes de la traite. Néanmoins, ceux-ci ne sont pas concernés par les procédures standard (voir paragraphe 133).

68. Ainsi qu'il est précisé au paragraphe 10, on compte une majorité d'enfants parmi les victimes de la traite identifiées comme telles dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » entre 2009 et 2012. Malgré les efforts fournis en matière d'éducation et de sensibilisation et les mesures prises pour réduire la vulnérabilité des enfants à la traite (voir paragraphes 102 à 106 et 118 à 122), les mineurs appartenant à des groupes défavorisés, comme la communauté rom, restent particulièrement vulnérables. La Stratégie nationale et le Plan d'action national 2013-2016 accordent une place particulière à la question de la traite des enfants, conformément aux recommandations du sous-groupe de la Commission nationale chargé de la lutte contre la traite des enfants. Les mesures envisagées comprennent la conduite de recherches et d'analyses visant à identifier les groupes vulnérables à la traite et à la migration illégale et les risques liés à ces phénomènes, la formation des enseignants, des fonctionnaires de police et des tuteurs d'enfants victimes de la traite, l'éducation à la question de la traite dans les écoles primaires et secondaires, l'organisation de campagnes de sensibilisation axées sur la traite des enfants, la révision du programme de réintégration et de resocialisation des enfants, etc.

69. En dépit du fait que la mendicité forcée des enfants constitue une infraction selon l'article 201 du CP, elle ne fait pas explicitement partie des formes d'exploitation citées dans la définition de l'infraction de traite, et aucune étude récente n'a été menée sur la situation relative à ce phénomène. Le mariage forcé figure, pour sa part, dans la définition de la traite, et il en a été constaté plusieurs cas qui ont conduit à l'exploitation sexuelle ou par le travail de filles et de femmes, ce qui a donné lieu à l'identification de ces personnes en tant que victimes de la traite. (voir paragraphes 10 et 11)

70. Selon une étude réalisée en 2006 par l'ONG For Happy Childhood[27] (voir également paragraphe 89), la traite interne, notamment à des fins d'exploitation sexuelle, est une réalité dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en particulier à Skopje et dans d'autres grandes villes, et un nombre croissant d'enfants en sont victimes. Dans le cadre de cette étude, 79 personnes travaillant au sein de diverses institutions et organisations ont révélé avoir eu connaissance de manière directe ou indirecte de 129 cas de traite interne et de 661 cas d'exploitation proche de la traite.

71. Ainsi qu'il est précisé au paragraphe 11, le nombre de ressortissants étrangers identifiés comme victimes de la traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a nettement diminué au cours des dernières années. Cependant, il est généralement reconnu que « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est un pays de transit et de destination pour des ressortissants étrangers victimes de la traite. Certaines ONG se sont dit préoccupées de l'attention insuffisante accordée à l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière et craignent que ces personnes ne soient expulsées avant d'avoir été identifiées et d'avoir eu la possibilité de se rétablir et de coopérer avec les autorités dans des enquêtes sur des cas de traite. Dans leur commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités macédoniennes ont indiqué qu'en 2013 61 étrangers victimes potentielles de la traite étaient trouvés travaillant illégalement dans le pays, surtout au travers des descentes dans des bars et restaurants. Ces personnes étaient placées dans un centre de rétention pour des étrangers à Skopje (voir paragraphe 155) tandis que l'enquête sur la traite était en cours.

72. **Le GRETA invite les autorités macédoniennes à renforcer davantage la coordination entre les organismes publics et les acteurs de la société civile participant à la lutte contre la traite, et à veiller à ce que des ressources financières suffisantes soient fournies aux acteurs de la société civile pour exécuter les mesures prévues par le Plan d'action national 2013-2016.**

27 For Happy Childhood, *Traite interne dans la République de Macédoine*, Skopje, décembre 2006.

73. **Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient établir un véritable poste de coordonnateur national, bénéficiant de services d'appui proportionnés à la charge de travail, de manière à ce que cette institution puisse remplir efficacement son mandat. En outre, le GRETA invite les autorités macédoniennes à établir la fonction de rapporteur national comme poste indépendant *de jure* ayant pour mandat d'assurer le suivi des activités anti-traite des institutions étatiques (voir article 29, paragraphe 4, de la Convention et paragraphe 298 du rapport explicatif).**

74. **Le GRETA considère également que les autorités macédoniennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour donner un caractère global aux activités nationales de lutte contre la traite. Elles devraient notamment :**

- **renforcer les mesures de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail en réunissant dans une plate-forme commune les inspecteurs de travail, la société civile, les entreprises, les syndicats et les agences de placement et en améliorant l'identification des victimes de ce type de traite et l'assistance qui leur est fournie ;**

- **accorder davantage d'attention aux mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite, notamment les enfants qui appartiennent à des groupes socialement vulnérables, et veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pleinement pris en compte ;**

- **veiller à ce que la politique nationale de lutte contre la traite s'attaque de manière adéquate à la traite aux fins de mendicité forcée et à la traite interne ;**

- **prendre des mesures pour déterminer l'ampleur de la traite de ressortissants étrangers et fournir aux personnes qui en sont victimes l'assistance prévue par la Convention.**

ii. Formation des professionnels concernés

75. Les autorités, les ONG et les organisations intergouvernementales ont déployé des efforts considérables pour former les professionnels concernés aux questions relatives à la traite. Le Plan d'action national 2013-2016 comprend des mesures visant à renforcer les capacités et à former tous les acteurs prenant part à l'identification des victimes et aux services d'assistance.

76. Dans le cadre du projet « Assistance technique pour le renforcement des capacités des parties engagées dans la lutte contre le crime organisé et notamment dans la lutte contre la traite »[28], financé par l'Union européenne (UE), le bureau de l'OIM à Skopje a organisé, en partenariat avec le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail et de la Politique sociale, huit ateliers de formation entre juillet 2009 et décembre 2010 sur le thème « Principes essentiels de la lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants », à l'intention de 276 fonctionnaires de police. Ce projet comprenait également six sessions de formation de niveau avancé auxquelles ont participé 166 professionnels et quatre formations de trois jours suivies par 76 représentants d'institutions gouvernementales et de la société civile, dont l'objectif était de développer l'approche intégrée de l'identification et de la protection des victimes de la traite. En outre, 2 600 exemplaires d'un CD réunissant des textes nationaux et internationaux sur la traite (notamment la Convention du Conseil de l'Europe) ont été distribués aux professionnels concernés. L'OIM a par ailleurs apporté son soutien à l'organisation de visites d'études du personnel du centre d'aide aux victimes de la traite en Roumanie et aux Pays-Bas.

28 Le budget total correspondant à cette aide technique s'élève à 299 942 euros.

77. Entre 2009 et 2011, l'Académie des Juges et des Procureurs a dispensé cinq formations spécialisées sur la traite auxquelles ont assisté 112 professionnels, parmi lesquels des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice, des juges, des procureurs, des avocats et des représentants de l'administration douanière. En outre, une formation sur la traite et le trafic de personnes et d'organes, suivie par 40 participants (notamment des juges, des procureurs et des fonctionnaires de police), a été organisée en janvier 2012. En février 2013, le TAIEX a proposé un atelier sur la traite et le trafic de personnes auquel ont participé 42 juges et 26 procureurs. D'autre part, en avril 2013, 20 juges et 13 procureurs ont assisté à un séminaire sur les crimes contre l'humanité et le droit international, qui a accordé une importance particulière à la traite et au trafic de personnes.

78. Selon les informations communiquées par le Département des affaires frontalières du ministère de l'Intérieur, 127 agents de la police aux frontières ont reçu une formation sur le thème de la traite en 2012 et 96 en 2013. Les sujets abordés comprenaient l'obtention d'éléments de preuve et l'entretien avec les victimes potentielles.

79. En avril 2013, un premier séminaire de deux jours destiné à former le personnel de santé aux questions relatives à la traite a été organisé pour deux groupes de 25 personnes. Le ministère de la Santé prévoit d'organiser ce séminaire deux fois par an. Des prospectus visant à sensibiliser les professionnels de santé à la traite doivent également être distribués. En outre, dans le cadre du Plan d'action national 2013-2016, le ministère de l'Education et de la Science envisage d'organiser chaque année plusieurs formations d'un jour sur la traite pour 120 enseignants, en partenariat avec des ONG.

80. Les autorités macédoniennes ont précisé que le budget alloué aux diverses activités de formation organisées entre 2009 et 2012 dans le cadre de la lutte contre la traite s'élevait à 312 800 euros. En 2013, le budget de formation était de 15.6 millions de MKD approximativement (environ 253 000 euros).

81. Au cours des dernières années, l'ONG Open Gate/La Strada a organisé plusieurs actions de formation. Ainsi, en avril 2009, une session de formation sur le rôle des journalistes dans la prévention de la traite a été organisée pour 14 journalistes de la presse écrite et des médias électroniques. En septembre 2009, 20 travailleurs sociaux et membres du personnel travaillant avec des enfants sans abri ont été formés à l'assistance aux enfants victimes de la traite. En 2010, Open Gate a organisé des débats avec la communauté locale dans dix villes différentes. L'objectif était de sensibiliser les collectivités locales et les décideurs locaux au phénomène de la traite, d'améliorer la coopération et la communication entre les responsables et les institutions au niveau local, et d'élaborer un plan d'action local de lutte contre la traite. En outre, en octobre 2011, Open Gate a organisé un atelier d'une journée axé sur l'élaboration de plans d'action locaux pour la prévention de la traite, dans le cadre du projet « Agir contre la traite à l'échelon local ». En janvier et juin 2011, deux ateliers mettant l'accent sur l'exploitation par le travail ont été organisés à l'intention des membres de l'Union des syndicats indépendants et autonomes (UNASM). En novembre 2011, Open Gate a dispensé une formation d'une journée, consacrée à la prévention de la traite, à des membres du personnel des écoles primaires de deux municipalités (Kisela Voda et Aeordrom).

82. Ces dernières années, des manuels ont été publiés pour renforcer les compétences des professionnels engagés dans la lutte contre la traite. Parmi ces publications, on peut citer le « Guide pour le repérage précoce des cas de traite et de trafic illicite de personnes à l'intention des fonctionnaires de police » (publié en 2010 par l'OIM et le ministère de l'Intérieur), le « Guide pour le repérage précoce des cas de traite à l'intention des inspecteurs du travail » (publié en 2010 par l'OIM, le ministère du Travail et de la Politique sociale et les services de l'Inspection nationale du travail), le « Guide pour l'identification et l'assistance directe aux victimes de la traite et aux groupes vulnérables » (publié en 2012 par l'ONG Ednakov pristap, avec le soutien de la GIZ) et le « Guide des bonnes pratiques contre la traite » (publié en 2009 par Ariadne Network, Hellenic Aid, La Strada et le ministère des Affaires étrangères de la Norvège).

83. Le GRETA salue les efforts entrepris par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour assurer la formation de différentes professions participant à la lutte contre la traite. Cependant, il note que les programmes de formation ont pu être menés en grande partie grâce à des ressources financières externes. Selon les acteurs de la société civile, il est nécessaire de renforcer la formation des travailleurs sociaux dans le domaine de la législation et des droits et besoins des victimes de la traite, ainsi que celle des inspecteurs du travail dans le domaine du repérage des cas de traite. Dans ce contexte, le GRETA note que le Plan d'action national 2013-2016 envisage des mesures visant à renforcer les capacités des institutions responsables de la prévention et du repérage des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail. Il est par ailleurs nécessaire de faire en sorte que les juges et les procureurs connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes, et y soient davantage sensibilisés.

84. **Le GRETA invite les autorités macédoniennes à poursuivre leurs efforts pour que les professionnels concernés (notamment les fonctionnaires de police, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail, les professionnels de l'enfance, les équipes médicales, les procureurs, les juges, le personnel des syndicats et les journalistes) connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés. Les futurs programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.**

iii. Collecte de données et recherches

85. 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 soulève 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.

86. Le point de contact national chargé de la collecte des données relatives à la traite auprès de toutes les parties prenantes dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est le rapporteur national. La collecte se fait au moyen d'un formulaire détaillé élaboré à cet effet, que toutes les entités qui doivent appliquer les procédures standard pour le traitement des victimes de la traite sont tenues de remplir et de retourner par courrier électronique au bureau du coordonnateur national. Ce formulaire donne des informations sur les victimes (âge, sexe, forme d'exploitation, nationalité, lieu d'exploitation, identification, orientation, analyse des risques, retour, recours, etc.). Les données personnelles des victimes de la traite sont protégées et doivent être utilisées conformément à la loi sur la protection des données personnelles.

