

RAPPORT D'ÉVALUATION MONTÉNÉGRO

Troisième cycle d'évaluation

L'accès à la justice
et à des recours effectifs
pour les victimes de la traite
des êtres humains

GRETA

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

GRETA(2021)08

Publication: le 2 juin 2021

Ce document est une traduction de la
version originale anglaise,
sous réserve de modifications.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

trafficking@coe.int

www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule	3
Résumé général	4
I. Introduction	6
II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains au Monténégro	8
III. Évolution du cadre institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains	9
IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains	12
1. Introduction	12
2. Droit à l'information (articles 12 et 15)	14
3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15)	17
4. Assistance psychologique (article 12)	19
5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12)	20
6. Indemnisation (article 15)	20
7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)	24
8. Disposition de non-sanction (article 26)	30
9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30)	31
10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)	33
11. Coopération internationale (article 32)	34
12. Questions transversales	35
a. des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail.....	35
b. des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant.....	36
c. rôle des entreprises	38
d. mesures de prévention et de détection de la corruption.....	38
V. Thèmes du suivi propres au Monténégro	39
1. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail	39
2. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite (article 5)	41
3. Identification des victimes de la traite	42
4. Assistance aux victimes	45
5. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants	47
Annexe 1 – Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA	50
Annexe 2 – Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	57
Commentaires du gouvernement	58

Préambule

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

Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA sélectionne les dispositions particulières de la Convention sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation.

Le premier cycle d'évaluation a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par les États parties. Lors du deuxième cycle, le GRETA a examiné les effets des mesures législatives, gouvernementales et pratiques sur la prévention de la traite des êtres humains, sur la protection des droits des victimes de la traite et sur la poursuite des trafiquants, en accordant une attention particulière aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite.

Le GRETA a décidé que le troisième cycle d'évaluation de la Convention porterait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite. Cet accès, indispensable à la réinsertion des victimes et au rétablissement de leurs droits, reflète aussi une approche de la lutte contre la traite centrée sur les victimes et fondée sur les droits humains. Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème, en particulier les articles 12, 15, 23, 26, 27, 28, 29, 30 et 32.

L'accès à la justice et à des recours effectifs suppose que plusieurs conditions préalables soient remplies, notamment l'identification rapide et précise des victimes de la traite, un délai de rétablissement et de réflexion, la possibilité d'obtenir une assistance matérielle, psychologique, médicale et juridique, la possibilité de bénéficier de services de traduction et d'interprétation, en cas de besoin, la régularisation du séjour de la victime, le droit de demander l'asile et d'en bénéficier, et le plein respect du principe de non-refoulement. Ces conditions préalables, qui correspondent à différentes dispositions de la Convention, ont été longuement examinées lors des deux premiers cycles d'évaluation. En conséquence, le GRETA a décidé de demander à chaque État partie de fournir des informations à jour sur la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis, dans un volet du questionnaire adapté à chaque pays. Les constatations et l'analyse du GRETA relatives à ces sujets sont présentées dans un chapitre distinct.

Résumé général

Depuis le deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, le Monténégro a adopté une nouvelle stratégie de lutte contre la traite des êtres humains, qui couvre la période 2019-2024, ainsi que de nouvelles procédures opérationnelles standard pour l'identification des victimes de la traite. De plus, en vue de renforcer les enquêtes et les poursuites dans les affaires de traite, les autorités ont constitué une Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains.

Le Monténégro est un pays d'origine, de destination et de transit des personnes soumises à la traite. Jusqu'à la fin 2019, le Monténégro ne comptait qu'un petit nombre de victimes identifiées, qui étaient pour la plupart des femmes et des enfants de nationalité monténégrine. En novembre 2019, à la suite de la détection d'une vaste affaire qui concernait des victimes originaires de Taiwan, le nombre de victimes identifiées a commencé à augmenter ; il s'élevait à 52 à la fin de 2020. Ce qui a aussi changé, c'est que le nombre de victimes de sexe masculin a augmenté et que l'exploitation par le travail est devenue la première forme d'exploitation.

Le troisième cycle d'évaluation de la Convention ayant pour thème principal l'accès des victimes de la traite à la justice et à des recours effectifs, le rapport examine en détail la mise en œuvre des dispositions de la Convention qui établissent des obligations matérielles et procédurales dans ce domaine.

À la suite des modifications apportées à la loi sur l'assistance juridique gratuite, les victimes de la traite sont désormais considérées comme des bénéficiaires privilégiés de l'assistance juridique gratuite, qui leur est accordée quelle que soit leur situation financière. Tout en saluant ce progrès, le GRETA exhorte les autorités à prendre des dispositions supplémentaires pour faciliter et garantir aux victimes de la traite l'accès à la justice, notamment en veillant à ce que les avocats qui apportent une assistance juridique aux victimes suivent la formation nécessaire et se spécialisent dans cette mission.

Le GRETA se réjouit que les titulaires d'un permis de séjour temporaire délivré pour des motifs humanitaires aient librement accès au marché du travail, bien qu'aucun permis de ce type n'ait encore été accordé à des victimes de la traite depuis l'entrée en vigueur de la loi correspondante. Le GRETA considère que les autorités devraient renforcer l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail, ou leur réinsertion professionnelle effective, et leur intégration économique et sociale, en prenant un certain nombre de mesures spécifiques.

Aucune des victimes de la traite qui avaient déposé une requête sur intérêts civils dans le cadre d'une procédure pénale ne s'est vu accorder d'indemnisation de la part du trafiquant au cours de la période de référence et aucune affaire de traite n'a donné lieu à la saisie ou à la confiscation des biens du défendeur. Le GRETA exhorte les autorités à prendre des initiatives concrètes pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, notamment en faisant entrer en vigueur sans plus tarder la loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes, ce qui permettrait aux victimes de la traite de demander à se faire indemniser par l'État.

Le GRETA salue la création de l'Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains et se réjouit que la procédure de plaider-coupable ne soit pas utilisée dans les affaires de traite. Des condamnations définitives à des peines effectives ont été prononcées dans deux affaires de traite depuis 2014. Le GRETA souligne que la requalification de faits de traite en infractions passibles de peines plus légères et la non-condamnation des trafiquants engendrent un sentiment d'impunité et compromettent les efforts déployés pour inciter les victimes à témoigner. Le GRETA exhorte les autorités à prendre des mesures pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite et pour encourager les procureurs et les juges à se spécialiser dans les affaires de traite.

Le GRETA prend note avec satisfaction de l'adoption de lignes directrices sur la non-sanction des victimes de la traite et considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour que ces

lignes directrices soient effectivement appliquées et pour que, lors de cette application, une attention particulière soit accordée aux enfants qui pourraient avoir été soumis à la traite.

Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour garantir des procédures respectueuses de l'enfant dans le cadre des enquêtes, des poursuites et des procès dans les affaires de traite, y compris des mesures destinées à faire en sorte qu'il y ait suffisamment de salles d'audition adaptées aux enfants dans tout le pays. Les autorités devraient aussi tirer pleinement parti de toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter que ces personnes fassent l'objet d'intimidations au cours de la procédure.

Le GRETA salue la participation des autorités monténégrines à la coopération internationale, qui passe notamment par des accords de coopération avec Eurojust et avec des pays voisins, et invite les autorités à poursuivre leurs efforts à cet égard.

Le rapport examine aussi les progrès accomplis dans la mise en œuvre de recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis. Les autorités monténégrines ont appliqué un certain nombre de mesures qui s'adressent à la population rom et égyptienne et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et qui peuvent contribuer à lutter contre les causes profondes de la traite. Le GRETA considère que les autorités devraient continuer à investir dans des mesures sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite, et faire des efforts pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, pour combattre la violence à l'égard des femmes et les mariages d'enfants/précoces/forcés, et pour soutenir des politiques en faveur de l'autonomisation des femmes et des filles comme moyen de lutter contre les causes profondes de la traite.

Certes, des efforts ont été déployés pour sensibiliser aux risques d'exploitation par le travail et pour améliorer la coopération entre les organismes concernés, mais les inspecteurs du travail n'ont encore détecté aucun cas présentant des indices de traite. Le GRETA exhorte les autorités à prendre des mesures pour améliorer la capacité de l'Inspection du travail à prévenir et détecter les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail. Les autorités devraient aussi renforcer le dialogue avec le secteur privé et adopter des dispositions législatives visant à intégrer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail dans les procédures de marché public et à promouvoir la transparence dans les chaînes d'approvisionnement. En outre, des mesures contre la corruption dans un contexte de traite devraient être intégrées dans les politiques générales de lutte contre la corruption et devraient être mises en œuvre de manière effective.

Le GRETA constate avec satisfaction que, dans les procédures opérationnelles standard qui ont été adoptées, l'identification formelle des victimes ne dépend pas de l'ouverture d'une procédure pénale ; il salue également la création d'une équipe d'identification pluridisciplinaire. Toutefois, le GRETA constate que des lacunes persistent en matière d'identification des victimes, notamment parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière. Des efforts supplémentaires doivent être entrepris pour former le personnel à l'utilisation d'indicateurs et à l'orientation des personnes qui pourraient être des victimes de la traite vers les services chargés de l'identification formelle et de l'assistance.

Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient assurer un financement plus durable de l'assistance aux victimes de la traite, afin de garantir la diversité et la qualité des services fournis, ainsi qu'un nombre de places suffisant pour toutes les victimes ayant besoin d'un hébergement sûr, y compris les hommes.

Les autorités ont adopté un protocole concernant les enfants qui vivent et travaillent dans la rue et ont élaboré des procédures opérationnelles standard pour la prise en charge des enfants séparés de leurs parents et des enfants non accompagnés. Une série d'activités de sensibilisation et d'ateliers ont aussi été organisés. Le GRETA considère que les autorités devraient veiller à ce que les enfants victimes de la traite bénéficient d'un hébergement et de services spécialisés et assurer un suivi de longue durée de l'inclusion sociale de ces enfants.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») est entrée en vigueur à l'égard du Monténégro le 1er novembre 2008. Le premier rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro a été publié le 13 septembre 2012¹, et le deuxième rapport d'évaluation, le 28 septembre 2016².