87. Le GRETA se félicite de la désignation d'un rapporteur national, laquelle pourrait contribuer à améliorer la collecte de données relatives à la traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». **Le GRETA invite les autorités macédoniennes à continuer de développer la collecte de données relatives à la traite en recueillant auprès des principaux acteurs concernés des données statistiques fiables et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). Ces activités devraient s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection de leurs données personnelles, 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.**

88. Pour ce qui est des recherches relatives à la traite, plusieurs projets ont été menés à bien ces dernières années par des organismes publics, des ONG et des organisations internationales. En 2011, le ministère du Travail et de la Politique sociale a réalisé trois études : « Programmes et allocations du système de protection sociale de la République de Macédoine », « Etude du cadre juridique international et des lois sur la pauvreté sous l'angle de la traite des êtres humains », et « Groupes vulnérables, pauvreté et traite des êtres humains ». En outre, une étude nationale sur l'exploitation par le travail en 2009-2011 a été menée dans le cadre d'un projet de l'Union européenne sur une approche intégrée de la prévention de l'exploitation par le travail dans les pays d'origine et de destination.

89. En octobre 2012, l'ONG Open Gate/La Strada a publié des recherches sur l'intégration sociale des victimes de la traite (en s'appuyant sur la situation de 81 victimes ayant bénéficié du programme d'assistance sociale mené par Open Gate entre 2005 et 2011).[29] Ces recherches ont été financées par la Fondation Roi Baudouin et la GIZ. En 2008, l'ONG Ednakov pristap a rendu publique une étude sur le cadre réglementaire relatif à la délivrance des permis de séjour et des permis de travail temporaires aux victimes étrangères de la traite.[30] Par ailleurs, il a déjà été fait mention au paragraphe 70 de l'étude menée en 2006 par l'ONG For Happy Childhood sur la traite interne dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

90. **Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient mener et encourager des recherches sur les questions liées à la traite en tant que source d'information importante pour évaluer les programmes en cours et préparer les futures politiques. La traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite aux fins de mendicité forcée et la traite interne sont des domaines pour lesquels davantage de recherches doivent être conduites afin de mieux comprendre l'ampleur et l'évolution de la traite dans le pays et d'en informer les décideurs politiques.**

iv. Coopération internationale

91. 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).

92. La coopération entre « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et d'autres pays pour lutter contre la traite est régie par la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale[31], la loi de procédure pénale, les traités internationaux auxquels le pays est Partie et sur les accords bilatéraux applicables.

93. Conformément à l'article 15 de la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, l'assistance judiciaire internationale concerne : les actions procédurales, telles que la remise de preuves et de dossiers liés à la procédure pénale menée dans le pays demandeur, la communication spontanée de renseignements, l'échange d'informations particulières et les notifications, le transfèrement temporaire de personnes détenues, la surveillance des frontières, la livraison surveillée, le recours à des agents infiltrés, les équipes communes d'enquête, l'interception de communications, les entretiens par téléconférence ou visioconférence, la fouille de locaux et de personnes, la conservation temporaire de documents, de biens ou de fonds liés aux actes criminels, le blocage, la saisie ou la rétention temporaires de fonds, de comptes bancaires et de transactions financières ou produits du crime, la confiscation de biens ou de bénéfices en découlant, la saisie de dossiers, la protection de données personnelles, la responsabilité pénale et civile des agents et la remise d'extraits de casiers judiciaires.

---

29 Open Gate/La Strada, *D'un hébergement sûr à l'intégration sociale des victimes de la traite*, 2012

30 Ednakov pristap, *Etude du cadre réglementaire permettant la délivrance de permis de séjour et de permis de travail temporaires aux victimes étrangères de la traite en République de Macédoine*, 2008.

31 Journal officiel de la République de Macédoine nº 124 du 20 septembre 2010.

94. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a ratifié la Convention de coopération policière pour l'Europe du Sud-est et est membre du Centre de maintien de l'ordre de l'Europe du Sud-Est (Centre SELEC) à Bucarest, où opèrent des agents de liaison détachés du ministère de l'Intérieur et des douanes. En outre, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a signé un accord de coopération stratégique et opérationnelle avec Europol en 2012 et contribue aux fichiers de travail aux fins d'analyses (AWF) communs. Ces mesures sont renforcées par la coopération avec Interpol, Frontex et les chargés de liaison de polices étrangères en poste à Skopje.

95. Des accords bilatéraux sur la coopération transfrontalière et la coopération dans la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, le trafic de drogue, les migrations illégales et d'autres infractions ont été conclus avec l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, le Monténégro, la Roumanie et la Slovénie. En outre, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a signé un accord de coopération dans le domaine de la sécurité intérieure avec la France, un accord sur la coopération policière dans la lutte contre le crime avec la Suisse et un protocole de coopération dans le domaine de la sécurité avec le ministère de l'Intérieur de la Turquie.

96. Tous les accords de coopération policière permettent l'échange d'informations et la conduite d'enquêtes communes. Le Centre de répression du crime organisé et des crimes graves possède un service spécialisé dans les enquêtes pénales, qui travaille avec des informateurs. Lorsque des renseignements sont reçus concernant un auteur d'infractions ou un acte criminel intéressant un pays étranger, ils sont immédiatement transmis au pays concerné par le bureau central national d'Europol, situé à Skopje. L'échange d'informations se fait également par l'intermédiaire des attachés de police et du Centre SELEC à Bucarest. Dans le cas des pays avec lesquels « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a signé des accords bilatéraux de coopération policière, cet échange se fait directement grâce aux points de contact nationaux.

97. Le GRETA a été informé du succès de plusieurs enquêtes communes menées avec des pays d'Europe du Sud-Est et d'autre pays d'Europe (Allemagne, Pays-Bas et Suisse). Un certain nombre d'enquêtes parallèles ont également été conduites. Selon les agents publics rencontrés au cours de la visite d'évaluation, la coopération internationale dans la lutte contre la traite, en particulier avec les pays voisins, est très bonne.

98. Par ailleurs, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » participe activement au réseau des coordonnateurs nationaux pour l'Europe du Sud-est, qui regroupe l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie et la Slovénie.

99. **Le GRETA salue les efforts entrepris par les autorités macédoniennes dans le domaine de la coopération internationale et invite celles-ci à continuer à développer cette coopération dans le domaine de la lutte contre la traite et de l'aide aux victimes.**

2. Mise en œuvre par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains

100. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. La Convention établit que les Parties doivent également 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. Actions de sensibilisation

101. Les autorités macédoniennes ont pris un ensemble de mesures en coopération avec les ONG et les organisations intergouvernementales dans le but de sensibiliser le grand public et des groupes spécifiques, ciblés en raison de leur vulnérabilité, au phénomène de la traite.

102. En 2011, le ministère du Travail et de la Politique sociale, en collaboration avec le comité de l'égalité des chances de la municipalité de Gyorce Petrov, a organisé des ateliers de prévention dans quatre écoles primaires et une structure préscolaire, auxquels ont participé 29 enseignants et 831 élèves des septièmes et huitièmes classes. Un débat public rassemblant des représentants des institutions et de la police locales a eu lieu, au cours duquel des supports d'information sur la traite ont été distribués. Le ministère a signé un protocole de coopération avec la GIZ pour la mise en œuvre du Programme régional de protection sociale et de lutte contre la traite, d'une durée de cinq ans. Dans le cadre de ce programme, un bulletin est publié pour favoriser la diffusion de l'information et améliorer la coopération et la coordination avec différentes institutions, parmi lesquelles les centres d'aide sociale.

103. En décembre 2010, l'ONG Open Gate/La Strada a signé un protocole de coopération avec le ministère de l'Education et de la Science, axé sur la sensibilisation au phénomène de la traite et sur la prévention. Néanmoins, ce protocole ne prévoyait aucun engagement financier et le ministère n'a pris en charge aucune des actions de prévention.

104. Dans le cadre de ses activités de prévention, l'ONG Open Gate/La Strada entretient une relation suivie avec les jeunes et adapte ses programmes et ses supports au public visé. Elle essaie d'apporter un soutien aux jeunes et de les encourager à participer comme bénévoles. Les actions de prévention se font directement auprès des jeunes et des enfants vulnérables sous la forme de visites dans les écoles, les orphelinats et les universités, d'ateliers de prévention, d'ateliers de théâtre participatif, de programmes d'éducation par les pairs et de distribution de supports pédagogiques. Des conseils, des renseignements et un soutien sont apportés au moyen d'une ligne d'appel d'urgence pour victimes de la traite, disponible 12 heures par jour. L'ONG Open Gate/La Strada possède une page web et propose une publication trimestrielle en ligne.

105. En 2010, Open Gate/La Strada a organisé dix sessions de formation d'une journée sur le thème « Lutter ensemble contre la traite » à Tetovo, Struga, Strumica, Sveti Nikole, Bitola, Delchevo, Kichevo, Skopje, Kumanovo et Mavrovo-Rostushe. Un total de 213 élèves ont participé à cette formation et sont ensuite devenus éducateurs pour leurs pairs. Les ateliers ont été conçus en tenant compte du public visé et de son âge, et comportaient des sessions de travail individuel et en groupe ainsi que des jeux de rôle et du théâtre. Les éducateurs ont mené de leur propre initiative 32 actions de prévention auprès de leurs pairs dans les écoles primaires et secondaires, auxquelles ont pris part 790 jeunes. Quelque 3 200 brochures sur la traite ont été distribuées.

106. Toujours en 2010, des ateliers de théâtre participatif ont été organisés dans plusieurs écoles secondaires de Skopje et dans des institutions travaillant notamment avec les enfants des rues, les enfants placés en orphelinat ou les enfants abandonnés. La troupe était composée de 12 jeunes âgés de 14 à 18 ans vivant en orphelinat. Cette activité a réuni un total de 245 enfants de 10 à 18 ans.

107. En 2011, l'ONG Open Gate/La Strada a mené deux campagnes nationales de sensibilisation à la traite. La première a été conduite à l'occasion de la Journée européenne contre la traite des êtres humains (18 octobre) et la deuxième à l'occasion de la semaine de la lutte contre la traite (du 2 au 9 décembre). Toutes deux ont été menées grâce au soutien de la Commission nationale et du ministère de l'Intérieur, et déployées dans dix villes (Skopje, Kumanovo, Sveti Nikole, Delcevo, Strumica, Bitola, région de Reka, Tetovo, Kicevo et Struga). Ces actions s'adressaient à différents groupes : jeunes, grand public et professionnels, et ont permis d'atteindre plus de 10 000 personnes. En outre, à l'occasion de la Journée européenne contre la traite des êtres humains, Open Gate a publié dans le quotidien *Dnevnik* une déclaration signée et soutenue par les membres de *Budnost* (« prise de conscience »), le réseau national de lutte contre la traite. Dans le cadre de la deuxième campagne, Open Gate a organisé, en coopération avec le réseau *Budnost,* 17 cours de prévention, 14 sessions de théâtre participatif et un concours d'art et de littérature dans 15 établissements du primaire et du secondaire situés dans neuf villes. Parallèlement, des tables rondes et des forums de discussion ont eu lieu dans sept villes. Ces événements ont rassemblé plus de 140 représentants des autorités locales, de la police, des travailleurs sociaux, des ONG, des inspecteurs du travail, des journalistes, etc.

108. Entre 2009 et 2011, Open Gate/La Strada a organisé des ateliers et des formations de prévention qui ont permis de sensibilier 4 000 lycéens, 1 500 élèves d'école primaire, 60 professeurs de lycée, 60 éducateurs spécialisés et environ 80 enseignants du primaire. Pendant la même période, Open Gate a imprimé plus de 40 000 supports de prévention destinés à différents groupes. Par exemple, l'ONG a élaboré les brochures « Petit guide pour grandes décisions » (pour les enfants de 12 à 18 ans) et « La traite des êtres humains : penser juste, informer à temps » une brochure présentée sous la forme d'une bande dessinée et destinée principalement aux enfants roms, et le court-métrage « Tu es vivant » destiné à sensibiliser le public et notamment les jeunes à la question de la traite. Les différents supports présentent la ligne d'appel d'urgence réservée aux victimes de la traite et sont disponibles en macédonien, albanais et romani. Les autres supports utilisés étaient des affiches, des marque-pages, des carnets, des stylos, des porte-clés, des casquettes, des calendriers ou encore des sachets de sucre.

109. En 2013, le ministère de l'Intérieur a mené en coopération avec l'agence pour l'emploi une campagne ayant pour thème « Les emplois sont un droit, l'exploitation par le travail est un crime ». L'objectif de la campagne était d'informer le public, notamment les personnes sans emploi, sur les risques de l'exploitation par le travail, et d'apprendre aux personnes concernées à les reconnaître. Deux ateliers ont été organisés ; environ 300 personnes sans emploi, âgées de 18 à 40 ans, ont été contactées. Les organisateurs ont en outre distribué 990 affiches, 990 brochures et 990 clés USB portant le thème de la campagne. En 2013 également, le ministère du Travail et de la Politique sociale a soutenu une campagne menée dans le cadre d'un programme mis en œuvre par la GIZ, ayant pour thème « Mettre fin à l'exploitation par le travail et à la traite des enfants en Macédoine » et visant à prévenir la traite des enfants aux fins d'exploitation par le travail et de mendicité.[32] Dans ce contexte, des spectacles de pantomime ont été présentés à Debar, Probishtip et Skopje le 18 octobre et des événements ont été organisés durant la semaine de lutte contre la traite (2-9 décembre 2013). La Commission nationale et plusieurs ONG ont également participé à ces événements.

110. Pour ce qui est de la traite aux fins d'exploitation par le travail, un dépliant contenant des informations sur la traite et le travail forcé a été publié par Open Gate/La Strada et les syndicats. Il présente également la ligne d'appel d'urgence gérée par Open Gate, les services d'inspection du travail et les syndicats.

---

32 Liens vers plus d'information sur la campagne :
http://www.cira.org.mk/index.php/mk/cira-in-the-news-mk/1560-2013-12-03-12-08-42
http://donate.org.mk/index.php/mk/donate-mk/campaigns/132-presecete-gi-koncite

111. Le GRETA salue les efforts entrepris par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour améliorer la prévention de la traite grâce à un ensemble de mesures de sensibilisation, d'interventions dans les écoles et d'actions spéciales à l'intention des groupes vulnérables. A la connaissance du GRETA, les effets de ces mesures n'ont pas été évalués. **Le GRETA considère que les futures mesures de sensibilisation devraient être élaborées en tenant compte de l'évaluation des mesures précédentes, et centrées sur les besoins identifiés. La sensibilisation devrait continuer à s'adresser aux groupes vulnérables et viser à informer le grand public des formes de traite qui sont en augmentation, telles que l'exploitation par le travail, la mendicité forcée, l'obligation de commettre des infractions pénales et la traite à l'intérieur du pays.**

b. Mesures destinées à décourager la demande

112. 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 : recommandations des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème.[33]

113. Dans le but de réduire la demande de services sexuels fournis par les victimes de la traite, le Code pénal a été modifié en 2008 pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser des services sexuels en sachant que la personne concernée est victime de la traite. Par la suite, afin de rendre cette disposition conforme à l'article 19 de la Convention, la portée de cette disposition a été étendue pour inclure d'autres formes d'exploitation. Désormais, le paragraphe 3 de l'article 418-a du Code pénal est rédigé comme suit : « toute personne utilisant ou permettant à une autre personne d'utiliser les services sexuels, ou d'avoir recours à une autre forme d'exploitation, d'une personne qu'elle savait, ou qu'elle aurait dû savoir être victime de la traite des êtres humains sera punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre 6 mois et 5 ans ».[34] Lorsque la victime est un enfant, la peine encourue est d'un minimum de huit ans d'emprisonnement (paragraphe 3 de l'article 418-d du Code pénal).

114. En décembre 2011, l'OIM a organisé en collaboration avec la Commission nationale et avec le soutien de l'ambassade de Suède et de l'Institut suédois une conférence régionale sur la réduction de la demande comme moyen de lutte contre la traite. Cette manifestation a rassemblé 80 experts et praticiens de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », d'Albanie et du Kosovo, qui ont discuté des expériences, des politiques et des pratiques de la région, ainsi que du modèle suédois.

115. **Le GRETA invite les autorités macédoniennes à poursuivre leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.**

---

33 Principe 4 de l'addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf.

34 Traduction établie à partir d'une traduction anglaise non officielle fournie par les autorités macédoniennes.

c. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite

116. Le plan opérationnel pour l'emploi adopté par le gouvernement pour la période 2012-2013 ne présente pas les victimes de la traite comme un groupe cible particulier, mais définit des personnes et des groupes pouvant y être vulnérables, comme les jeunes sans emploi, les femmes sans emploi, les chômeurs de longue durée, les Roms, les parents d'enfants des rues, les enfants sans parents, les mères célibataires et les victimes de violences familiales. Ce plan prévoit un certain nombre de mesures, notamment des programmes concernant l'auto-entreprenariat, l'apprentissage, le travail socialement utile, et un programme pilote d'agriculture subventionnée. Le budget prévu pour la mise en œuvre de ce plan opérationnel était de 8 millions d'euros en 2012.

117. La communauté rom présente dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est reconnue comme étant exposée au risque de traite. Des efforts considérables sont menés par les autorités, les ONG et les organisations internationales pour que tous les enfants roms aillent à l'école primaire, pour combattre le décrochage scolaire et pour encourager les jeunes Roms à fréquenter les établissements d'enseignement secondaire et supérieur.

118. Le caractère vulnérable de la communauté rom est accentué par le problème des nouveau-nés non déclarés et l'absence de documents d'identité. Un groupe de travail opérationnel, composé de représentants des ministères du Travail et de la Politique sociale, de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que des services de l'état civil et d'ONG roms, a été formé en vue de délivrer des certificats de naissance aux enfants qui n'ont pas été déclarés afin de leur permettre de bénéficier des systèmes de protection sociale et de santé. Ce groupe inscrit les enfants dont la naissance n'a pas été déclarée au registre des naissances grâce à des listes fournies par les travailleurs sociaux. Le GRETA a été informé que cette procédure est longue et coûteuse (un test ADN étant nécessaire pour établir le lien de parenté entre les parents et les enfants non déclarés) et que les frais correspondants sont généralement pris en charge par les ONG. Le cas devient plus compliqué lorsque l'enfant et ses parents sont nés au Kosovo*, aussi est-il nécessaire d'instaurer une coopération régionale dans ce domaine.

119. L'UNICEF estime le nombre d'enfants des rues à environ 1 000, parmi lesquels 95 % sont des Roms. Le ministère du Travail et de la Politique sociale et le ministère de l'Intérieur agissent ensemble sur le terrain pour lutter contre le phénomène des enfants des rues, ces enfants seuls ou accompagnés de leurs parents qui passent la plupart du temps dehors à mendier, à vendre des produits illégaux, à ramasser de la ferraille, etc. Par exemple, en 2011, un total de 81 enfants des rues a été décompté dans les villes de Skopje, Bitola, Prilep, Kumanovo, Ohrid et Tetovo. Parmi eux, 18 ont repris une scolarité normale et les autres ont fait l'objet d'une procédure visant à leur faire retrouver le chemin de l'école. Certains parents peuvent faire l'objet de mesures (suivi, ou déchéance des droits parentaux). Ainsi que cela a été mentionné plus haut, les mesures pour l'emploi prises pour la période 2012-2013 s'appliquaient également aux parents des enfants des rues.

120. Le ministère du Travail et de la Politique sociale a ouvert deux centres de jour pour les enfants des rues sur le territoire de Skopje (dans les quartiers de Kisela Voda et d'Avtokomanda) et un dans la ville de Bitola. Le ministère estime que le nombre d'enfants des rues à Skopje est d'environ 600. En outre, en 2011, le ministère a ouvert un centre de transit ouvert 24 heures sur 24 à Skopje et prévoyait d'ouvrir le même type de structure à Ohrid, où un grand nombre d'enfants arrivent pendant les mois d'été pour mendier. Le ministère du Travail et de la Politique sociale a fourni près d'un million d'euros pour le fonctionnement de ces centres.

121. La délégation du GRETA a visité le centre de jour pour enfants des rues situé dans le quartier de Kisela Voda à Skopje. Ce centre, d'une capacité de 20 places, accueillait le jour de la visite 12 enfants âgés de 4 à 14 ans. Le centre offre de très bonnes conditions matérielles et fournit aux enfants des vêtements et les repas. Les enfants apprennent l'hygiène et les compétences d'apprentissage fondamentales, et sont intégrés au système éducatif ordinaire. Les familles des enfants sont suivies par des travailleurs sociaux. Si nécessaire, des mesures peuvent être prises pour placer des enfants dans une famille d'accueil. Le centre aide les enfants non déclarés à se faire inscrire aux registres.

122. Il convient enfin de mentionner les activités des ONG et des organisations internationales visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite et à prévenir la revictimisation. Par exemple, le bureau de l'OIM à Skopje a conduit plusieurs projets de prévention dans la communauté rom. Entre 2009 et 2010, 75 personnes âgées de 18 à 30 ans ont pu bénéficier directement d'une formation professionnelle et de services de médiation en matière d'emploi dans le cadre d'un projet de promotion de l'emploi visant à lutter contre les migrations illégales et la traite des jeunes Roms à Skopje et à Tetovo. D'autres personnes travaillant sur les questions relatives à la communauté rom ont également pu en bénéficier de manière indirecte. Ce projet, financé par la Norvège, visait à soutenir l'action des pouvoirs publics prévue par le Plan d'action national 2005-2015 pour la décennie de l'intégration des Roms et la Stratégie nationale relative aux Roms (2005). L'ONG Open Gate/La Strada a organisé des formations, des cours d'informatique et de langues étrangères, ainsi que des sessions de préparation à la candidature professionnelle pour les personnes vulnérables. En outre, une brochure intitulée « Les abus envers les enfants des rues, c'est mon, ton, notre problème » a été publiée par Open Gate, grâce au soutien de la mission de l'OSCE à Skopje, dans le but de sensibiliser le public au phénomène des enfants des rues et d'informer sur ce que chacun peut faire pour y remédier. La mission de l'OSCE a également participé à un projet pilote d'actions de terrain concernant les enfants des rues.

123. **Le GRETA salue les mesures prises par les autorités macédoniennes en faveur des groupes vulnérables à la traite et considère que les autorités devraient continuer à développer la prévention au moyen de mesures sociales et économiques destinées à renforcer l'autonomie de ces personnes.**

124. **En outre, le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à prendre des mesures pour garantir la déclaration de tous les individus aux services d'état civil, à titre préventif et pour éviter la traite répétée. Si nécessaire, la législation devrait être modifiée pour faciliter la procédure de déclaration.**

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

125. Le contrôle et la sécurité des frontières de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » sont placés sous la responsabilité du Département des affaires frontalières du ministère de l'Intérieur. Chacun des quatre centres régionaux des affaires frontalières (situés à la frontière avec chacun des pays voisins) compte un service des migrations illégales et de la criminalité transfrontalière chargé de mener des enquêtes, y compris sur les cas de traite. La police des frontières coopère avec l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants au moyen d'enquêtes communes et d'échange de renseignements. Les agents de la police des frontières sont formés au repérage précoce des victimes de trafiquants, au profilage aux points de passage des frontières et aux mesures à prendre. Plusieurs guides donnant des orientations et des instructions sur la procédure à suivre ont déjà été publiés.

126. Des accords bilatéraux prévoyant des patrouilles conjointes ont été conclus avec tous les pays frontaliers de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », à l'exception de la Grèce. Ces accords ne prévoient pas de mesures particulières de prévention de la traite, mais des actions générales de prévention de la criminalité transfrontalière qui présentent un intérêt pour la lutte contre la traite.

127. Conformément à l'article 37 de la loi sur les étrangers, seules les missions diplomatiques et consulaires de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » peuvent délivrer des visas d'entrée sur le territoire. L'article 36 de cette loi prévoit une exception à cette règle, en disposant que des visas de court séjour et de transit donnant le droit de résider dans le pays pour une durée maximale de 15 jours peuvent être délivrés à titre exceptionnel à un point de passage de la frontière. Les représentations diplomatiques et consulaires ainsi que les services de police aux points de passage de la frontière sont tenues de ne pas délivrer de visa ou de refuser l'entrée sur le territoire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » s'il existe des raisons de penser que la personne demandeuse est un trafiquant ou une victime de la traite. Ils doivent dans ce cas en informer immédiatement le ministère de l'Intérieur. Le régime de délivrance des visas a été harmonisé selon les dispositions de Schengen et un système informatique décèle automatiquement les erreurs contenues dans les documents. Les ressortissants russes, ukrainiens et des pays frontaliers, Bulgarie, Albanie et Grèce, n'ont pas besoin de visa.

128. Le ministère des Affaires étrangères, par l'intermédiaire de ses 46 représentations diplomatiques et consulaires basées à l'étranger, renseigne sur l'entrée et le séjour sur le territoire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » au moyens de sites web et par téléphone. Le centre des visas du ministère des Affaires étrangères, créé en 2009, est en lien avec les représentations diplomatiques et consulaires de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'ensemble des points de passage des frontières.