2. Sur la base du deuxième rapport du GRETA, le 4 novembre 2016, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation³ adressée aux autorités monténégrines, dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai d'un an. Le rapport soumis par les autorités monténégrines a été examiné à la 22^e réunion du Comité des Parties et a été rendu public⁴. Ultérieurement, le 12 octobre 2018, les autorités monténégrines ont communiqué des informations qui venaient compléter le rapport qu'elles avaient envoyé en réponse à la recommandation du Comité des Parties.

3. Le 21 juin 2019, le GRETA a lancé le troisième cycle d'évaluation de la situation au Monténégro, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités monténégrines. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 21 octobre 2019 ; la réponse des autorités a été reçue le 29 octobre 2019.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse des autorités monténégrines⁵ au questionnaire du troisième cycle, le rapport susmentionné et les informations complémentaires envoyés par les autorités en réponse à la recommandation du Comité des Parties, et les informations reçues de la société civile. Du 2 au 5 mars 2020 s'est déroulée une visite d'évaluation au Monténégro, qui devait permettre de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- Mme Julia Planitzer, membre du GRETA ;
- M. Mihai Șerban, membre du GRETA ;
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré des représentants des institutions suivantes : le Département de lutte contre la traite des êtres humains, qui relève du ministère de l'Intérieur, la Direction de la police, le ministère de la Justice, le ministère du Travail et de la Protection sociale, le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation, le ministère des Droits de l'homme et des minorités, le ministère du Développement durable et du Tourisme, l'Inspection du travail et l'Agence pour l'emploi. La visite a aussi été l'occasion de tenir des réunions avec des procureurs, des juges de la Cour suprême et de la haute cour de Podgorica, ainsi qu'avec des représentants du Centre de formation des magistrats du siège et du parquet et de l'École de police. En outre, des discussions ont eu lieu avec des membres du Parlement du Monténégro et du Bureau du médiateur.

6. Il y a aussi eu des réunions avec des représentants d'organisations non gouvernementales, de l'Ordre des avocats et de l'Union des employeurs du Monténégro. La délégation du GRETA a également rencontré des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et du Fonds international des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631f73>

² <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a8d1f>

³ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b7f31>

⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631f75>

⁵ <https://rm.coe.int/greta-2018-26-mne-rep/16809e0a88>

-
7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans le foyer spécialisé pour les victimes de la traite des êtres humains et la maison des enfants « Mladost » de Bijela.
 8. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que la délégation a consultées figure à l'annexe 2 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations qu'elles lui ont données.
 9. Le GRETA tient à remercier les autorités monténégrines pour leur coopération, et notamment M. Željko Spalević, chef du Département de lutte contre la traite des êtres humains du ministère de l'Intérieur, et Mme Marijana Radunović, conseillère principale de ce département.
 10. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 38^e réunion (6-9 octobre 2020) et l'a soumis aux autorités monténégrines pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 15 février 2021 et ont été pris en considération par le GRETA lors de l'adoption du rapport final à sa 40^e réunion (22-26 mars 2021). Le rapport rend compte de la situation au 26 mars 2021 ; les développements intervenus après cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions et propositions d'action du GRETA sont résumées à l'annexe 1.

II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains au Monténégro

11. Le Monténégro est à la fois un pays d'origine, de destination et de transit des personnes soumises à la traite. Selon les données fournies par les autorités monténégrines, le nombre de personnes identifiées comme victimes de la traite des êtres humains a été de trois en 2016 (trois filles), de quatre en 2017 (deux femmes et deux filles) et de 10 en 2018 (huit victimes de sexe masculin et deux victimes de sexe féminin, dont quatre enfants) ; entre janvier et octobre 2019, une mineure a été identifiée comme victime de la traite. Les statistiques fournies par les autorités n'étaient pas ventilées par forme d'exploitation mais les autorités ont indiqué que la majorité des victimes identifiées avaient fait l'objet d'une exploitation sexuelle et que le nombre de personnes soumises à la traite aux fins de mendicité forcée et de mariage forcé était en augmentation. La majorité des victimes étaient des ressortissants monténégrins ; les quelques victimes étrangères identifiées venaient de Serbie, d'Albanie et du Kosovo*. En novembre 2019 a été créée une nouvelle équipe pour l'identification formelle des victimes de la traite (voir paragraphe 18) et, à la suite de la découverte d'une vaste affaire impliquant la traite de 84 hommes et femmes originaires de Taïwan (l'« affaire du centre d'appel », voir paragraphe 91)⁶, le nombre de victimes de la traite identifiées a considérablement augmenté. Selon les informations actualisées fournies par les autorités monténégrines, à la fin de 2020, l'équipe chargée de l'identification formelle des victimes avait interrogé 59 personnes au total (dans le cadre de l'examen de 15 affaires) et avait accordé le statut de victime à 52 personnes (27 hommes, 15 femmes, 4 garçons et 6 filles). Parmi ces personnes, 39 (27 hommes et 12 femmes) ont été identifiées en tant que victimes d'exploitation par le travail, deux femmes, une fille et un garçon en tant que victimes d'exploitation sexuelle, trois filles et trois garçons en tant que victimes de mendicité forcée, une femme et trois filles en tant que victimes de mariage illégal, et une fille en tant que victime d'une combinaison de mendicité forcée et de mariage illégal⁷. Concernant l'origine des victimes, 12 femmes et 25 hommes venaient de Taïwan, deux hommes venaient du Pakistan et les autres personnes étaient originaires du Kosovo*, de Serbie et du Monténégro. Les données pour 2020 indiquent non seulement une augmentation importante du nombre de victimes identifiées, mais aussi un changement caractérisé par l'accroissement de la proportion de victimes de sexe masculin et de la part que représente l'exploitation par le travail.

12. Il y a une augmentation du nombre de personnes faisant partie d'un flux migratoire mixte qui transitent par le Monténégro. Selon le HCR, un nombre record de personnes en quête d'asile ont exprimé l'intention de demander l'asile en 2019 (7 975). La majorité d'entre elles (75,9 %) ont transité par le Monténégro et ont quitté le pays sans avoir déposé de demande ; seules 1 921 ont demandé l'asile (principalement des hommes originaires du Maroc, d'Algérie, d'Irak et de Syrie). Il y a eu 198 enfants demandeurs d'asile (121 garçons et 77 filles), dont seulement 2 % étaient non accompagnés (tous des garçons). Le HCR note que, depuis la création du système d'asile monténégrin en 2007, aucune victime de la traite n'a été identifiée dans le cadre des procédures d'asile, ce qui laisse penser que les dispositions prises pour détecter les signes de vulnérabilité et pour identifier les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile ne sont pas suffisantes (voir paragraphe 171). Selon les informations actualisées fournies par les autorités monténégrines, en décembre 2020, à la suite d'entretiens menés avec des demandeurs d'asile afghans au centre d'accueil de Spuz, une procédure pénale pour traite et esclavage a été engagée contre une personne. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé de l'issue de cette procédure ; il voudrait notamment savoir si les demandeurs d'asile afghans ont été**

* 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.

⁶ Les victimes étaient recrutées à Taïwan et sont entrées au Monténégro avec des visas touristiques. Hébergées en trois lieux différents du Monténégro, elles ont été contraintes à appeler par internet des ressortissants chinois pour leur demander de l'argent ou des données bancaires en utilisant de fausses identités (c'est-à-dire en prétendant être des policiers, des procureurs ou des juges).

⁷ Dans quatre cas, l'équipe d'identification n'a pas accordé le statut de victime de la traite mais a estimé que les personnes concernées risquaient de devenir victimes et a recommandé aux autorités de tutelle de leur accorder une attention particulière.

formellement identifiés en tant que victimes de la traite et s'ils ont bénéficié de mesures d'assistance et de protection.

13. Selon des sources de la société civile, le nombre de victimes identifiées ne reflète pas la réalité. Un nombre significatif de travailleurs migrants venus des pays voisins (Serbie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord et Albanie) se rendent au Monténégro pour y occuper un emploi saisonnier durant l'été, notamment dans l'hôtellerie et la restauration et dans le secteur de la construction. Certains d'entre eux ne seraient pas déclarés, n'auraient pas de protection sociale et ne seraient pas rémunérés. En outre, des ONG ont indiqué avoir signalé des cas d'exploitation sexuelle à la police mais ces cas n'ont pas fait l'objet d'enquêtes pour traite et les personnes concernées n'ont pas été identifiées comme victimes. Selon le rapport consacré au Monténégro par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), bien qu'il soit difficile d'établir la prévalence des mariages forcés au Monténégro, il semble que la pratique consistant à arranger des mariages précoces, qui confine au mariage forcé, soit fréquente dans les communautés roms et égyptiennes⁸. Le GREVIO reconnaît qu'il peut y avoir chevauchement entre mariage forcé et traite des êtres humains, dans la mesure où le mariage forcé peut être lié à l'exploitation sexuelle, à l'exploitation par le travail ou à des avantages financiers ou autres pour la famille élargie⁹. Toutefois, selon des ONG, il est rare que le ministère public considère ces affaires comme des affaires de traite (même si, à l'article 444 du Code pénal, qui confère le caractère d'infraction pénale à la traite, la conclusion d'un mariage illégal figure parmi les formes d'exploitation).

III. Évolution du cadre institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

14. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, qui est dirigé par le coordonnateur national de la lutte contre la traite, a été replacé sous l'autorité du ministère de l'Intérieur en 2019 et il est devenu le « Département de lutte contre la traite des êtres humains ». Un nouveau coordonnateur national de la lutte contre la traite a été nommé en août 2019. Le département emploie actuellement six fonctionnaires.