129. **Le GRETA salue les mesures prises par les autorités macédoniennes et considère que les autorités devraient entreprendre des efforts supplémentaires pour :**

- **repérer les cas de traite lors des contrôles aux frontières ;**

- **établir une liste de contrôle permettant de repérer les risques potentiels de traite dans le cadre de la procédure de demande de visa.**

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

130. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les documents de voyage sont produits conformément aux spécifications figurant dans le document 9303 de l'OACI et aux recommandations de l'UE. Le ministère de l'Intérieur délivre actuellement des documents personnels présentant un haut niveau de sécurité (passeport électronique de deuxième génération dont la puce contient, outre une photo et une signature, une empreinte digitale). Suite au nombre grandissant de demandes de documents personnels biométriques, le ministère s'est doté d'une machine supplémentaire permettant leur fabrication. Par ailleurs, toutes les représentations diplomatiques et consulaires de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont été équipées de stations mobiles permettant aux ressortissants macédoniens vivant à l'étranger de faire une demande de documents de voyage biométriques.

131. Conformément à la loi sur les documents de voyage, la période de remplacement des anciens passeports a pris fin le 27 février 2012. Les ressortissants de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » souhaitant se déplacer à l'étranger doivent désormais être en possession de documents de voyage biométriques. Le nombre de documents personnels émis conformément aux nouvelles normes au cours de la période d'avril 2007 à mars 2012 était de 1 398 280 documents de voyage (272 633 de deuxième génération), 1 517 873 cartes d'identité et 439 548 permis de conduire. Le 31 décembre 2012, tous les documents anciens (documents de voyage, cartes d'identité et permis de conduire) ont perdu leur validité ; tous les documents utilisés aujourd'hui sont des documents biométriques.

3. Mise en œuvre par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite des êtres humains

132. L'article 10 de la Convention exige des Parties qu'elles adoptent des mesures pour identifier les victimes. Pour ce faire, les Parties doivent mettre à la disposition de leurs autorités compétentes des personnes formées et qualifiées en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains, d'identification des victimes, notamment des enfants, et d'assistance à leur porter. Identifier une victime de la traite demande du temps et la Convention établit donc que, lorsque les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de traite, les Parties doivent s'assurer qu'elle ne soit pas éloignée de leur territoire jusqu'à la fin du processus d'identification et qu'elle bénéficie de l'assistance prévue par la Convention.

133. Les procédures standard pour le traitement des victimes de la traite définissent le rôle et les responsabilités des différents acteurs du processus d'identification des victimes. L'identification commence au moment où l'on cherche à obtenir des informations sur une victime possible ou dès lors qu'on entre en contact avec elle. Ce contact peut être établi par l'intermédiaire des activités de la police, des centres d'aide sociale, des inspecteurs du travail, des procureurs, des institutions de santé, des écoles, des ambassades ou des ONG, ou encore dans le cadre d'une rencontre directe avec la personne. L'identification se fait au moyen d'un entretien réalisé par des représentants de l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants et/ou du bureau du mécanisme national d'orientation, qui gère un réseau de travailleurs sociaux spécialement formés établis dans tout le pays (deux par centre d'aide sociale). Selon les procédures standard, cet entretien doit avoir lieu avant la fin du délai de rétablissement et de réflexion, dès que la victime se sent prête à y participer, et avec son consentement. L'entretien ne peut être mené si la personne est énervée, anxieuse ou agressive, si elle a besoin de soins médicaux ou d'une assistance juridique, si elle ne comprend pas la personne qui conduit l'entretien, si elle refuse de parler ou si la personne est un enfant non accompagné d'un parent ou d'un adulte responsable (tuteur ou travailleur social).

134. Les procédures standard précisent que l'objectif de l'identification est double : établir les éléments constitutifs de l'infraction de traite, en tenant compte de la définition du Code pénal, et assister la victime pour lui permettre de bénéficier pleinement des services appropriés le plus rapidement possible. Une personne est assignée à chaque victime présumée : pour les ressortissants macédoniens victimes de la traite, c'est un agent du bureau du MNO et, pour les victimes étrangères, c'est un policier de l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants. Cette unité doit informer le bureau du MNO, qui assure la coordination de l'assistance à l'ensemble des victimes présumées et de leur protection. Les travailleurs sociaux du pays qui identifient des victimes présumées ou potentielles de la traite dans l'exercice de leurs fonctions doivent en informer le bureau du MNO. Il suffit qu'une personne soit identifiée comme une victime de la traite par un travailleur social spécialisé, même sans la participation de la police, pour pouvoir bénéficier d'une assistance et d'une couverture sociale.

135. Les indicateurs généraux pour l'identification des victimes de la traite ont été communiqués aux policiers dans le « Guide pour le repérage précoce des cas de traite et de trafic illicite de personnes à l'intention des fonctionnaires de police », auquel il est fait référence au paragraphe 82. Le ministère de l'Intérieur a adopté en octobre 2013 un manuel à l'intention des policiers, qui contient des instructions sur les mesures à prendre en présence de cas de traite. En outre, le « Guide pour l'identification et l'assistance directe aux victimes de la traite et aux groupes vulnérables », dont il est question au paragraphe 82, donne aussi une liste des indicateurs d'identification.

136. Selon les procédures standard, les victimes présumées doivent recevoir, oralement et par écrit, un premier ensemble de renseignements, concernant leurs besoins immédiats, leur sécurité personnelle et les services à leur disposition. Après leur identification, elles doivent être informées de leurs droits et de leurs devoirs. Ces informations sont fournies par la personne chargée du dossier.

137. Ainsi que cela est expliqué dans le paragraphe 36, l'ONG Ednakov pristap mène depuis 2012 un projet intitulé « Fournissant soutien et services à des victimes de la traite et aux groupes vulnérables au niveau local » dans trois régions (Bitola, Kumanovo et Kostovar). Dans le cadre de ce projet, des équipes mobiles composées de deux représentants de l'ONG et de deux travailleurs sociaux repèrent de manière proactive les victimes de la traite et leur proposent une aide à la réinsertion. Avant de commencer le travail sur le terrain, les membres de ces équipes mobiles ont suivi une formation. Ils coopèrent étroitement avec la police. Lorsqu'une victime est identifiée par les équipes mobiles, elle est orientée vers le refuge public ou hébergée dans une structure privée, où des services sont fournis. En 2012, 22 victimes présumées et 10 victimes potentielles de la traite (personnes vulnérables risquant d'être exploitées par des trafiquants) ont été identifiées dans le cadre de ce projet. Cependant, seules quatre d'entre elles ont été reconnues comme des victimes de la traite par les autorités compétentes. Il est fait mention des équipes mobiles dans le plan d'action national 2013-2015, mais aucun financement ne semble garanti (le projet reçoit des fonds de donateurs étrangers).

138. Concernant la traite aux fins d'exploitation par le travail, la loi sur l'inspection du travail disposent que les inspecteurs du travail sont habilités à entrer à tout moment dans des locaux pour examiner chaque pièce et vérifier que les personnes présentes ont bien un contrat. Toutes les activités économiques peuvent faire l'objet d'un contrôle, y compris l'agriculture, les services de nettoyage, la foresterie et le bâtiment. Néanmoins, les inspecteurs du travail ne peuvent pas contrôler les activités non déclarées ni les domiciles de particuliers. L'attention du GRETA a été attirée sur des cas de saisonniers soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les inspecteurs du travail mènent parfois des actions communes avec la police (par exemple, dans un restaurant employant des serveuses étrangères, à Kostovar). Un projet pilote mené par les syndicats vise à favoriser le repérage des cas d'exploitation par le travail par des équipes mobiles (voir paragraphe 38). Les inspecteurs du travail ont suivi une formation sur la traite en 2012, mais il est possible d'impliquer davantage les services de l'inspection du travail dans l'identification proactive des cas de traite. Le GRETA souligne l'importance d'inclure les services de l'inspection du travail dans les procédures standard.

139. Si l'on a repéré une victime présumée de la traite qui est un enfant, il faut prévenir le centre d'aide sociale pour que celui-ci veille à la protection des droits de l'enfant et à sa sécurité et nomme un tuteur. La loi sur la famille contient un chapitre sur la tutelle des enfants victimes de la traite (chapitre V-a). Le tuteur doit être une personne formée au travail avec les enfants, qui va agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qui prendra soin de sa santé, de son éducation et de sa protection. Le centre d'aide sociale est chargé d'évaluer la situation familiale de l'enfant et, si nécessaire, la justice peut être saisie pour prendre des mesures en ce qui concerne les parents (retrait total ou partiel des droits parentaux). Cependant, la procédure de retrait de la garde parentale serait compliquée et il s'avère difficile de trouver des familles d'accueil.

140. Le GRETA est préoccupé par des informations selon lesquelles des membres de la police locale auraient effectué des descentes dans des restaurants, des discothèques et des bars, auraient trouvé dans ces lieux des femmes étrangères en situation irrégulière travaillant comme chanteuses et les auraient expulsées sans contacter l'Unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants ou le centre d'aide sociale pour procéder à l'identification éventuelle d'un cas de traite.

141. Ces dernières années, on constate une augmentation du nombre de migrants en situation irrégulière arrivant dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Selon des informations contenues dans le rapport de 2012 de la Commission nationale, 680 migrants en situation irrégulière ont été repérés par la police cette année-là. En 2011, 750 demandes d'asiles ont été déposées, et environ 90 % des demandeurs d'asile ont quitté « l'ex-République yougoslave de Macédoine » deux à trois semaines après avoir présenté leur demande.

142. Le GRETA a été informé de l'arrivée dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de 40 mineurs non accompagnés en 2012. La majorité des mineurs non accompagnés déposent une demande d'asile dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », mais partent peu après pour des pays de l'UE. D'après les autorités macédoniennes, les centres d'aide sociale désignent un tuteur pour chaque mineur non accompagné. En 2013, des tuteurs ont été affectés à 68 enfants parmi les 80 mineurs étrangers non accompagnés hébergés dans le centre de rétention pour étrangers.

143. Les autorités macédoniennes ont indiqué que le statut de victime de la traite est reconnu dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tant pour les citoyens macédoniens identifiés à l'étranger et rapatriés dans leur pays que pour les ressortissants étrangers titulaires d'un titre de séjour de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » identifiés dans un autre pays ; les autorités ont précisé que toutes ces personnes peuvent bénéficier du programme d'assistance.

144. Le GRETA se félicite que l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants macédoniens se fasse selon une approche multidisciplinaire, à laquelle participent des travailleurs sociaux et des policiers. Cependant, le GRETA note que les ONG spécialisées peuvent apporter une contribution importante au processus d'identification des victimes et qu'elles devraient être associées à un effort interinstitutionnel visant à faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient identifiées. C'est ce que prévoit l'article 10 de la Convention, selon lequel l'identification est un processus de collaboration entre les autorités et les organisations qui viennent en aide aux victimes.

145. **Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier de toutes les mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention. A cette fin, les autorités devraient :**

- **promouvoir le caractère interinstitutionnel de l'identification des victimes en définissant officiellement le rôle et la contribution des ONG spécialisées et en associant à l'identification d'autres acteurs compétents, tels que les inspecteurs du travail ;**
- **renforcer les capacités du réseau de travailleurs sociaux pour permettre l'identification proactive des victimes de la traite ;**
- **appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en élargissant les compétences des inspecteurs du travail pour permettre le contrôle des entreprises non déclarées et des domiciles, et en encourageant les contrôles dans les secteurs professionnels les plus exposés au risque (l'agriculture, les loisirs, les services, le bâtiment et le travail domestique, par exemple) ;**
- **accorder davantage d'attention à l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les mineurs étrangers non accompagnés, et renforcer la formation du personnel en contact avec ces personnes.**

b. Assistance aux victimes

146. La Convention requiert des Parties qu'elles prennent des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte de leurs besoins en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. L'assistance doit être fournie sur une base consensuelle et informée, prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté des victimes de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes figure également dans les dispositions de la Convention relatives au permis de séjour temporaire (article 14) et aux droits des enfants victimes de la traite (article 12(7)). La Convention prévoit également que l'assistance aux victimes de la traite doit inclure un hébergement convenable et sûr.

147. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la loi sur la protection sociale de 2009 (article 31) prévoit le droit, pour les victimes de la traite, de bénéficier d'une assistance et d'une protection dans un centre d'accueil (refuge) pour victimes de la traite. Les articles 132 et 145 de cette loi prévoient la création d'un centre où les victimes de la traite puissent rester jusqu'à six mois et qui leur offre hébergement, nourriture, protection et activités quotidiennes. Il incombe au ministère de l'Intérieur de garantir la sécurité de ce centre.

148. L'assistance aux victimes de la traite et leur protection sont assurées par le ministère du Travail et de la Politique sociale, et plus précisément par le bureau du MNO, en collaboration avec les centres d'aide sociale et des ONG. Un centre d'accueil (refuge) public pour victimes de la traite a vu le jour en janvier 2011. A l'origine, ce centre était géré par l'ONG Open Gate/La Strada et financé par des donateurs étrangers. Aujourd'hui, c'est le ministère du Travail et de la Politique sociale qui prend en charge ses coûts de fonctionnement (loyer et factures). Des protocoles de coopération ont été signés entre le ministère du Travail et de la Politique sociale et deux ONG : Open Gate/La Strada, pour l'assistance médicale et juridique aux victimes hébergées dans le refuge, et For Happy Childhood, pour l'assistance psychologique aux victimes. Le GRETA a été informé que les financements publics destinés au refuge étaient assez limités (5 000 euros par an) et insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins. Il convient aussi de rappeler la nécessité de renouveler le protocole de coopération avec Open Gate/La Strada (voir paragraphe 34).

149. La délégation du GRETA a visité le refuge pour victimes de la traite à Skopje. Il s'agit d'une structure d'hébergement de six places, installée dans un appartement. Le nombre de personnes accueillies peut aller jusqu'à 10 en cas de besoin mais, en général, trois personnes au maximum y séjournent. Le GRETA a été informé que 10 personnes avaient été hébergées en 2011 et sept en 2012. La personne accueillie la plus jeune avait 14 ans et la plus âgée, 23 ans. Ce refuge accueille des femmes, des hommes et des enfants. En 2012, pour la première fois, deux hommes y ont été accueillis. Le placement dans cette structure d'hébergement nécessite le consentement éclairé de la victime, qui signe une déclaration. Lorsque la victime quitte le refuge, elle doit également signer une déclaration dans laquelle elle s'engage à ne pas divulguer l'adresse du refuge.

150. Le refuge offre des conditions matérielles adéquates (deux chambres, une salle de séjour spacieuse, une cuisine, des sanitaires, une salle pour le personnel). Sept personnes au total (des travailleurs sociaux, des éducateurs et un psychologue) travaillent au refuge, en se relayant jour et nuit. La plupart de ces personnes sont des bénévoles engagés par les deux ONG susmentionnées. Les victimes préparent leurs repas elles-mêmes et peuvent quitter le refuge en se faisant accompagner ; elles peuvent aussi suivre une psychothérapie individuelle et participer à des activités (art, cinéma). Si nécessaire, la période d'accueil de six mois prévue par la loi peut être prolongée.

151. D'après les ONG, seules les victimes de la traite reconnues comme telles par les autorités peuvent être placées dans la structure d'accueil publique, et il semblerait que la coopération de la victime à l'ouverture d'une procédure pénale soit une condition préalable à son placement. Les personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'un soutien de l'État sont aidées par des ONG au niveau local. En outre, le GRETA s'interroge sur l'opportunité d'accueillir dans un même refuge toutes les catégories de victimes (femmes, hommes et enfants), alors que leurs besoins peuvent être différents. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités macédoniennes ont indiqué que l'hébergement dans le foyer public ne dépend pas de la coopération de la victime dans l'instruction/la poursuite et que beaucoup des victimes étaient identifiées et référées par des centres d'assistance sociale sans avoir été identifiées par le Ministère de l'intérieur.

152. Les victimes de la traite font partie des personnes pouvant prétendre à une assistance juridique gratuite en vertu de cette loi (article 8). Conformément à l'article 6 de la loi sur l'assistance juridique gratuite, une telle assistance est assurée avant et pendant la procédure judiciaire et administrative. Pour pouvoir en bénéficier, les victimes doivent justifier des ressources de leur famille. Les demandes d'assistance juridique gratuite doivent être soumises pour décision au ministère de la Justice (article 10). Néanmoins, les ONGs ont informé le GRETA que, dans la pratique, l'assistance juridique dépend de l'engagement des avocats par les ONGs eux-mêmes (voir paragraphe 174).

153. Au moment de la visite du GRETA, les victimes de la traite qui ne bénéficiaient pas d'une assurance maladie dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » n'avaient pas accès aux soins de santé publics (pas même aux soins d'urgence). Après la visite d'évaluation, le GRETA a été informé que l'article 84 de la loi sur la Protection sociale avait été modifiée de façon à permettre aux victimes de la traite de recevoir des soins de santé gratuits. **Le GRETA** se réjouit de ce développement et **encourage les autorités macédoniennes à garantir l'accès aux soins médicaux aux victimes de la traite.**

154. Une brochure sur les droits des victimes de la traite a été publiée par l'ONG Open Gate/La Strada grâce à des fonds de l'UE. Elle contient des informations sur le droit à la vie privée, à la protection physique, à une assistance juridique, à un hébergement, à une assistance médicale, à une assistance psychologique, à des services d'interprétation, à la réinsertion et à la resocialisation.

155. La délégation du GRETA a également visité un centre de rétention pour ressortissants étrangers, où sont regroupées plusieurs catégories de personnes en situation irrégulière dans le pays, parmi lesquelles des victimes de la traite en attente d'un titre de séjour qui leur permettra d'être accueillies dans un refuge (dans la pratique, cette attente peut durer jusqu'à un mois). Le centre de rétention est en réalité un lieu de privation de liberté. Il ne constitue pas un environnement approprié pour des victimes de la traite, et ce pour plusieurs raisons (absence d'intimité, isolement forcé, difficulté à mettre en œuvre une approche personnalisée, conditions matérielles inadaptées). Les autorités macédoniennes ont souligné que si la suspicion de traite est confirmée la victime étrangère serait transférée immédiatement au foyer publique pour les victimes de la traite.

156. Tout en saluant la création du bureau du MNO et du refuge public pour les victimes de la traite, **le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à renforcer les mesures d'assistance aux victimes de la traite, et en particulier à :**

- **faire en sorte que toutes les mesures d'assistance prévues par la législation soient garanties dans la pratique ; si cette assistance est déléguée à des ONG, qui jouent alors le rôle de prestataire de services, l'État est dans l'obligation d'allouer les fonds nécessaires et de garantir la qualité des services fournis par les ONG ;**
- **veiller à ce que les enfants et les hommes victimes de la traite aient accès à un hébergement adapté et à ce qu'ils bénéficient pleinement des mesures d'assistance prévues par la législation ;**
- **veiller à transférer les ressortissants étrangers dans le refuge public pour victimes de la traite dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de croire**

qu'ils sont victimes de la traite, sans attendre qu'un titre de séjour leur soit délivré ;

- **faciliter la réinsertion sociale des personnes victimes de la traite et éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite, en leur offrant une assistance de longue durée, qui comprenne une formation professionnelle et l'accès au marché du travail.**

c. Délai de rétablissement et de réflexion

157. 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. Le délai de rétablissement et de réflexion, en soi, ne doit pas dépendre de la coopération avec les autorités d'enquêtes ou de poursuites et ne doit pas être confondu avec la question d'un permis de séjour tel que prévu par l'article 14(1) de la Convention. En vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. Pendant ce délai, les Parties doivent autoriser les personnes concernées à séjourner sur leur territoire et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à leur égard.

158. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le délai de rétablissement et de réflexion est régi par l'article 81 de la loi sur les étrangers, qui dispose que : « lorsqu'il existe des motifs de penser qu'un ressortissant étranger est victime de l'infraction pénale de "traite des êtres humains", définie par le Code pénal, cette personne se voit accorder un délai de réflexion pouvant aller jusqu'à deux mois, pendant lequel il bénéficie d'une protection et d'une assistance pour se rétablir et pour échapper à l'influence des trafiquants ». Pendant le délai de réflexion, la victime étrangère de la traite doit accepter de coopérer avec les autorités compétentes à la détection des infractions pénales ou retourner dans son pays d'origine ou de résidence légale. Dans le cas des enfants, eu égard à leur intérêt supérieur, ce délai peut être prolongé. Pendant le délai de réflexion, un ressortissant étranger ne peut être expulsé hors du pays.

159. Le délai de réflexion peut être interrompu si la victime étrangère de la traite a repris contact délibérément, activement ou de sa propre initiative avec les trafiquants présumés, ou en cas de menace pour l'ordre public ou pour la sécurité nationale. La décision d'interrompre le délai de réflexion est prise par le ministère de l'Intérieur. Elle peut faire l'objet d'un recours devant la commission gouvernementale compétente dans un délai de huit jours à compter de la date de réception de sa notification. La commission est tenue de rendre une décision dans un délai de 30 jours à compter de la date de présentation du recours. Cette décision peut faire l'objet d'un recours en justice, conformément à la loi sur le contentieux administratif. **Le GRETA souhaiterait recevoir des informations concernant la « commission gouvernementale compétente » chargée d'examiner les recours relatifs au délai de réflexion.**

160. Les procédures standard, qui portent aussi sur le délai de réflexion, précisent que les victimes, qu'elles soient étrangères ou macédoniennes, doivent bénéficier de ce délai. Pour les victimes macédoniennes, le délai peut aller jusqu'à deux mois à compter du jour où elles sont placées dans le refuge. Pour les victimes étrangères, le délai de deux mois court à compter du signalement. Dans le cas des enfants, le délai de réflexion peut être prolongé. Selon les procédures standard, pendant le délai de réflexion, les victimes doivent bénéficier d'un hébergement convenable et sûr, d'une assistance médicale et psychologique, d'informations, de conseils juridiques et de l'accès à l'éducation.

161. D'après les informations fournies par les autorités macédoniennes, deux victimes de la traite ont bénéficié d'un délai de réflexion en 2011. En 2012, un délai de réflexion a été accordé à trois victimes de la traite (deux du Kosovo*, une de Bosnie-Herzégovine). Pour l'année 2013, les autorités macédoniennes ont indiqué que tous les 82 victimes potentielles de la traite avaient bénéficié d'un délai de réflexion.

162. Le GRETA note avec satisfaction que la législation macédonienne prévoit, aussi bien pour les victimes macédoniennes de la traite que pour les victimes étrangères, un délai de réflexion plus long que le délai de 30 jours défini dans la Convention. Toutefois, le GRETA souligne que les motifs énoncés à l'article 13, paragraphe 3, de la Convention qui peuvent justifier la révocation du délai de rétablissement et de réflexion ne comprennent pas la reprise de contact avec le trafiquant, mais uniquement des raisons tenant à l'ordre public ou la revendication indue de la qualité de victime.

163. **Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à faire en sorte que l'application du délai de rétablissement et de réflexion ne dépende pas de la coopération de la victime avec les autorités chargées de l'application de la loi. En outre, les autorités devraient veiller à ce que le délai de rétablissement et de réflexion ne puisse pas être révoqué au motif que la victime a « repris contact délibérément, activement ou de sa propre initiative avec les trafiquants présumés » sans que sa situation personnelle ait été dûment prise en compte et donc examinée de manière approfondie.**

d. Permis de séjour

164. L'article 14, paragraphe 1, de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour 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.

165. En vertu de l'article 82 de la loi sur les étrangers, à l'expiration du délai de réflexion, une victime étrangère de la traite peut se voir accorder un titre de séjour temporaire aux conditions suivantes : son séjour dans le pays est nécessaire au bon déroulement de la procédure judiciaire, elle montre clairement son intention de coopérer avec les autorités compétentes à la détection d'infractions pénales et elle a rompu tout contact avec les trafiquants présumés. Le titre de séjour est délivré pour une période maximale de six mois, qui peut être prolongée si les conditions susmentionnées restent remplies.

166. Le permis de séjour temporaire pourra être retiré à la victime étrangère si elle reprend contact délibérément, activement ou de sa propre initiative avec les trafiquants présumés, ou en cas de menace pour l'ordre public ou pour la sécurité nationale, si la victime ne coopère plus avec les autorités compétentes et si ces dernières décident de mettre fin à la procédure.

167. L'Unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants est chargée de déposer une demande de permis de séjour auprès du service pour les étrangers du Centre régional des affaires frontalières-nord, situé à Skopje.

168. D'après les informations fournies par les autorités macédoniennes, aucune victime de la traite ne s'est vu accorder de titre de séjour entre 2009 et 2011. Selon les autorités macédoniennes, le fait qu'aucun permis de séjour n'ait été délivré en 2009-2011 s'explique par le fait qu'aucune victime identifiée de la traite n'a demandé un tel permis (au moyen du formulaire correspondant). En 2012, trois victimes de la traite (deux du Kosovo*, une de Bosnie-Herzégovine) ont reçu des permis de séjour temporaires dont la validité était de six mois.

169. **Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à veiller à ce que les victimes de la traite puissent pleinement exercer leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable. Il les invite également à envisager de délivrer des titres de séjour temporaires aux victimes qui ne coopèrent pas avec les autorités compétentes.**

e. Indemnisation et recours

170. 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 doivent aussi prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures pour faire en sorte qu'une indemnisation des victimes par l'État soit garantie. Par ailleurs, l'article 15(1) de la Convention prévoit 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.

171. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les victimes de la traite peuvent déposer une demande d'indemnisation à n'importe quelle étape de la procédure pénale, à condition que ce soit avant le procès. Une indemnisation peut être demandée au titre de préjudices matériels ou immatériels. Un rapport neuropsychiatrique est exigé pour évaluer l'intensité des souffrances infligées à la victime. Le GRETA croit comprendre que certaines victimes de la traite se sont vu accorder une indemnisation par la justice (jusqu'à 400 000 MKD, soit environ 7 000 euros), mais que les ordonnances d'indemnisation n'ont pas pu être appliquées car les trafiquants ne disposaient pas de biens identifiables. En outre, le GRETA a été informé de cas où le juge avait refusé d'examiner une demande d'indemnisation au motif que le demandeur n'était considéré que comme une « victime présumée » tant que le trafiquant n'avait pas été reconnu coupable.

172. Le tribunal peut inviter la victime à réclamer une indemnisation dans le cadre d'une procédure civile, mais il semblerait qu'une telle procédure ne soit jamais engagée, car elle est onéreuse et requiert la comparution de l'auteur de l'infraction.

173. En application de la nouvelle loi de procédure pénale (qui est entrée en vigueur le 1er décembre 2013), la victime d'une infraction punissable de quatre ans d'emprisonnement au moins (par exemple, la traite des êtres humains) a droit, au titre d'un préjudice matériel ou immatériel, à une indemnisation prise en charge par un fonds public, dans les conditions et selon les modalités prévues par une loi spéciale, si l'indemnisation ne peut être versée par l'accusé. Les autorités macédoniennes étudient actuellement la possibilité de créer un fonds public d'indemnisation qui soit accessible aux victimes de la traite.

174. En application de la loi de procédure pénale, la victime d'une infraction punissable de quatre ans d'emprisonnement au moins (par exemple, la traite des êtres humains) a droit à l'assistance d'un conseiller aux frais de l'État lorsqu'elle fait une déclaration ou réclame une indemnisation, si l'acte criminel a entraîné un préjudice psychologique et physique sérieux ou des conséquences plus graves. Dans sa nouvelle version, la loi sur l'assistance juridique gratuite permet aux victimes de la traite de demander une assistance juridique gratuite ; cependant, le GRETA a été informé que les conditions d'obtention de cette assistance sont trop difficiles à remplir et que, de ce fait, les victimes de la traite sont assistées par un avocat (y compris pour réclamer une indemnisation) dont les honoraires sont pris en charge par l'ONG Open Gate/La Strada.

175. **Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à adopter des mesures qui permettent aux victimes de la traite de faire valoir leur droit à une indemnisation, et en particulier :**

- **en s'assurant que les victimes de la traite son systématiquement informées, dans une langue qu'elles puissent comprendre, de leur droit à demander une indemnisation et les démarches à suivre ;**
- **en permettant aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en garantissant leur accès effectif à une assistance juridique ;**
- **en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et en intégrant la question de l'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux membres des forces de l'ordre et aux magistrats.**

176. **De plus, étant donné qu'aucune victime de la traite n'a reçu d'indemnisation de la part d'auteurs d'infractions, le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à établir un mécanisme d'indemnisation par l'État auquel les victimes de la traite aient accès.**

f. Rapatriement et retour des victimes

177. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement visant à éviter la re-victimisation, avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où celles-ci retournent : responsables de l'application des lois, ONG, juristes et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite.

178. Selon les procédures standard, il incombe au bureau du MNO d'organiser le retour en toute sécurité des victimes dans leur pays, en collaboration avec l'Unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants et les ONG concernées. Les procédures standard indiquent également que le processus de retour doit être sûr et engagé sur une base volontaire. Les victimes doivent avoir la possibilité de décider de retourner ou non dans leur pays et, si oui, quand et comment. Pour les citoyens macédoniens, soit le retour est pris en charge par le bureau du MNO, soit il se fait aux frais de la victime. La personne responsable élabore un projet de plan de réinsertion, obligatoire pour les mineurs. Les adultes, quant à eux, reçoivent des informations sur les institutions et les organisations auprès desquelles ils peuvent trouver aide et soutien s'ils ne souhaitent pas participer au programme de réinsertion.

179. Pour les ressortissants étrangers, les institutions compétentes sont le ministère de l'Intérieur, le ministère du Travail et de la Politique sociale et le ministère des Affaires étrangères. Il est également possible de faire retourner une victime dans son pays avec la participation des ONG et de l'OIM, ou aux frais de l'intéressée.

180. Dans le cas du retour d'enfants macédoniens dans leur pays, des travailleurs sociaux évaluent la situation familiale dans le pays afin de déterminer dans quelle mesure la famille pourra participer à la réinsertion et à la resocialisation de l'enfant. Un enfant étranger ne peut pas être renvoyé dans son pays, ou dans un pays tiers qui accepte de le recevoir, tant que sa situation familiale n'a pas été évaluée attentivement et tant que les conditions d'accueil de l'enfant ne sont pas acceptables. L'enfant ne doit pas être renvoyé si cela va à l'encontre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

181. Le bureau de l'OIM à Skopje, en collaboration avec d'autres missions de l'OIM et des organisations partenaires, gère des programmes d'aide au retour volontaire dont peuvent bénéficier les victimes de la traite. Jusqu'en 2010, le programme d'aide au retour volontaire mis en œuvre par le bureau de Skopje était financé par l'agence suédoise pour le développement international (Sida), mais ce financement a été supprimé. Néanmoins, la Belgique, la Suisse et d'autres pays continuent de signaler des victimes au bureau de l'OIM à Skopje. Entre 2000 et 2010, l'OIM a assisté 785 victimes de la traite (dont 776 ressortissants étrangers) dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

182. L'attention du GRETA a été attirée sur le fait que certaines victimes macédoniennes de la traite sont renvoyées dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » dans le cadre d'accords de réadmission sans qu'aucune information ne soit envoyée aux autorités macédoniennes compétentes. En outre, le GRETA a été informé que les centres d'aide sociale sont en sous-effectif et surchargés de dossiers, et que leurs équipes connaissent un taux de rotation élevé et ne sont pas suffisamment spécialisées. Chaque travailleur social doit s'occuper d'un grand nombre de cas, ce qui limite ses possibilités d'apporter une véritable assistance aux victimes de la traite. Le GRETA souligne la nécessité de veiller à ce que les victimes de la traite aient accès à des mesures de réinsertion, notamment pour éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite.

183. **Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour que le retour des victimes de la traite dans leur pays se fasse dans le strict respect des droits, de la sécurité et de la dignité des personnes, prenant en compte le état des poursuites juridiques en rapport avec le statut de victime de la traite, et de préférence qu'il ne soit imposé.**

4. Mise en œuvre par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

184. Selon 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).

185. L'article 418-a du Code pénal de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » prévoit une peine d'emprisonnement de quatre ans au moins pour l'infraction de base de traite d'adultes et l'article 418-d du Code pénal prescrit huit ans d'emprisonnement au moins pour la traite de mineurs. En application des dispositions générales du Code pénal sur les peines maximales, la peine maximale pour traite (adultes ou enfants) est de 15 ans d'emprisonnement.

186. Parmi les circonstances aggravantes prévues par les articles 418-a et 418-d du Code pénal figurent la commission de l'infraction par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, punissable d'au moins huit ans d'emprisonnement en cas de traite d'adultes et d'au moins dix ans d'emprisonnement en cas de traite d'enfants. En outre, l'article 418-c prévoit une peine d'emprisonnement de huit ans au moins pour tout individu ayant constitué un groupe, une bande organisée ou une autre association dans l'intention de commettre l'une des infractions énoncées visées aux articles 418-a (traite d'adultes), 418-b (trafic illicite de migrants) et 418-d (traite d'enfants) du Code pénal. Toutefois, l'une des circonstances aggravantes énumérées dans la Convention, à savoir les cas où l'auteur de l'infraction a, délibérément ou par négligence grave, mis la vie de la victime en danger, n'est pas prévue par les dispositions du Code pénal relatives à la traite. Les autorités macédoniennes renvoient à l'article 39 du CP, qui comporte des dispositions générales concernant la détermination de la peine. En vertu du paragraphe 2 de cet article, le tribunal doit tenir compte de toutes les circonstances (atténuantes ou aggravantes) pouvant influencer la détermination de la peine, tels que les motifs poursuivis par l'auteur de l'infraction, les menaces de violences ou d'autres dommages, les conditions dans lesquelles l'infraction a été commise, etc. La loi ne dresse pas une liste exhaustive des circonstances atténuantes ou aggravantes, mais laisse au tribunal le soin de décider des aspects à prendre en compte ; le tribunal a donc la possibilité de prendre en compte la circonstance aggravante visée à l'article 24 de la Convention**. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à s'assurer que toutes les circonstances aggravantes visées à l'article 24 de la Convention sont effectivement prises en compte.**

187. Il convient de mentionner l'article 418-b du Code pénal, intitulé « trafic illicite de migrants », qui dispose que : « 1) toute personne qui, en usant de la force ou en menaçant de porter atteinte à la vie ou à l'intégrité physique d'une autre personne, en procédant à un enlèvement ou à des manœuvres frauduleuses, en étant motivée par l'appât du gain, en abusant de sa position officielle ou en profitant de l'impuissance d'une autre personne, transfère illégalement des migrants en traversant la frontière d'un État, ainsi que toute personne qui produit, achète ou détient un faux passeport dans un tel but, encourt une peine d'emprisonnement de quatre ans au moins ».[35] Le GRETA constate que l'infraction définie associe différents moyens et actes similaires à ceux qui caractérisent la traite, sans pour autant qu'il soit fait mention de l'exploitation. Sur ce point, le GRETA précise que, d'après la Convention, une victime de la traite doit être considérée comme telle, même si l'exploitation n'a pas encore eu lieu, dès lors qu'elle a été soumise à l'un des actes énoncés grâce au recours à l'un des moyens énoncés. Par conséquent, l'infraction de traite existe déjà avant l'exploitation de la victime.[36] Les autorités macédoniennes ont indiqué que l'incrimination figurant à l'article 418-b du CP résulte de la mise en œuvre du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ratifié en 2004. La protection couvre, d'une part, les libertés et droits fondamentaux des migrants, et d'autre part, les migrations conformes au droit international. Les actes incriminés peuvent revêtir plusieurs formes : trafic illicite de migrants avec usage de la force (paragraphe 1), traite de migrants (paragraphe 2) et formes aggravées de ces actes (paragraphes 3-5). Selon le rapport de 2012 de la Commission nationale, 34 procédures pénales impliquant 46 personnes ont été engagées en vertu de l'article 418-b du Code pénal. On observe une augmentation du nombre de cas de trafic illicite de migrants mis au jour, par comparaison au nombre de cas de traite ; cela s'explique par le fait que « l'ex-République yougoslave de Macédoine », comme les autres pays de la région, est un pays de transit pour le trafic de migrants en provenance du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, qui augmente actuellement. **Le GRETA invite les autorités macédoniennes à examiner le rapport entre l'article 418-a et 418-b du Code pénal dans l'optique de clarifier le champ d'application de ces deux articles**.

35 Traduction établie à partir d'une traduction anglaise non officielle fournie par les autorités macédoniennes.

36 Voir paragraphe 87 du rapport explicatif de la Convention.

188. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 113, le recours aux services d'une personne victime de la traite en toute connaissance de cause constitue une infraction en vertu du paragraphe 3 de l'article 418-a et du paragraphe 3 de l'article 418-d du Code pénal (concernant les enfants). La peine prévue pour cette infraction est de six mois à cinq ans d'emprisonnement si la victime est un adulte, et d'au moins huit ans s'il s'agit d'un enfant. Le GRETA se félicite de l'inclusion de cette disposition dans la législation macédonienne. Lors de la visite d'évaluation, la délégation du GRETA a eu connaissance de l'affaire « Sejdo », dans laquelle 20 personnes ont été accusées des infractions en rapport avec la traite. Dans leur commentaires sur le projet de rapport les autorités macédoniennes ont indiqué que des décisions de justice définitives ont été prononcées à l'égard des prévenus.[37]

189. En application du paragraphe 2 de l'article 418-a, le fait de détruire ou de confisquer une carte d'identité, un passeport ou toute autre pièce d'identité dans le but de soumettre une personne à la traite est punissable d'une peine d'emprisonnement de quatre ans au moins. Une disposition similaire existe en ce qui concerne la traite des enfants (paragraphe 4 de l'article 418-d du Code pénal). Ces dispositions omettent de mentionner certains des actes visés par l'article 20 de la Convention, notamment le fait de soustraire ou d'endommager des documents de voyage ou d'identité afin de permettre la traite. Dans ce contexte, le ministère de la Justice a indiqué que la nécessité d'harmoniser le Code pénal avec cet article de la Convention devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi. **Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devrait adopter des mesures pour établir en tant qu'infraction criminelle toutes les actions énumérées sous l'article 20 de la Convention.**

190. La responsabilité pénale des personnes morales est établie au paragraphe 6 de l'article 418-a du Code pénal pour la traite d'adultes et au paragraphe 7 de l'article 418-d pour la traite d'enfants. La peine prévue est une amende. Conformément à l'article 96-a et b du CP, la principale sanction prévue pour les infractions pénales commises par des personnes morales est une amende. Si le tribunal considère que la personne morale a manqué à ses obligations et qu'il existe un risque de récidive, il peut imposer l'une ou plusieurs des sanctions suivantes : 1) interdiction d'obtenir un permis, une licence, une concession, une autorisation ou tout autre droit prévu par une loi spécifique ; 2) interdiction de participer aux appels d'offres concernant l'attribution de contrats publics ou de contrats de partenariat public-privé ; 3) interdiction de créer de nouvelles personnes morales ; 4) interdiction d'utiliser des subventions ou des emprunts ; 5) interdiction d'utiliser des fonds publics émanant du financement de partis politiques ; 6) annulation d'un permis, d'une licence, d'une concession, d'une autorisation ou de tout autre droit prévu par une loi spécifique ; 7) interdiction temporaire d'exercer une activité donnée ; 8) interdiction permanente d'exercer une activité donnée ; 9) dissolution de la personne morale. Il n'y a pas eu de condamnations de personnes morales pour des infractions en rapport avec la traite.