15. À la suite de la deuxième évaluation du Monténégro par le GRETA a été adoptée une nouvelle Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains, qui couvre la période 2019-2024¹⁰. Elle a été élaborée avec l'aide de l'OSCE, après une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie précédente (2012-2018) par un expert indépendant à qui l'OSCE a fait appel. La Stratégie résume les résultats de la stratégie précédente et les défis qui restent à relever, et fixe quatre axes stratégiques (concernant la prévention, l'identification des victimes et l'assistance aux victimes, la réponse de la justice pénale, et la coordination/coopération), assortis de 17 objectifs spécifiques et d'indicateurs d'impact. Dans une annexe à la Stratégie sont énumérés des indicateurs pour différentes formes d'exploitation. Le GRETA a été informé que 1 085 000 € avaient été alloués à la mise en œuvre de la Stratégie (somme provenant des budgets de différents ministères, de donateurs internationaux et de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) de l'UE), dont 217 000 € pour 2019. En 2020, il était prévu de dépenser 173 900 € (dont 32 900 € pour les activités de prévention, 58 500 € pour la protection des victimes, 12 500 € pour la réponse de la justice pénale, et 70 000 € pour la coordination et la coopération internationale).

16. La mise en œuvre de la nouvelle Stratégie est supervisée par un organe de coordination, qui vient d'être créé et qui est dirigé par le Département de lutte contre la traite du ministère de l'Intérieur. Cet organe se compose de représentants de toutes les institutions publiques qui mènent des activités prévues par la Stratégie (15 institutions), ainsi que d'un représentant d'ONG. En outre, des représentants d'organisations internationales concernées peuvent assister aux réunions en tant qu'observateurs. L'organe de coordination a tenu quatre réunions en 2019 et adopté un règlement intérieur et un

⁸ Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, 25 octobre 2018, p. 51 (paragraphe 183). La communauté égyptienne du Monténégro est considérée comme apparentée à la communauté rom et n'est pas associée à l'Égypte.

⁹ Ibid., p. 53 (paragraphe 188).

¹⁰ <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/424622?download=true>

programme de travail annuel pour 2020. Des représentants d'ONG sont associés aux travaux de l'organe de coordination sur la base du décret concernant l'élection de représentants d'ONG auprès des organes de travail de l'administration publique et l'organisation de débats publics lors de l'élaboration de lois¹¹ et à la suite d'un appel public publié par le ministère de l'Intérieur. En conséquence, les ONG suivantes sont représentées auprès de l'organe de coordination : l'Institut de politique sociale et éducative (qui gère la structure spécialisée dans l'accueil des victimes de la traite, voir paragraphe 178), le Conseil de mise en œuvre de la politique de jeunesse et le Centre monténégrin de recherche dans les domaines de la sécurité, de la sociologie et de la criminologie.

17. En vue de renforcer les enquêtes et les poursuites dans les affaires de traite, le procureur près la Cour suprême et le chef de la Direction de la police ont constitué une Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains, qui a entamé ses travaux en décembre 2018¹². À cette équipe ont été affectés huit fonctionnaires, du ministère de l'Intérieur, de la Direction de la police, du parquet général et du ministère de la Justice. Tout en participant à l'Équipe, ces personnes continuent à exercer leurs fonctions habituelles. Le parquet général coordonne les travaux de l'Équipe opérationnelle. À l'époque de la visite du GRETA, 12 procédures pour traite avaient été engagées à la suite des travaux de l'Équipe opérationnelle (voir les précisions figurant aux paragraphes 86-90).

18. De nouvelles procédures opérationnelles standard (POS) pour l'identification des victimes de la traite ont été élaborées avec l'assistance de l'OIM et la participation d'experts de Serbie et de Macédoine du Nord. Selon ces POS, l'identification des victimes de la traite ne dépend pas de l'ouverture d'une procédure pénale et doit être réalisée par une équipe pluridisciplinaire. Une équipe chargée de l'identification formelle des victimes de la traite a été créée en novembre 2019 et a immédiatement commencé à identifier des victimes, compte tenu de l'affaire de traite de grande ampleur mentionnée précédemment (voir paragraphes 11 et 91). Cette équipe est dirigée par un médecin (employé par le ministère de l'Intérieur) et comprend un policier du département spécialisé dans la lutte contre la traite, un travailleur social et un représentant du Département de lutte contre la traite. Deux des quatre membres de l'équipe sont des femmes. Apparemment, les ONG n'ont été associées à l'élaboration des POS que dans une mesure limitée (une personne représentant les ONG a participé à une réunion). Il était prévu qu'un psychologue fasse partie de l'équipe d'identification et deux appels à manifestation d'intérêt ont été publiés mais aucune candidature n'a été reçue. La personne qui dirige l'équipe a la possibilité de solliciter l'aide d'experts en cas de besoin. Le GRETA a été informé qu'entre novembre 2019 et mars 2020, l'équipe d'identification avait tenu neuf réunions, lors desquelles elle avait examiné la situation de 43 personnes. Toutefois, à l'époque de la visite du GRETA, en mars 2020, les POS n'avaient pas été formellement adoptées par le Gouvernement et n'étaient donc pas contraignantes. À sa réunion du 19 octobre 2020, le Gouvernement a adopté les POS sous la forme d'un Plan national pour l'identification formelle des victimes de la traite des êtres humains.

19. De nouvelles procédures opérationnelles standard ont aussi été élaborées, avec le soutien de l'UNICEF, pour le traitement des enfants séparés de leurs parents et des enfants non accompagnés (pour des précisions, voir paragraphe 190).

20. Par ailleurs, des lignes directrices sur la disposition de non-sanction ont été établies avec l'assistance de l'OSCE à l'intention des policiers, des procureurs et des juges (pour des précisions, voir paragraphe 99).

¹¹ Journal officiel du Monténégro n° 14/18.

¹² <https://tuzilastvo.me/vrdt/sadrzaj/nyE>). Une réunion préparatoire, organisée en coopération avec l'ambassade des États-Unis à Podgorica, s'est tenue en novembre 2018 (<https://me.usembassy.gov/conference-on-trafficking-in-persons/>).

21. Le mémorandum de coopération entre les institutions de l'État et les ONG sur la lutte contre la traite des êtres humains¹³, qui définit les responsabilités de chacun et établit des procédures opérationnelles, a été modifié et mis à jour et a été signé en juin 2020¹⁴.

22. Les ONG jouent un rôle clé dans la lutte contre la traite au Monténégro, en menant des activités de sensibilisation, de formation et de recherche, en gérant des permanences téléphoniques, en proposant des services d'assistance aux victimes et en participant à des projets internationaux. L'ONG « Women's Rights Centre » a dirigé l'élaboration d'un rapport sur le suivi et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite des êtres humains au Monténégro en 2018-2019, fondé sur l'analyse de huit affaires relatives à la traite et à des infractions connexes, qui se trouvaient à différents stades de la procédure à la fin de 2019 (voir les paragraphes 52, 93, 100 et 109 pour des précisions). L'ONG « Montenegrin Women's Lobby » gère le seul foyer spécialisé dans l'accueil des victimes de la traite, jusqu'à ce que celui-ci ferme en mars 2019 parce que l'ONG n'a pas été homologuée conformément aux nouvelles procédures (liées à la loi sur la protection sociale et la protection de l'enfance, voir paragraphe 176). À la suite du lancement d'un appel d'offres par le ministère du Travail et de la Protection sociale, un nouveau foyer spécialisé pour les victimes de la traite, géré par l'ONG « Institut de politique sociale et éducative », s'est ouvert le 16 décembre 2019 (voir paragraphe 179). De son côté, l'ONG « Centre d'initiatives roms – Nikšić » se concentre sur le problème des mariages forcés ou arrangés. Elle a recensé 84 cas au total, dont huit en 2019. L'une des affaires suivies par cette ONG a finalement été considérée comme une affaire de traite en octobre 2019 et la fille concernée a été identifiée comme victime de la traite.

23. En 2019, le Département de lutte contre la traite des êtres humains a lancé trois appels ouverts à projets qui s'adressaient aux ONG. Le premier concernait le renforcement de la capacité des forces de l'ordre à identifier les victimes de la traite ; un montant total de 10 760 € a été réparti entre trois ONG. À la suite du deuxième appel à projets, qui concernait la protection des victimes de la traite, des fonds, d'un montant total de 26 910 €, ont été alloués à trois ONG (dont « Montenegrin Women's Lobby », pour un service de permanence téléphonique). Le troisième appel à projets concernait l'organisation d'une campagne visant à réduire la demande de services fournis par des victimes de la traite ; six ONG ont reçu des subventions dont le montant total s'élevait à 15 000 €. Il était prévu qu'en 2020, un montant total de 40 000 € serait consacré au financement de projets d'ONG.

24. **Le GRETA recommande une nouvelle fois aux autorités monténégrines (comme il l'a déjà fait dans son deuxième rapport d'évaluation) d'examiner la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme qui serait une entité organisationnelle indépendante chargée d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et aux institutions concernées (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).** Le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris le coordonnateur national, et à cette fin d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents. La séparation structurelle entre les fonctions exécutives et les fonctions de contrôle permet d'évaluer objectivement la mise en œuvre de la législation, des politiques et des activités anti-traite, d'identifier les lacunes et les insuffisances, et de formuler des recommandations juridiques et stratégiques de portée générale.

¹³ Voir le paragraphe 19 du deuxième rapport du GRETA sur le Monténégro.

¹⁴ Les signataires du mémorandum de coopération sont la Cour suprême, le parquet de la Cour suprême, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Santé, le ministère du Travail et de la Protection sociale, la Direction de la police, le centre public d'aide aux enfants et aux familles de Bijelo Polje, la Croix-Rouge monténégrine et des ONG, à savoir « Montenegrin Women's Lobby », le foyer protégé pour femmes, le prestataire, basé à Nikšić, qui assure la permanence téléphonique destinée aux femmes et aux enfants victimes de violences, le Centre monténégrin de recherche dans les domaines de la sécurité, de la sociologie et de la criminologie, et l'Institut de politique sociale et éducative.

IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains

1. Introduction

25. Les victimes de la traite des êtres humains, en vertu de leur statut de victimes d'infractions et de victimes de violations des droits humains, ont le droit d'avoir accès à la justice et à des recours effectifs pour tout préjudice qui leur a été causé. Ce droit doit être garanti, d'une manière qui tienne compte du genre et de l'âge de chaque personne, à toutes les victimes de la traite relevant de la juridiction des Parties à la Convention, indépendamment de leur situation au regard du droit de séjour et de leur présence sur le territoire national, et indépendamment de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à l'enquête pénale.

26. Le droit à des recours effectifs est une conséquence de l'approche fondée sur les droits humains qui sous-tend la Convention. Indépendamment de la question de savoir si un État est impliqué dans la traite ou directement responsable du préjudice, les obligations positives découlant du droit international des droits de l'homme imposent aux États de faciliter et de garantir un accès effectif à des voies de recours s'ils ont omis de prendre des mesures raisonnables pour prévenir la traite, pour protéger les victimes et les victimes potentielles et pour mener des enquêtes effectives sur les infractions de traite¹⁵.

27. Selon les *Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains*¹⁶, le droit à un recours effectif est considéré comme englobant la restitution¹⁷, l'indemnisation¹⁸, la réadaptation¹⁹, la satisfaction²⁰ et les garanties de non-répétition²¹. Toutes les victimes de la traite ont besoin d'avoir accès à des recours appropriés et effectifs ; pour commencer, elles doivent

¹⁵ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010 ; *L.E. c. Grèce*, requête n° 71545/12, arrêt du 21 janvier 2016 ; *Chowdury et autres c. Grèce*, requête n° 21884/15, arrêt du 30 mars 2017 ; *S.M. c. Croatie*, requête n° 60561/14, arrêt de Grande Chambre du 25 juin 2020.

¹⁶ Assemblée générale des Nations Unies, *Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains*, Annexe au rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Joy Ngozi Ezeilo, août 2014, A/69/269 : <https://undocs.org/fr/A/69/269> (à partir de la page 20).

¹⁷ La restitution comprend la restauration de la liberté, y compris la libération de la victime placée en détention ; la jouissance des droits humains et de la vie de famille, y compris le regroupement familial et les contacts avec les membres de la famille ; le rapatriement de la victime, dans de bonnes conditions de sécurité et à titre volontaire ; l'octroi d'un permis de séjour temporaire ou permanent, du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire/subsidaire, ou la réinstallation dans un pays tiers ; la reconnaissance de l'identité légale et de la nationalité de la victime ; la restitution de l'emploi de la victime ; l'octroi d'une assistance et d'un soutien à la victime, afin de faciliter son insertion ou sa réinsertion sociale ; la restitution des biens de la victime, comme ses documents d'identité et de voyage et ses effets personnels.

¹⁸ L'indemnisation peut englober l'indemnisation pour préjudice physique ou mental ; l'indemnisation des occasions manquées, y compris en matière d'emploi, d'éducation et de prestations sociales ; le remboursement des frais liés aux transports nécessaires, à la garde d'un enfant ou à un hébergement temporaire ; l'indemnisation des dommages matériels et de la perte de revenu ; l'indemnisation des dommages moraux ou non matériels ; le remboursement des frais de justice et autres coûts liés à la participation de la victime à la procédure pénale ; le remboursement des frais engagés pour l'assistance d'un avocat ou d'un médecin ou pour une autre assistance.

¹⁹ La réadaptation comprend des soins médicaux et psychologiques, des services juridiques et sociaux, un hébergement, des conseils et un soutien linguistique ; l'accès des victimes aux mesures de réadaptation ne dépend pas de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à la procédure judiciaire.

²⁰ La satisfaction englobe des mesures efficaces visant à faire cesser des violations persistantes ; la vérification des faits et la divulgation complète et publique de la vérité, dans la mesure où cette divulgation n'entraîne pas un nouveau préjudice et ne menace pas la sécurité, la vie privée ou d'autres intérêts de la victime ou de sa famille ; une déclaration officielle ou une décision de justice rétablissant la dignité, la réputation et les droits de la victime ; des excuses publiques ; des sanctions judiciaires et administratives contre les auteurs des infractions.

²¹ Offrir des garanties de non-répétition consiste notamment à faire mener des enquêtes effectives et à faire poursuivre et punir les trafiquants ; à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la victime de retomber aux mains de trafiquants ; à assurer ou renforcer la formation des agents publics concernés ; à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; à modifier les pratiques qui engendrent, perpétuent ou favorisent la tolérance à l'égard de la traite, comme la discrimination fondée sur le genre et les situations de conflit et d'après conflit ; à lutter véritablement contre les causes profondes de la traite ; à promouvoir les codes de conduite et les normes déontologiques applicables aux acteurs publics et privés ; à protéger les professionnels du droit, de la santé et d'autres domaines et les défenseurs des droits de l'homme qui viennent en aide aux victimes.

déjà avoir accès à la justice. La mise à disposition de recours effectifs sert de multiples objectifs. Par exemple, l'indemnisation pour les blessures, pertes ou préjudices subis peut beaucoup contribuer au rétablissement et à l'autonomisation de la victime, favoriser son intégration sociale et permettre d'éviter la revictimisation. La réadaptation peut elle aussi contribuer au rétablissement et à l'intégration sociale de la victime. Dans ce contexte, il convient de mentionner aussi la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985, qui décrit les principales mesures à prendre pour améliorer l'accès à la justice et pour garantir aux victimes de la criminalité un traitement équitable, une restitution, une indemnisation et une assistance sociale²².

28. La Convention prévoit spécifiquement le droit matériel des victimes de la traite à une indemnisation et à un recours, ainsi que plusieurs droits procéduraux nécessaires pour assurer l'accès à une indemnisation et à un recours. Parmi ces droits figurent le droit à une identification comme victime de la traite, le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, le droit à un permis de séjour (destiné à permettre à la victime de rester dans le pays et de demander à avoir accès à des recours) et le droit à des conseils et à des informations, ainsi qu'à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite. Un autre droit procédural important est prévu par la disposition de non-sanction de la Convention (article 26), selon laquelle les victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. En outre, la Convention impose aux États parties de permettre la saisie et la confiscation des avoirs des trafiquants, qui pourraient servir à financer des dispositifs d'indemnisation des victimes par l'État.

29. Les enfants ont besoin d'un soutien spécial pour avoir accès à des recours. Dans toutes les décisions qui concernent des enfants victimes de la traite, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale. La désignation de tuteurs légaux chargés de représenter les enfants non accompagnés ou séparés est indispensable pour permettre aux enfants victimes de la traite d'avoir accès à la justice et à des recours. En outre, le fait de faciliter le regroupement familial peut être un important élément de restitution²³.

30. Les acteurs de la société civile, tels que les ONG, les syndicats, les organisations de la diaspora et les organisations patronales, contribuent beaucoup à permettre aux victimes de la traite de demander une indemnisation et d'avoir accès à d'autres recours²⁴. Dans ce contexte, il convient de mentionner les projets internationaux intitulés « COMP.ACT - European Action for Compensation for Trafficked Persons »²⁵ et « Justice at Last - European Action for Compensation for Victims of Crime »²⁶, qui visent à améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation.

31. Le secteur privé devrait aussi contribuer à permettre aux victimes de la traite d'avoir accès à des recours, et leur fournir des réparations, conformément au cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies et à leurs Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme²⁷. Par exemple, les entreprises devraient veiller à ce qu'aucune personne soumise à la traite ne travaille dans leurs chaînes d'approvisionnement, et adopter et mettre en œuvre des dispositions pour faciliter l'accès des victimes à des recours en cas de préjudice. En outre, les entreprises sont en mesure d'aider les victimes de la traite à retrouver leur indépendance économique²⁸. C'est pourquoi les États

²² Nations Unies, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/34 du 29 novembre 1985 : <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>.

²³ ONUDC, Groupe interinstitutions de coordination contre la traite des personnes (ICAT), Document de synthèse, Accès des victimes de la traite des personnes à des voies de recours effectif, 2016, pp. 8-9. Voir : <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html>

²⁴ OSCE, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, pp. 48-53.

²⁵ <http://www.compactproject.org/>

²⁶ <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last>

²⁷ Nations Unies, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, Doc. A/HRC/17/31 (2011).

²⁸ ONUDC, Groupe interinstitutions de coordination contre la traite des personnes (ICAT), Document de synthèse, Accès des victimes de la traite des personnes à des voies de recours effectif, 2016, pp. 9-10.

devraient veiller à ce que les entreprises impliquées dans la traite soient tenues pour responsables et prendre des mesures pour réduire les obstacles qui pourraient amener à refuser l'accès aux voies de recours.

32. La traite des êtres humains étant souvent une infraction transnationale, une coopération internationale effective est indispensable pour remplir les obligations concernant le droit à la justice et à des recours effectifs. Cette coopération doit notamment permettre de localiser et de saisir les avoirs d'origine criminelle, et de restituer les produits confisqués, aux fins d'indemnisation.

2. Droit à l'information (articles 12 et 15)

33. Les victimes qui ne sont plus sous le contrôle des trafiquants se retrouvent généralement dans un état de grande insécurité et de grande vulnérabilité. La situation des victimes se caractérise en général par deux aspects : une détresse et une soumission à l'égard des trafiquants, dues à la peur et à l'absence d'informations sur les moyens de se sortir de leur situation. L'article 12, paragraphe 1, alinéa d, de la Convention prévoit qu'il faut donner aux victimes des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît et les services mis à leur disposition, dans une langue qu'elles comprennent. En outre, selon l'article 15, paragraphe 1, de la Convention, chaque Partie garantit aux victimes, dès leur premier contact avec les autorités compétentes, l'accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes, dans une langue qu'elles comprennent.

34. Les informations qu'il faut donner aux victimes de la traite concernent des aspects essentiels, dont les suivants : l'existence de procédures de protection et d'assistance, les choix possibles pour la victime, les risques qu'elle court, les conditions relatives à la régularisation du séjour sur le territoire, les recours juridiques possibles et le fonctionnement du système pénal (y compris les conséquences d'une enquête ou d'un procès, la durée d'un procès, les devoirs incombant aux témoins, les possibilités de se faire indemniser par les personnes reconnues coupables des infractions ou par d'autres personnes ou entités, et les chances d'exécution pleine et effective du jugement). Les informations et conseils donnés doivent permettre à la victime d'évaluer sa situation et de choisir, en toute connaissance de cause, parmi les possibilités qui s'offrent à elle²⁹.

35. Nombreuses sont les victimes qui ne connaissent pas – ou connaissent très mal – la langue du pays dans lequel elles ont été conduites pour être exploitées. Cette méconnaissance de la langue renforce encore leur isolement et contribue à les empêcher de faire valoir leurs droits. Lorsque la victime en a besoin, il est essentiel de mettre à sa disposition des services de traduction et d'interprétation pour garantir l'accès aux droits, qui est une condition préalable indispensable à l'accès à la justice. Le GRETA a souligné la nécessité de garantir la disponibilité, la qualité et l'indépendance des interprètes³⁰.

36. Selon les autorités monténégrines, les victimes présumées et les victimes de la traite sont informées oralement de leurs droits par la police lorsque différentes activités sont mises en œuvre dans le cadre d'une procédure pénale, en application des dispositions du Code de procédure pénale (CPP). Les victimes de la traite sont aussi informées de leurs droits dans le foyer spécialisé pour victimes de la traite vers lequel elles ont été orientées après leur identification. En outre, selon le Plan national pour l'identification formelle des victimes de la traite des êtres humains, les victimes présumées reçoivent des informations sur le type de services disponibles, sur les procédures d'identification et le déroulement des entretiens, et sur les mesures de protection des données à caractère personnel et les mesures de sécurité. Lorsque la victime est un enfant, des informations lui sont données en fonction de son degré de maturité et dans un cadre approprié. Si l'enfant est non accompagné, il sera informé en présence de son tuteur ou de l'adulte qui est responsable de l'enfant.

37. Une victime de la traite ayant subi un préjudice est aussi informée par le procureur compétent de ses droits en tant que partie lésée, conformément aux dispositions du CPP. Une victime ayant le statut de

²⁹ Voir le rapport explicatif de la Convention, paragraphes 160-162.

³⁰ Voir le huitième rapport général sur les activités du GRETA, paragraphes 168-169.

témoin dans la procédure pénale est aussi informée de ses droits et obligations en tant que témoin, conformément au CPP. Par ailleurs, en vertu de l'article 52 du CPP, une victime de la traite peut engager une action privée devant la juridiction compétente (c'est-à-dire se constituer « procureur privé »), ce qui lui donne certains droits, énumérés à l'article 58 du CPP. En particulier, lorsque la partie lésée est victime d'une infraction pénale portant atteinte à la liberté sexuelle (chapitre 18 du Code pénal), elle a le droit d'être entendue par un juge du même sexe qu'elle, qui est aussi chargé de diriger la procédure, si la composition du personnel de la juridiction le permet (article 58, paragraphe 4, du CPP). De plus, en vertu de l'article 59 du CPP, si le procureur compétent décide de retirer son acte d'accusation et de mettre fin aux investigations/poursuites, la partie lésée peut reprendre les poursuites en tant que « procureur subsidiaire » (d'autres conditions sont énumérées aux articles 60-65 du CPP).

38. Selon les nouvelles lignes directrices sur le principe de non-sanction des victimes de la traite, établies à l'intention des policiers, des procureurs et des juges (voir paragraphe 99), l'État est tenu de veiller à ce que les victimes reçoivent en temps utile des informations appropriées sur les services de soutien disponibles, ainsi que sur leurs droits au titre de la législation. Les lignes directrices indiquent aussi que les victimes devraient être orientées vers les services de soutien établis dans les juridictions monténégrines, qui apportent une aide spéciale aux victimes de la traite des êtres humains, et qu'elles devraient être invitées à consulter le guide d'information pour les victimes/témoins de la traite, qui donne un aperçu détaillé des services disponibles, des mesures de protection et de leurs droits et obligations durant la procédure pénale³¹.

39. Des services de soutien pour les victimes/témoins ont été mis en place dans les juridictions monténégrines qui connaissent d'affaires de traite et de violence domestique. Le GRETA a été informé que de tels services étaient disponibles dans 15 tribunaux de première instance, dans deux hautes cours et dans des juridictions statuant sur des infractions de moindre gravité. Ces services sont destinés à soutenir les victimes/témoins pour éviter une victimisation secondaire durant la procédure judiciaire ; le personnel veille à ce que les victimes puissent faire leurs déclarations en toute sécurité et obtenir des informations pratiques, et veille à qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits des victimes/témoins et à ce qu'il n'y ait aucune forme de discrimination. Cependant, les services pour les victimes/témoins n'ont pas d'expérience concrète du soutien aux victimes de la traite. Selon les informations fournies par les autorités, la Cour suprême du Monténégro a organisé, à Podgorica, en coopération avec l'ONG « Women's Rights Centre », un atelier de deux jours, qui s'est déroulé les 10 et 11 octobre 2019 et qui visait à renforcer les capacités des services de soutien pour les victimes/témoins mis en place dans les juridictions monténégrines. Cette formation était axée sur le soutien aux victimes de violence domestique, de traite et d'atteintes à la liberté sexuelle. De plus, dans le cadre d'un projet consacré à l'amélioration des lois procédurales dans le système judiciaire du Monténégro, qui relève de la Facilité horizontale II, le Conseil de l'Europe élabore un protocole qui doit aider les professionnels des services de soutien pour les victimes/témoins à respecter les droits fondamentaux des victimes de la traite et de la violence domestique, à répondre aux besoins de ces victimes et à leur proposer un soutien adapté.

40. La Cour suprême du Monténégro, en coopération avec l'ONG « Women's Rights Centre », a diffusé en 2011 une brochure d'information pour les témoins et les victimes d'infractions pénales relevant de la violence domestique ou de la traite des êtres humains, qui a été mise à jour en 2017. La brochure explique clairement et simplement les droits et obligations des victimes qui témoignent en justice dans le cadre de procédures concernant la violence domestique ou la traite. De plus, elle répond à des questions sur la protection durant la procédure judiciaire et sur le soutien proposé par les services d'aide aux victimes/témoins. D'après les autorités monténégrines, la brochure d'information est disponible sur le site internet public de la Cour suprême du Monténégro. Cependant, le GRETA note que, pour trouver la brochure, il est nécessaire de faire une recherche ciblée parmi les documents concernant les différentes

³¹ Lignes directrices sur le principe de non-sanction des victimes de la traite pour les policiers, les procureurs et les juges, disponibles en anglais au lien suivant :

<https://www.osce.org/files/Guidelines%20on%20General%20principles%20regarding%20non-punishment%20provision%20for%20victims%20of%20trafficking%20in%20human%20beings%20%28THB%29.pdf>.

juridictions du Monténégro³². Avec l'aide du Bureau de programme du Conseil de l'Europe à Podgorica, la brochure d'information est en train d'être mise à jour et traduite en langues étrangères.

41. Par ailleurs, avec le soutien d'experts de l'UNICEF, le ministère de la Justice a conçu des ressources sur les droits de l'enfant, destinées aux enfants et à leurs parents ; il y est aussi question des droits au cours de la procédure judiciaire et des services de soutien disponibles.

42. En vertu de l'article 8 du CPP, la victime ou la partie lésée a le droit d'utiliser sa propre langue dans le cadre de la procédure pénale. En conséquence, des services de traduction et d'interprétation sont assurés par des professionnels assermentés inscrits sur une liste officielle. En cas de besoin de services d'interprétation, les policiers font eux aussi appel à des interprètes figurant sur cette liste. Toutefois, sur la liste la plus récente diffusée par le ministère de la Justice ne figure aucun interprète pour le romani. Dans le foyer spécialisé dans l'accueil des victimes de la traite, le GRETA a été informé que le personnel tentait de communiquer en anglais avec les victimes originaires de Taïwan et qu'un interprète chinois venait parfois dans le foyer. Selon les autorités monténégrines, on faisait appel à des interprètes chinois lorsque les victimes faisaient des déclarations officielles. De plus, des policiers de Taïwan apportaient leur aide lors des entretiens en assurant la traduction vers l'anglais.

43. Concernant les services d'interprétation dans le centre pour demandeurs d'asile de Spuž et dans le nouveau centre de transit de Rožaje (où l'on fait une première évaluation de la situation des migrants et où l'on consigne leur intention de demander l'asile), le GRETA a été informé que le HCR paie un certain nombre de réfugiés pour qu'ils fassent office d'interprètes (médiateurs culturels) ; un projet mené avec la Croix-Rouge monténégrine et l'ONG « Civic Alliance » porte aussi sur l'interprétation. Pour certaines langues (dont le farsi), l'interprétation peut également être assurée via Skype. La nécessité de garantir l'indépendance des interprètes a toutefois été soulignée. Selon des informations actualisées fournies par les autorités, des documents écrits destinés aux demandeurs d'asile, qui abordent également la question de la traite, sont en train d'être mis à jour et seront diffusés au début de 2021, dans neuf langues. En outre, d'après les autorités, dans le cadre de la procédure d'octroi d'une protection internationale, l'interprétation peut être assurée par téléphone ou par visioconférence. En février 2018 a été conclu, avec l'Initiative régionale en matière de migration, d'asile et de retour des réfugiés (MARRI), un protocole sur l'utilisation d'un pool d'interprétation commun dans le domaine des migrations et de l'asile, qui prévoit la création d'un groupe d'interprètes extrarégionaux et des services de traduction à distance.

44. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts pour que des informations soient communiquées systématiquement, oralement et par écrit, aux victimes présumées et aux victimes de la traite formellement identifiées, dans une langue qu'elles comprennent, au sujet de leurs droits, des services disponibles et des démarches à faire pour en bénéficier, et sur les conséquences de leur identification comme victimes de la traite. Il faudrait former les membres des forces de l'ordre et les membres de l'équipe d'identification et leur donner des instructions pour qu'ils expliquent correctement aux victimes de la traite quels sont leurs droits, en tenant compte des facultés cognitives et de l'état psychologique des victimes. De manière analogue, il faudrait former le personnel travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et dans les centres de rétention, et donner des instructions à ce personnel, pour qu'il informe de manière proactive les personnes et les groupes risquant d'être soumis à la traite.

45. Le GRETA considère aussi que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour assurer la disponibilité d'interprètes pour les différentes langues parlées par les demandeurs d'asile, ainsi que l'indépendance des interprètes et leur sensibilisation au phénomène de la traite.

³² <https://sudovi.me/static/vrhs/doc/6308.pdf>.

3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15)

46. L'article 15, paragraphe 2, de la Convention oblige les Parties à 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 procédures judiciaires et administratives étant souvent très complexes, l'assistance d'un défenseur est une mesure nécessaire pour que les victimes puissent faire valoir utilement leurs droits. Les conditions dans lesquelles cette assistance juridique gratuite est fournie doivent être déterminées par chaque Partie à la Convention. Outre l'article 15, paragraphe 2, de la Convention anti-traite, les Parties doivent prendre en compte l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Même si l'article 6, paragraphe 3, alinéa c), de la CEDH ne prévoit l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office que pour l'accusé en matière pénale, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme³³ reconnaît aussi, en certaines circonstances, le droit à l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office en matière civile, en se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Ainsi, même en l'absence de législation octroyant le bénéfice d'un avocat commis d'office en matière civile, il appartient au juge d'apprécier si les intérêts de la justice exigent qu'un plaideur indigent reçoive gratuitement l'assistance d'un défenseur lorsqu'il n'a pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat.

47. Les rapports du GRETA soulignent l'intérêt de désigner un avocat dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, avant que cette personne fasse une déclaration officielle et/ou décide de coopérer ou non avec les autorités. L'accès rapide à l'assistance juridique est également important pour permettre aux victimes d'engager des actions civiles en indemnisation ou en réparation³⁴.

48. Au Monténégro, l'accès à l'assistance juridique est régi par la loi sur l'assistance juridique gratuite (adoptée en 2011 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012). À la suite des modifications apportées à cette loi en 2015³⁵, les victimes de la traite sont considérées comme des bénéficiaires privilégiés de l'assistance juridique gratuite, qui leur est accordée quelle que soit leur situation financière (c'est-à-dire que l'accès à l'assistance juridique ne dépend pas des ressources). L'article 13 de la loi sur l'assistance juridique gratuite précise les conditions à remplir pour obtenir une assistance juridique gratuite : être bénéficiaire d'une aide financière au titre de la législation régissant la protection sociale et la protection de l'enfance ; être un enfant sans protection parentale ; être une personne handicapée ; être une victime de la violence domestique ou une victime de la traite des êtres humains. L'assistance juridique est disponible dès l'identification comme victime de la traite. Selon l'article 34 de la loi sur l'assistance juridique gratuite, pour pouvoir bénéficier d'une telle assistance, il faut adresser une demande à l'organe compétent par l'intermédiaire du service d'assistance juridique gratuite, établi dans chaque tribunal de première instance.

49. L'article 6 de la loi sur l'assistance juridique gratuite définit les types d'assistance juridique gratuite comme suit : conseils juridiques ; rédaction de conclusions à présenter à une juridiction ou à d'autres organismes publics ; représentation dans le cadre d'une procédure judiciaire, devant des autorités publiques ou dans le cadre du règlement extrajudiciaire d'un différend ; et défense des personnes accusées. Le droit à une assistance juridique gratuite est reconnu aux ressortissants monténégrins, aux personnes apatrides qui séjournent légalement au Monténégro, aux personnes qui demandent l'asile au Monténégro, aux étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent ou temporaire au Monténégro, aux autres personnes séjournant légalement au Monténégro et aux personnes auxquelles ce droit est reconnu en vertu de traités ratifiés par le Monténégro. Le coût de l'assistance juridique est imputé sur le budget du Monténégro.

³³ Arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979.

³⁴ Voir le 8^e rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 167.

³⁵ Loi sur l'assistance juridique gratuite, Journal officiel du Monténégro, n° 20/2011 et n° 20/2015.

50. Les autorités monténégrines ont précisé que les victimes de la traite peuvent aussi recevoir une assistance juridique gratuite pour demander une indemnisation ou pour faire exécuter une ordonnance d'indemnisation. Tout bénéficiaire de l'assistance juridique est automatiquement exonéré des frais de justice.

51. Des services d'assistance juridique gratuite sont disponibles dans tous les tribunaux de première instance et sont assurés par des avocats figurant sur la liste de l'Ordre des avocats du Monténégro ; cette liste a été établie, avec l'accord préalable des avocats concernés, en fonction du ressort territorial des tribunaux de première instance. Exceptionnellement, l'assistance juridique gratuite peut aussi être fournie par des avocats qui ne sont pas dans le ressort du tribunal de première instance, s'il y a des motifs raisonnables de faire appel à eux. Certains avocats sont spécialement formés pour représenter des enfants victimes ou témoins. En revanche, il n'y a pas d'avocats qui seraient spécialisés dans les affaires de traite. De plus, le GRETA a été informé qu'un avocat qui se consacre uniquement aux procédures civiles et qui n'a aucune expérience des procédures pénales, par exemple, peut être désigné pour assister une victime de la traite. Selon certains interlocuteurs, une fois qu'un avocat commis d'office a été désigné pour représenter une victime, il ne peut, en pratique, plus être remplacé que difficilement.

52. D'après le rapport sur le suivi et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite des êtres humains au Monténégro en 2018-2019, fondé sur l'analyse de huit affaires de traite en 2018-2019, ce n'est que dans l'une de ces affaires - qui concernait quatre enfants soumis à la traite par leur père aux fins de mendicité forcée et de travail forcé – que l'avocat désigné pour représenter les enfants figurait sur la liste des avocats spécialisés dans les affaires concernant des enfants. D'après les autorités, dans les autres affaires, soit les victimes ne voulaient pas exercer leur droit à une assistance juridique gratuite (par exemple, dans l'affaire K.br. 82/20, la partie lésée a déclaré par écrit que, mariée en Allemagne, elle était heureuse en ménage et avait un enfant), soit la désignation d'un avocat a été retardée (dans l'affaire K.br. 161/20, il n'a pas été jugé nécessaire de désigner un avocat car la première audience était prévue pour le 11 mars 2021).

53. Le GRETA constate avec satisfaction qu'au Monténégro, une victime de la traite n'a pas besoin de prouver qu'elle n'a pas les moyens de rémunérer un avocat pour pouvoir bénéficier d'une assistance juridique gratuite. Le GRETA rappelle qu'il est important qu'une personne puisse recevoir une assistance juridique dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser que cette personne est victime de la traite car un avocat aidera la victime à rédiger une plainte ou une déclaration détaillée concernant l'infraction, ce qui peut permettre de limiter le nombre de fois où une victime est interrogée par la police. L'avocat peut aussi accompagner la victime lors des interrogatoires de police et veiller à ce que ses droits procéduraux soient respectés. En outre, l'avocat peut demander le gel des avoirs du défendeur pour garantir l'indemnisation de la victime et peut aider la victime à se constituer « procureur privé » ou « procureur subsidiaire ».

54. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des dispositions supplémentaires pour faciliter et garantir l'accès à la justice des victimes de la traite. Les autorités devraient notamment :

- **veiller à ce qu'un avocat soit désigné dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite et avant qu'elle ait à décider si elle souhaite ou non coopérer avec les autorités et/ou faire une déclaration officielle ;**
- **veiller à ce que les autorités et l'Ordre des avocats encouragent les avocats à se former et à se spécialiser pour apporter une assistance juridique aux victimes de la traite, et veiller à ce que les victimes de la traite se voient systématiquement attribuer un avocat spécialisé possédant une expérience des affaires pénales.**

4. Assistance psychologique (article 12)

55. La traite et l'exploitation peuvent avoir de graves effets psychologiques et physiques sur les victimes, notamment des problèmes de santé mentale et une perte de l'estime de soi. Une assistance psychologique est nécessaire pour aider les victimes à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, se rétablir de façon durable et se réinsérer dans la société. Certaines victimes ont besoin d'un accompagnement thérapeutique à long terme en raison de la violence qu'elles ont subie. Chaque victime de la traite devrait faire l'objet d'une évaluation clinique, effectuée par un clinicien expérimenté, qui vise notamment à déterminer dans quelle mesure la victime est prête à participer à un programme thérapeutique³⁶. Dans le cas d'enfants soumis à la traite, il convient de faire appel à des psychologues pour enfants spécialisés.

56. Au Monténégro, la loi sur la protection sociale et la protection de l'enfance et la loi sur les soins de santé prévoient le droit à des soins gratuits, y compris à une assistance psychologique, pour les victimes de la traite et les victimes présumées qui sont des ressortissants monténégrins ou des ressortissants de pays avec lesquels le Monténégro a conclu des accords bilatéraux. Pour les ressortissants de pays tiers, c'est le Département de lutte contre la traite qui organise l'accès aux soins. Le mémorandum de coopération entre les institutions de l'État et les ONG sur la lutte contre la traite des êtres humains comporte une annexe définissant les responsabilités du ministère de la Santé. L'assistance psychologique figurerait dans cette annexe. Le foyer spécialisé dans l'accueil des victimes de la traite (voir paragraphe 179) emploie un psychologue.