191. La confiscation de biens immobiliers, objets et moyens de transport utilisés pour commettre l'infraction de traite est prévue au paragraphe 7 de l'article 418-a du Code pénal pour la traite d'adultes, et au paragraphe 8 de l'article 418-d pour la traite d'enfants. L'article 202 de la loi de procédure pénale, qui porte sur la confiscation temporaire de biens pour raisons de sécurité, prévoit qu'au cours d'une procédure pénale, le tribunal peut décider à tout moment, à la demande du procureur, de procéder à une confiscation, une saisie ou toute autre mesure temporaire pour prévenir l'utilisation, la privation ou la possession des biens concernés. Les autorités macédoniennes ont informé le GRETA que, dans plusieurs cas de traite, des véhicules, des équipements de restauration et un motel ont été confisqués en application d'une décision de justice définitive. Le GRETA rappelle que la confiscation des avoirs criminels, impliquant une instruction préalable pour pouvoir les identifier et saisir pendant l'instruction pénale, est essentielle au renforcement de l'efficacité de la peine prononcée et à l'assurance d'une indemnisation compensatoire à la victime.

37 VI.KOK No. 20/12.

b. Non-sanction des victimes de la traite

192. En vertu 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.

193. La non-sanction des victimes de la traite ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique en droit macédonien. Les procureurs et les juges rencontrés lors de la visite d'évaluation ont indiqué que le Code pénal établit comme principe général qu'un acte commis sous la menace ne peut être considéré comme une infraction pénale et qu'il ne peut y avoir d'infraction pénale sans acte illégal ou culpabilité. Dans un tel cas, le tribunal détermine dans quelle mesure la victime a commis l'infraction pénale sous la contrainte des trafiquants, ce qui peut justifier une atténuation ou une dispense de peine.

194. Le GRETA a été informé qu'aucune directive n'avait été donnée aux procureurs concernant la non-sanction des victimes de la traite. Ce principe serait tout de même respecté conformément à ce que prévoit la Convention.

195. **Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes 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. Afin de s'assurer que les victimes de la traite ne sont pas punis pour les infractions commises pendant qu'elles étaient sous l'emprise de leurs trafiquants, les autorités devrait envisager d'adresser des recommandations aux procureurs en ce qui concerne les dispositions à prendre dans le cadre de poursuites engagées contre des personnes susceptibles d'être des victimes de la traite. Pendant la procédure d'identification, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être poursuivi pour des infractions en rapport avec l'immigration.** Il convient de se reporter aux recommandations sur le principe de non-sanction destinées aux législateurs et aux procureurs, publiées par le bureau du Représentant spécial et coordonnateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'OSCE, en concertation avec l'équipe d'experts chargée de la coordination de l'Alliance contre la traite des personnes.[38]

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

196. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1(1)(b)). Dans ce contexte, les Parties doivent coopérer dans le cadre des investigations ou des procédures pénales (article 32). De plus, la Convention précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclaration 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).

197. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », une enquête judiciaire pour traite peut être ouverte par le parquet, de sa propre initiative. Ainsi que cela est précisé au paragraphe 32, la division du parquet spécialisée dans les affaires de crime organisé et de corruption a compétence pour engager des poursuites en ce qui concerne tous les cas de traite dans le pays, qu'ils soient ou non liés au crime organisé. En outre, le tribunal de première instance de Skopje 1 est le seul tribunal du pays à connaître des affaires de crime organisé, dont celles qui sont liées à la traite.

198. Les enquêtes relatives aux cas de traite dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » sont toutes confiées à l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants du ministère de l'Intérieur, qui compte onze personnes. Cette unité travaille en partenariat étroit avec le département de lutte contre la criminalité financière, lequel se charge de rassembler des renseignements. Le rapport financier fait partie des éléments transmis au parquet ; des accusations pour blanchiment d'argent sont parfois ajoutées aux accusations de traite.

38 http://www.osce.org/cthb/101002

199. L'article 142 de la loi de procédure pénale définit neuf techniques d'enquêtes spéciales. Certaines d'entre elles, à savoir l'interception de communications, la surveillance secrète et le recours à des agents infiltrés, auraient été employées avec succès dans des enquêtes sur des cas de traite par l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants.

200. Des policiers rencontrés lors de la visite d'évaluation ont indiqué que les services de police de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » adoptent une approche proactive pour lutter contre la traite. Plusieurs exemples d'enquêtes de police ayant abouti à des condamnations pour traite ont été présentés à la délégation du GRETA. Toutefois, selon des ONG, l'approche proactive devrait être plus largement adoptée par les forces de police.

201. Selon les rapports annuels de la Commission nationale, trois enquêtes pénales sur des cas de traite d'enfants ont été ouvertes en 2010 (impliquant 12 suspects et 5 victimes mineures), cinq enquêtes pénales sur des cas de traite ont été ouvertes en 2011 (impliquant 35 suspects et 11 victimes) et trois enquêtes pénales sur des cas de traite ont été ouvertes en 2012 (impliquant 6 suspects et 8 victimes). Concernant les condamnations pour traite, une seule a été prononcée en 2010 (trois personnes ont été condamnées), six en 2011 (17 personnes ont été condamnées) et quatre en 2012 (24 personnes ont été condamnées). Les peines allaient de deux à dix ans d'emprisonnement. Le GRETA a été informé que des fonctionnaires de police avaient été condamnés pour leur implication dans des affaires de traite. En 2013, quatre jugements définitifs ont été rendus, dont trois de seconde instance et un de première instance. Des jugements d'indemnisation ont été ordonnés en faveur de quatre victimes de la traite pour un montant de 400 000 MKD chacun, mais n'ont toujours pas été exécutées. Il y a eu plusieurs cas de fonctionnaires de police condamnés pour leur implication dans la traite, dont un cas en 2010, un autre en 2011 et trois cas en 2013.

202. Lors de sa visite, la délégation du GRETA a cherché à recueillir des informations sur l'affaire « SerbAz », qui concerne la traite présumée d'hommes originaires de Bosnie-Herzégovine, de Serbie et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en Azerbaïdjan en 2009. Ces personnes avaient été recrutées comme ouvriers du bâtiment par l'entreprise de conception de projets et de construction SerbAz (enregistrée aux Pays-Bas et en Azerbaïdjan). Selon un rapport de l'ONG Astra, les personnes concernées se sont vu confisquer leur passeport dès leur arrivée en Azerbaïdjan, étaient hébergées dans de très mauvaises conditions et travaillaient sans être payées. La délégation du GRETA a été informée que l'unité de lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants avait interrogé une trentaine de ressortissants macédoniens dans le cadre de cette affaire. Apparemment, ces personnes ne se considéraient pas comme des victimes de la traite et s'étaient rendues en Azerbaïdjan à plusieurs reprises pour y travailler. Malgré des preuves d'exploitation par le travail, les personnes concernées n'ont pas souhaité témoigner devant un tribunal (la condamnation n'est possible que si les victimes font une déclaration devant le tribunal) et l'Azerbaïdjan n'a fourni aucune aide dans le cadre de cette affaire. Tous les éléments ont été transmis au parquet, mais aucune procédure n'a été entamée.

203. Tout en saluant les efforts déployés par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour appliquer la loi et poursuivre les trafiquants en justice, **le GRETA considère que les autorités devraient intensifier la formation et la spécialisation des procureurs et des juges afin que les infractions liées à la traite donnent effectivement lieu à des poursuites aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives.**

d. Protection des victimes et des témoins

204. 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.

205. Conformément à la loi de procédure pénale (voir paragraphe 58), les victimes bénéficient de mesures de protection spéciales, au moment de leur déclaration et tout au long de la procédure. Ces mesures sont définies par le tribunal sur demande du procureur ou de la victime, ou sur décision du tribunal lui-même, pour protéger des victimes menacées ou extrêmement vulnérables. Les victimes de la traite, peuvent demander que l'audience principale se déroule à huis clos et que leur déclaration soit recueillie à l'aide de matériel audio et vidéo selon les modalités prévues par la loi. L'identité des témoins menacés peut être gardée secrète et un pseudonyme peut être utilisé lors de l'interrogatoire. En outre, la loi sur la protection des témoins de 2005[39] prévoit que les victimes peuvent bénéficier d'un programme de protection des témoins. Il existe aussi une unité spéciale de protection des témoins.

206. La loi sur la justice des mineurs et la loi de procédure pénale prévoient des mesures spéciales de protection des enfants pendant durant la procédure pénale. Sauf circonstances exceptionnelles, un enfant ne pourra être soumis à plus de deux interrogatoires. L'article 223 de la loi de procédure pénale dispose que l'audition des enfants victimes de la traite, de violences ou d'abus sexuels peut avoir lieu par vidéoconférence ou par tout autre moyen vidéo, à titre de mesure de protection spéciale. Le GRETA croit savoir que le pays compte six salles spécialement aménagées pour l'audition des enfants et que cinq autres sont prévues. Les autorités macédoniennes ont indiqué que, dans la quasi-totalité des procédures pénales concernant des cas de traite d'enfant, les mesures prévues par le Code de procédure pénale pour protéger les victimes particulièrement vulnérables ont été appliquées.

207. **Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient tirer pleinement parti de l'ensemble des mesures permettant de protéger les victimes et d'éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, pendant la procédure judiciaire et après celle-ci.**

39 Journal officiel de la République de Macédoine nº 38/05 du 26 mai 2005.

5. Conclusions

208. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités macédoniennes pour combattre la traite des êtres humains, notamment l'adoption et la mise à jour régulière de dispositions législatives, ainsi que la création d'organes de coordination et de structures spécialisées. La participation de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale et du plan d'action est un aspect positif du cadre macédonien de lutte contre la traite. Le GRETA se réjouit également de l'importance accordée à la formation des professionnels concernés et des efforts déployés pour sensibiliser le public et réduire la vulnérabilité à la traite de groupes spécifiques.

209. Il sera indispensable de prévoir, dans le budget de l'État, des fonds suffisants pour la mise en œuvre de la stratégie nationale et du plan d'action. Le GRETA attire l'attention sur la nécessité d'adapter les politiques anti-traite actuelles, en vue de renforcer la lutte contre la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail et d'intensifier les mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite. Il faudrait aussi prendre des mesures supplémentaires pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.

210. Tout en reconnaissant que les autorités macédoniennes ont déjà pris des dispositions importantes en ce sens, le GRETA considère qu'il leur reste plusieurs défis à relever pour satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime, décrite aux paragraphes 42 à 45. Il incombe aux autorités de faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention et dans la législation macédonienne. Le GRETA souligne la nécessité de promouvoir le caractère interinstitutionnel de l'identification des victimes et d'accorder davantage d'attention à l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les mineurs étrangers non accompagnés. Il faudrait veiller à ce que les victimes de la traite puissent exercer pleinement leur droit de se voir accorder un délai de rétablissement et de réflexion et d'obtenir un permis de séjour renouvelable.

211. Pour appliquer à la lutte contre la traite une approche fondée sur les droits humains, il est également essentiel de faciliter la réinsertion sociale des personnes victimes de la traite et d'éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite, en leur offrant une assistance de longue durée. De plus, les autorités macédoniennes doivent poursuivre leurs efforts destinés à favoriser l'autonomie des victimes de la traite en leur garantissant un accès effectif à une indemnisation.