57. Selon le rapport sur le suivi et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite des êtres humains au Monténégro en 2018-2019, déjà mentionné, les victimes recevaient une assistance psychologique très limitée. Des acteurs de la société civile s'interrogent sur l'état psychologique de plusieurs victimes et sur leur capacité à prendre des décisions éclairées.

58. Les autorités monténégrines ont indiqué que les soins de santé, y compris l'assistance psychologique, dont peuvent bénéficier les victimes de la traite sont prévus dans l'annexe à l'accord conclu avec le ministère de la Santé sur la coopération en matière de lutte contre la traite. L'article 9 de cette annexe décrit les modalités de prise en charge des frais médicaux. Pour les victimes qui ne sont pas assurées conformément à la loi monténégrine sur l'assurance maladie, ce sont les dispositions de la loi sur la protection internationale des étrangers et de la loi sur l'assurance maladie obligatoire qui s'appliquent. Lorsqu'une victime est ressortissante d'un pays avec lequel le Monténégro a signé un accord bilatéral en matière d'assistance sociale, la prise en charge des dépenses est régie par cet accord. Dans tous les autres cas, les frais sont payés par le ministère de l'Intérieur.

59. **Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour fournir une assistance psychologique aux victimes de la traite, afin de les aider à surmonter le traumatisme qu'elles ont vécu, à se rétablir de manière durable et à se réinsérer dans la société.**

³⁶ Voir OSCE, *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and Other Forms of Ill-Treatment* (2013), Vienne, p. 115.

5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12)

60. L'article 12, paragraphe 4, de la Convention oblige les États parties à permettre aux victimes de la traite qui résident légalement dans le pays d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement. Un facteur important du rétablissement et de l'intégration sociale des victimes de la traite est leur autonomisation économique, qui peut être favorisée par une aide à la recherche d'emploi, par les micro-entreprises et par les entreprises à finalité sociale³⁷. Le GRETA a souligné la nécessité d'établir des partenariats public-privé en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite³⁸.

61. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 12, jusqu'à récemment, la majorité des personnes identifiées comme victimes de la traite étaient des ressortissants monténégrins et la plupart étaient des enfants. La situation a changé avec l'identification d'un grand groupe de ressortissants de pays tiers vers la fin de 2019. La loi sur la médiation et l'emploi contient des dispositions relatives au recrutement des personnes ayant obtenu un permis humanitaire en vertu de l'article 52 de la nouvelle loi sur les étrangers (en vigueur depuis mars 2018) ; de tels permis sont accordés aux victimes de la traite. Les titulaires d'un permis de séjour temporaire délivré pour des raisons humanitaires ont librement accès au marché du travail monténégrin, à moins qu'une loi spéciale n'en dispose autrement. L'employeur doit avoir, dans ses locaux, un exemplaire du permis de séjour temporaire et il est tenu d'informer le ministère compétent qu'il a recruté le titulaire du permis ; il devra aussi informer le ministère lorsque le contrat de travail prendra fin. Le GRETA a appris que, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les étrangers, aucun permis de séjour temporaire n'a été délivré à titre humanitaire à des victimes de la traite. En outre, l'Agence pour l'emploi a indiqué que, d'après ses données, aucune victime de la traite ne figure parmi les personnes au chômage (les données ne font état que d'une personne titulaire d'un permis humanitaire). Un projet de protocole de coopération en matière d'insertion et de réinsertion des victimes de la traite a été établi avec le Département de lutte contre la traite. De plus, ainsi que cela est indiqué dans le deuxième rapport du GRETA, un protocole de coopération, signé par l'Union des employeurs du Monténégro et le Bureau de lutte contre la traite, prévoit, entre autres, une aide à la réinsertion des victimes de la traite. Rien n'indique cependant que des victimes de la traite aient été recrutées sur la base de ce protocole.

62. Le GRETA constate avec satisfaction que le permis de séjour temporaire délivré pour des raisons humanitaires permet d'avoir accès au marché du travail. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient renforcer encore l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail, et/ou leur réinsertion professionnelle, ainsi que leur intégration économique et sociale, par la formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi, par la sensibilisation des employeurs, et par la promotion des micro-entreprises, des entreprises à finalité sociale et des partenariats public-privé, y compris au moyen de programmes d'emplois subventionnés par l'État, en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite.

6. Indemnisation (article 15)

63. L'article 15, paragraphe 3, de la Convention établit un droit, pour les victimes, à être indemnisées. Le concept d'indemnisation vise la réparation pécuniaire du préjudice subi. Ce préjudice englobe à la fois le préjudice matériel (par exemple, le coût des soins médicaux) et le préjudice moral causé par la souffrance subie. Néanmoins, même si le dédommagement de la victime doit être assuré par le trafiquant, dans la pratique un dédommagement intégral a rarement lieu, notamment parce que le trafiquant n'a pas été découvert, a disparu ou a organisé son insolvabilité. En conséquence, le paragraphe 4 de l'article 15 prévoit que les Parties doivent prendre des mesures pour que l'indemnisation des victimes soit garantie. Les moyens utilisés pour garantir l'indemnisation des victimes sont laissés à l'appréciation des Parties, à

³⁷ Rebecca Surtees, NEXUS Institute, *Re/integration of trafficked persons: supporting economic empowerment*, Issue paper No. 4, Fondation Roi Baudouin (2012). Synthèse en français (pp. 19-22).

³⁸ Voir le 8^e rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 183.

qui il appartient d'établir les bases juridiques, le cadre administratif et les modalités de fonctionnement des régimes de dédommagement. À cet égard, le paragraphe 4 suggère de créer un fonds d'indemnisation ou de mettre en place d'autres mesures ou programmes consacrés à l'assistance sociale et à l'intégration sociale des victimes, qui pourraient être financés par des avoirs d'origine criminelle. Afin d'établir le régime d'indemnisation, les Parties peuvent s'inspirer de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes qui prévoit que, lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, l'État doit contribuer au dédommagement de ceux qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé résultant directement d'une infraction intentionnelle de violence, ainsi que de ceux qui étaient à la charge de la personne décédée à la suite d'une telle infraction, même si l'auteur ne peut pas être poursuivi ou puni.

64. L'indemnisation sert de multiples objectifs, dont la réparation pécuniaire des dommages (blessure, perte ou autre préjudice) causés par l'auteur de l'infraction, l'accès à la justice et l'autonomisation des victimes. L'indemnisation vise également à punir les trafiquants et à les dissuader de commettre de nouvelles infractions. Elle joue ainsi un rôle crucial dans la lutte contre la traite, comme instrument de justice réparatrice, mais aussi comme moyen, pour les États, de prévenir les violations des droits humains et de les reconnaître.

65. À la fin de la procédure pénale, les victimes quittent souvent le pays dans lequel elles ont été exploitées. Cela rend difficile de déposer des demandes d'indemnisation au civil. La procédure civile présente d'autres inconvénients encore : par exemple, les frais sont élevés, ni assistance juridique gratuite ni services de soutien aux victimes ne sont prévus et c'est à la partie demanderesse qu'il incombe de prouver que le montant réclamé à titre de réparation est justifié. En conséquence, les États parties devraient envisager d'adopter une procédure reconnaissant aux victimes le droit d'obtenir une décision sur leur indemnisation par le trafiquant lors du procès pénal, dans un délai raisonnable.

66. Le cadre juridique applicable à l'indemnisation des victimes de la traite au Monténégro est resté inchangé depuis le deuxième rapport d'évaluation du GRETA. En principe, les victimes de la traite peuvent demander à être indemnisées par les auteurs des infractions au cours de la procédure pénale, en déposant une requête sur intérêts civils, conformément aux dispositions du CPP, et/ou devant une juridiction civile, en application de la loi sur la procédure civile.

67. Le CPP (articles 234 à 245) prévoit la possibilité de déposer une requête sur intérêts civils en raison de la commission d'une infraction pénale. La requête peut concerner la réparation de préjudices matériels et moraux, la restitution d'objets ou l'annulation de certaines opérations. Une telle requête peut être présentée dans le cadre d'une procédure pénale par toute personne habilitée à la présenter dans le cadre d'une procédure civile. Elle est présentée à un procureur ou à la juridiction saisie. Elle doit être présentée avant la clôture de l'audience de jugement. La personne habilitée à présenter la requête doit justifier de sa prétention. Le GRETA a été informé que le procureur n'a aucun rôle à jouer dans l'indemnisation de la victime (s'il est établi que l'auteur de l'infraction a tiré profit de la victime, cela sera toutefois indiqué dans le dossier soumis à la juridiction et le montant du profit sera évalué). Dans le jugement de condamnation, la juridiction pénale peut se prononcer sur la totalité de la demande en indemnisation ou sur une partie seulement ; dans ce dernier cas, la juridiction pénale invitera l'auteur de la demande à porter ses autres prétentions devant une juridiction civile. Lorsque l'établissement des faits relatifs à la demande d'indemnisation prolongerait considérablement la procédure pénale, la juridiction pénale conseille à la partie lésée de soumettre la totalité de sa demande à la juridiction civile. En outre, si la juridiction pénale décide de mettre la personne poursuivie hors de cause ou de mettre fin à la procédure pénale, la partie lésée peut demander réparation en engageant une procédure civile. La juridiction peut aussi inviter la partie lésée et le prévenu à régler leur différend par la voie de la médiation.

68. La loi sur les obligations régit les questions d'indemnisation des dommages matériels et moraux. La juridiction qui statue en matière civile est liée par le jugement final de la juridiction pénale. Dans le cadre de la procédure civile, la juridiction est tenue d'éviter tout retard et de réduire les frais au minimum ; elle doit aussi prévenir tout abus des droits procéduraux des parties. Les frais liés à la production de preuves et les autres frais de justice sont payés à l'avance par la partie qui prend l'initiative de ces dépenses ; en définitive, ils devront cependant être acquittés par la partie qui aura perdu le procès. Si, vu sa situation financière générale, une partie n'est pas en mesure de payer les frais de justice, la juridiction peut l'exonérer de ces frais ; la juridiction peut, en outre, dispenser la partie de payer une avance sur les dépens concernant les témoins, les experts, les investigations et la production d'autres preuves. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 48, une victime de la traite qui reçoit une assistance juridique gratuite est automatiquement exonérée des frais engendrés par le procès. En cas d'octroi de dommages-intérêts, la décision judiciaire est exécutée conformément aux dispositions de la loi sur l'exécution et les garanties³⁹. Cela dit, la durée des procédures civiles, qui est apparemment longue (deux ans et demi pour certaines), décourage les victimes de demander une indemnisation.