212. Tous les professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite, y compris les membre des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et les professionnels de santé, doivent être informés et formés en permanence au sujet de la nécessité d'appliquer à la lutte contre la traite une approche fondée sur les droits humains, conformément à la Convention et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

213. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il espère poursuivre sa bonne coopération avec elles en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

Annexe I : Liste des propositions du GRETA

Approche globale et coordination

1. Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient continuer de mener des actions de sensibilisation auprès des professionnels et du grand public afin de préciser la notion de traite et d'expliquer les différences et les liens entre la traite et le trafic illicite de migrants.

2. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à renforcer davantage la coordination entre les organismes publics et les acteurs de la société civile participant à la lutte contre la traite, et à veiller à ce que des ressources financières suffisantes soient fournies aux acteurs de la société civile pour exécuter les mesures prévues par le Plan d'action national 2013-2016.

3. Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient établir un véritable poste de coordonnateur national, bénéficiant de services d'appui proportionnés à la charge de travail, de manière à ce que cette institution puisse remplir efficacement son mandat. En outre, le GRETA invite les autorités macédoniennes à établir la fonction de rapporteur national comme poste indépendant *de jure* ayant pour mandat d'assurer le suivi des activités anti-traite des institutions étatiques (voir article 29, paragraphe 4, de la Convention et paragraphe 298 du rapport explicatif).

4. Le GRETA considère également que les autorités macédoniennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour donner un caractère global aux activités nationales de lutte contre la traite. Elles devraient notamment :

- renforcer les mesures de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail en réunissant dans une plate-forme commune les inspecteurs de travail, la société civile, les entreprises, les syndicats et les agences de placement et en améliorant l'identification des victimes de ce type de traite et l'assistance qui leur est fournie ;

- accorder davantage d'attention aux mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite, notamment les enfants qui appartiennent à des groupes socialement vulnérables, et veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pleinement pris en compte ;

- veiller à ce que la politique nationale de lutte contre la traite s'attaque de manière adéquate à la traite aux fins de mendicité forcée et à la traite interne ;

- prendre des mesures pour déterminer l'ampleur de la traite de ressortissants étrangers et fournir aux personnes qui en sont victimes l'assistance prévue par la Convention.

Formation des professionnels concernés

5. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à poursuivre leurs efforts pour que les professionnels concernés (notamment les fonctionnaires de police, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail, les professionnels de l'enfance, les équipes médicales, les procureurs, les juges, le personnel des syndicats et les journalistes) connaissent mieux le phénomène de la traite et les droits des victimes et y soient davantage sensibilisés. Les futurs programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.

Collecte de données et recherche

6. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à continuer de développer la collecte de données relatives à la traite en recueillant auprès des principaux acteurs concernés des données statistiques fiables et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). Ces activités devraient s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection de leurs données personnelles, 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.

7. Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient mener et encourager des recherches sur les questions liées à la traite en tant que source d'information importante pour évaluer les programmes en cours et préparer les futures politiques. La traite aux fins d'exploitation par le tavail, la traite aux fins de mendicité forcée et la traite interne sont des domaines pour lesquels davantage de recherches doivent être conduites afin de mieux comprendre l'ampleur et l'évolution de la traite dans le pays et d'en informer les décideurs politiques.

Coopération internationale

8. Le GRETA salue les efforts entrepris par les autorités macédoniennes dans le domaine de la coopération internationale et invite celles-ci à continuer à développer cette coopération dans le domaine de la lutte contre la traite et de l'aide aux victimes.

Actions de sensibilisation

9. Le GRETA considère que les futures mesures de sensibilisation devraient être élaborées en tenant compte de l'évaluation des mesures précédentes, et centrées sur les besoins identifiés. La sensibilisation devrait continuer à s'adresser aux groupes vulnérables et viser à informer le grand public des formes de traite qui sont en augmentation, telles que l'exploitation par le travail, la mendicité forcée, l'obligation de commettre des infractions pénales et la traite à l'intérieur du pays.

Mesures destinées à décourager la demande

10. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à poursuivre leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.

Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite

11. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités macédoniennes en faveur des groupes vulnérables à la traite et considère que les autorités devraient continuer à développer la prévention au moyen de mesures sociales et économiques destinées à renforcer l'autonomie de ces personnes.

12. En outre, le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à prendre des mesures pour garantir la déclaration de tous les individus aux services d'état civil, à titre préventif et pour éviter la traite répétée. Si nécessaire, la législation devrait être modifiée pour faciliter la procédure de déclaration.

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

13. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités macédoniennes et considère que les autorités devraient entreprendre des efforts supplémentaires pour :

- repérer les cas de traite lors des contrôles aux frontières ;

- établir une liste de contrôle permettant de repérer les risques potentiels de traite dans le cadre de la procédure de demande de visa.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

14. Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier de toutes les mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention. A cette fin, les autorités devraient :

- promouvoir le caractère interinstitutionnel de l'identification des victimes en définissant officiellement le rôle et la contribution des ONG spécialisées et en associant à l'identification d'autres acteurs compétents, tels que les inspecteurs du travail ;
- renforcer les capacités du réseau de travailleurs sociaux pour permettre l'identification proactive des victimes de la traite ;
- appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en élargissant les compétences des inspecteurs du travail pour permettre le contrôle des entreprises non déclarées et des domiciles, et en encourageant les contrôles dans les secteurs professionnels les plus exposés au risque (l'agriculture, les loisirs, les services, le bâtiment et le travail domestique, par exemple) ;
- accorder davantage d'attention à l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les mineurs étrangers non accompagnés, et renforcer la formation du personnel en contact avec ces personnes.

Assistance aux victimes

15. Le GRETA encourage les autorités macédoniennes à garantir l'accès aux soins médicaux aux victimes de la traite.

16. Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à renforcer les mesures d'assistance aux victimes de la traite, et en particulier à :

- faire en sorte que toutes les mesures d'assistance prévues par la législation soient garanties dans la pratique ; si cette assistance est déléguée à des ONG, qui jouent alors le rôle de prestataire de services, l'État est dans l'obligation d'allouer les fonds nécessaires et de garantir la qualité des services fournis par les ONG ;
- veiller à ce que les enfants et les hommes victimes de la traite aient accès à un hébergement adapté et à ce qu'ils bénéficient pleinement des mesures d'assistance prévues par la législation ;
- veiller à transférer les ressortissants étrangers dans le refuge public pour victimes de la traite dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils sont victimes de la traite, sans attendre qu'un titre de séjour leur soit délivré ;
- faciliter la réinsertion sociale des personnes victimes de la traite et éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite, en leur offrant une assistance de longue durée, qui comprenne une formation professionnelle et l'accès au marché du travail.

Délai de rétablissement et de réflexion

17. Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à faire en sorte que l'application du délai de rétablissement et de réflexion ne dépende pas de la coopération de la victime avec les autorités chargées de l'application de la loi. En outre, les autorités devraient veiller à ce que le délai de rétablissement et de réflexion ne puisse pas être révoqué au motif que la victime a « repris contact délibérément, activement ou de sa propre initiative avec les trafiquants présumés » sans que sa situation personnelle ait été dûment prise en compte et donc examinée de manière approfondie.

Permis de séjour

18. Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à veiller à ce que les victimes de la traite puissent pleinement exercer leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable. Il les invite également à envisager de délivrer des titres de séjour temporaires aux victimes qui ne coopèrent pas avec les autorités compétentes.

Indemnisation et recours

19. Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à adopter des mesures qui permettent aux victimes de la traite de faire valoir leur droit à une indemnisation, et en particulier :

- en s'assurant que les victimes de la traite son systématiquement informées, dans une langue qu'elles puissent comprendre, de leur droit à demander une indemnisation et les démarches à suivre ;
- en permettant aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en garantissant leur accès effectif à une assistance juridique ;
- en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et en intégrant la question de l'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux membres des forces de l'ordre et aux magistrats.

20. De plus, étant donné qu'aucune victime de la traite n'a reçu d'indemnisation de la part d'auteurs d'infractions, le GRETA exhorte les autorités macédoniennes à établir un mécanisme d'indemnisation par l'État auquel les victimes de la traite aient accès.

Rapatriement et retour des victimes

21. Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour que le retour des victimes de la traite dans leur pays se fasse dans le strict respect des droits, de la sécurité et de la dignité des personnes, prenant en compte le état des poursuites juridiques en rapport avec le statut de victime de la traite, et de préférence qu'il ne soit imposé.

Droit pénal matériel

22. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à s'assurer que toutes les circonstances aggravantes visées à l'article 24 de la Convention sont effectivement prises en compte.

23. Le GRETA invite les autorités macédoniennes à examiner le rapport entre l'article 418-a et 418-b du Code pénal dans l'optique de clarifier le champ d'application de ces deux articles.

24. Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devrait adopter des mesures pour établir en tant qu'infraction criminelle toutes les actions énumérées sous l'article 20 de la Convention.

Non-sanction des victimes de la traite

25. Le GRETA exhorte les autorités macédoniennes 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. Afin de s'assurer que les victimes de la traite ne sont pas punis pour les infractions commises pendant qu'elles étaient sous l'emprise de leurs trafiquants, les autorités devrait envisager d'adresser des recommandations aux procureurs en ce qui concerne les dispositions à prendre dans le cadre de poursuites engagées contre des personnes susceptibles d'être des victimes de la traite. Pendant la procédure d'identification, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être poursuivi pour des infractions en rapport avec l'immigration.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

26. Le GRETA considère que les autorités devraient intensifier la formation et la spécialisation des procureurs et des juges afin que les infractions liées à la traite donnent effectivement lieu à des poursuites aboutissant à des sanctions proportionnées et dissuasives.

Protection des victimes et des témoins

27. Le GRETA considère que les autorités macédoniennes devraient tirer pleinement parti de l'ensemble des mesures permettant de protéger les victimes et d'éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, pendant la procédure judiciaire et après celle-ci.

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

Institutions publiques

- Ministry of the Interior
  - National Co-ordinator for Combatting Trafficking in Human Beings and Illegal Migration
  - National Rapporteur on Trafficking in Human Beings
  - Unit against Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants
  - Sector for Border Affairs

- Ministry of Labour and Social Policy
  - Office of National Referral Mechanism
  - State Labour Inspectorate

- Ministry of Education

- Ministry of Foreign Affairs

- Ministry of Justice

- Ministry of Health

- Public Prosecutor's Office

- Basic Court Skopje 1

Organisations intergouvernementales

- OSCE Mission to Skopje

- IOM

- UNHCR

- UNICEF

Organisations non gouvernementales

- Open Gate/La Strada Macedonia

- Equal Access

- For Happy Childhood

- Macedonian Red Cross

- Women's organisation Sv. Nikole

- Union of Independent and Autonomous Trade Unions of Macedonia (UNASM)

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » 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 macédoniennes le 29 avril 2014 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités macédoniennes (uniquement disponibles en anglais), reçus le 28 mai 2014 se trouvent ci-après.

Government of the Republic Macedonia

National Commission for Fight against Trafficking in Human Beings and Illegal Migration

Reg. No.09-177/1
Date: 28/05/2014
Skopje

TO: Ms Petya NESTOROVA
Executive Secretary of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings

SUBJECT: Final Report with Recommendations

Dear Ms Nestorova,

On 29 April 2014 the Republic of Macedonia received the GRETA Final Report with Recommendations Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Republic of Macedonia.

The Task Force composed of representatives of governmental and citizens' organization involved in the evaluation and in the preparation of the GRETA Questionnaire has considered it and has adopted the following Conclusion:

The Republic of Macedonia welcomes GRETA's readiness to recognize the progress made by the Republic of Macedonia in the fight against trafficking in human beings, as noted in the Conclusions of the Report.

The Republic of Macedonia also welcomes the acceptance of part of the remarks and additional answers produced in the response to the Draft Report delivered by the Republic of Macedonia on 11 February 2014, which are incorporated in the Final Report.

The Task Force has no further remarks concerning the delivered Final Report with Recommendations.

The Republic of Macedonia attaches great importance to the recommendations offered in the Final Report and the National Commission for Fight against Trafficking in Human Beings and Illegal Migration, as the national body responsible for implementing the CoE Convention, will undertake the following activities:

It will prepare an action plan for implementation of GRETA recommendations offered in the Final Report by identifying the recommendation that needs to be implemented, the activities for their implementation, the competent institution and the time frame for its implementation.

The National Commission will maintain regular contact, through the National GRETA Contact Person, for the purpose of informing about the planned and implemented measures, aiming at full implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

Yours sincerely,

Deputy Chairperson of the National Commission
National GRETA Contact Person
Sande KITANOV