69. Le GRETA a été informé qu'aucune victime de la traite ne s'était vu accorder d'indemnisation de la part des trafiquants. La Cour suprême a analysé 18 affaires (17 affaires concernaient l'article 144 du Code pénal et une concernait l'article 145, qui confère le caractère d'infraction pénale à la traite d'enfants aux fins d'adoption). Selon les informations fournies par les autorités monténégrines, il ressort de cette étude que neuf des 39 victimes ont déposé une requête sur intérêts civils au cours de la procédure pénale mais qu'aucune ne s'est vu accorder d'indemnisation et que toutes ont été orientées vers une procédure civile. À titre d'exemple, dans l'affaire K.br. 19/12, la haute cour de Podgorica a indiqué que, conformément à l'article 239 du CPP, la partie lésée était invitée à porter sa requête sur intérêts civils devant une juridiction civile parce que les faits établis dans le cadre de la procédure pénale ne permettaient de statuer ni sur la totalité de la requête ni sur une partie seulement et que, si l'on avait voulu poursuivre l'établissement des faits de manière à disposer d'une base suffisamment solide pour se prononcer, cela aurait retardé considérablement la procédure. Dans l'étude, il est recommandé que, pour mieux informer les victimes sur leurs droits, la Cour suprême du Monténégro diffuse un document succinct sur le droit des victimes de la traite à une indemnisation.

70. L'article 90 du CPP prévoit la possibilité de saisir provisoirement des profits financiers et de mener une enquête financière aux fins d'étendre la saisie aux produits d'infractions visées par le Code pénal, sur proposition du procureur. Le procureur peut ordonner l'ouverture d'une enquête financière contre les personnes soupçonnées ou mises en examen, contre leurs ayants droit ou contre les personnes auxquelles les personnes soupçonnées ou mises en examen ont transféré la propriété de certains biens. Au cours de l'enquête financière seront rassemblées des preuves de l'origine des actifs et des revenus des personnes soupçonnées ou mises en examen, de leurs ayants droit ou des personnes ayant bénéficié de transferts d'actifs dans les limites de la prescription légale. Selon l'article 92 du CPP, dans sa décision de saisie provisoire d'objets, de profits financiers et d'actifs, la juridiction précisera le type et la valeur des objets et des actifs et le montant des profits financiers, ainsi que la durée de la saisie. Cependant, le GRETA n'a connaissance d'aucune affaire dans laquelle de telles mesures auraient été ordonnées en pratique. Lors de la deuxième évaluation faite par le GRETA, les autorités monténégrines ont mentionné la nouvelle loi sur la saisie des produits du crime⁴⁰, qui était censée faciliter la saisie conservatoire et exécutoire. Cette loi définit les conditions de confiscation des produits du crime et la procédure de confiscation ; elle porte aussi sur d'autres aspects de la confiscation de ces produits, ainsi que sur la gestion des produits confisqués. Cela dit, d'après les informations communiquées par les autorités monténégrines, il n'y a eu aucune affaire de traite dans laquelle les biens du défendeur auraient été saisis ou confisqués.

³⁹ Journal officiel du Monténégro, n° 36/2011 et n° 28/2014.

⁴⁰ Loi sur la saisie des produits du crime, Journal officiel de la République du Monténégro n° 58/2015.

71. Les victimes de la traite figurent parmi les catégories de victimes d'infractions pouvant être indemnisées par l'État en application de la loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes, qui a été adoptée le 1^{er} juillet 2015 mais n'entrera en vigueur que lorsque le Monténégro adhèrera à l'UE. L'article 2 de cette loi définit une infraction pénale violente comme suit : une infraction commise intentionnellement, qui implique le recours à la force physique ou à des actes portant atteinte à l'intégrité psychologique ; une infraction qui porte atteinte à la liberté sexuelle ; ou une infraction qui menace la vie d'une personne, son intégrité physique ou ses biens, à cause du recours à un acte ou à un moyen généralement dangereux pouvant entraîner la mort d'une ou de plusieurs personnes, des lésions corporelles graves ou une altération importante de leur santé physique ou mentale. L'infraction doit être signalée à la police ou au ministère public. L'indemnisation couvre les coûts des soins, la perte de revenus et les frais d'obsèques. Dans le cas où l'infraction pénale a causé une incapacité de travail, la victime se voit accorder une indemnité forfaitaire n'excédant pas 10 fois le salaire mensuel net moyen au Monténégro. Les ressortissants monténégrins, les ressortissants des États parties à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, les ressortissants d'États membres du Conseil de l'Europe titulaires d'un permis de séjour permanent au Monténégro, ainsi que les ressortissants de l'UE et les personnes séjournant légalement dans l'UE, sont admissibles au bénéfice d'une indemnisation en vertu de la loi.

72. Pour que s'engage une procédure d'indemnisation par l'État, il faut adresser une demande écrite au ministère de la Justice, dans les six mois suivant la date de l'infraction. Le Gouvernement met alors en place une commission chargée de décider des indemnités à accorder, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la demande d'indemnisation ; si l'affaire est complexe, le délai est de six mois. Pour déterminer si une victime a droit à une indemnisation par l'État et pour fixer le montant des indemnités, la commission doit prendre en compte les éléments suivants : le comportement de la victime avant, pendant et après la commission de l'infraction ; la contribution de la victime à la survenue et à l'ampleur du préjudice ; l'existence de motifs expliquant pourquoi la victime a légitimement omis de signaler l'infraction à la police ou au parquet ; la coopération de la victime avec la police et le parquet ; la situation financière de la victime ou des personnes dont elle a la charge. L'indemnisation peut être accordée avant l'ouverture des procédures judiciaires ou autres si cela est nécessaire pour éliminer à temps des conséquences qui seraient préjudiciables à la santé physique et mentale de la victime. Après le versement de l'indemnisation à la victime ou à sa famille, tous les droits patrimoniaux de l'auteur de l'infraction sont transférés à l'État, dans la limite de l'indemnisation accordée.

73. Les autorités monténégrines ont mentionné plusieurs formations, organisées pour les procureurs et les juges par le Centre de formation des magistrats du siège et du parquet, qui portaient sur les droits des victimes, mais aucune de ces formations n'était spécialement consacrée à la question de l'indemnisation. En 2019, la formation HELP du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui comporte un module sur l'indemnisation des victimes, a été traduite en monténégrin et suivie par une quarantaine de magistrats.

74. Les autorités monténégrines ont mentionné le projet consacré à l'amélioration des lois procédurales dans le système judiciaire du Monténégro, qui relève de la Facilité horizontale II. Mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, ce projet vise, entre autres, à garantir l'égalité d'accès à la justice, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables ou marginalisés. Dans le cadre de ce projet, il est notamment prévu d'analyser les droits des victimes dans la procédure pénale et de s'appuyer sur les résultats de cette étude pour apporter à la législation les modifications qui s'imposent.

75. Le GRETA est préoccupé par le fait qu'aucune victime de la traite n'a été indemnisée au Monténégro, que ce soit par les trafiquants ou par l'État. Étant donné que l'article 15, paragraphe 4, de la Convention impose de garantir une indemnisation par l'État, le GRETA juge inquiétant que la loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes n'entre en vigueur qu'après l'adhésion du Monténégro à l'UE.

76. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à faire des efforts pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation. À cette fin, les autorités devraient notamment :

- **veiller à ce que la collecte d'éléments qui prouvent le préjudice subi par la victime, y compris le gain financier tiré de l'exploitation de la victime ou la perte subie par la victime, fasse partie intégrante de l'enquête pénale, de manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées ;**
- **tirer pleinement parti de la législation relative à la saisie et à la confiscation des biens d'origine criminelle pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite et pour faire en sorte que les biens restituables saisis au cours de la procédure pénale soient rendus à la victime dès que possible ;**
- **instaurer une procédure permettant aux victimes d'obtenir une décision sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction dans le cadre du procès pénal et obliger les juridictions à préciser, le cas échéant, pourquoi la question de l'indemnisation n'a pas été examinée ;**
- **intégrer la question de l'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux avocats, aux procureurs et aux juges, et les encourager à utiliser toutes les possibilités qui leur sont offertes par la législation pour faire aboutir les demandes d'indemnisation des victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que toutes les victimes de la traite, quelles que soient leur nationalité et leur situation au regard du séjour, puissent prétendre à une indemnisation par l'État, en faisant entrer en vigueur sans plus tarder la loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes ; dans ce contexte, il faudrait accorder la priorité à la création d'un fonds d'indemnisation des victimes, qui utiliserait les biens confisqués aux trafiquants pour financer l'indemnisation.**

77. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour permettre effectivement aux victimes de la traite d'être indemnisées, en faisant en sorte que les dommages-intérêts accordés dans une procédure pénale soient payables à l'avance par l'État, qui se chargerait ensuite de recouvrer le montant correspondant auprès de l'auteur de l'infraction.

7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)

78. L'un des objectifs de la Convention est de garantir que les cas de traite feront l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives. Le paragraphe 1 de l'article 27 précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes. L'objectif est d'éviter que les trafiquants intimident les victimes pour les dissuader de porter plainte auprès des autorités. Selon le paragraphe 2, si l'autorité compétente auprès de laquelle la plainte a été déposée n'exerce pas elle-même sa compétence à cet égard, elle transmet la plainte sans délai à l'autorité compétente de la Partie sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise. Enfin, selon le paragraphe 3, chaque Partie assure aux organisations non gouvernementales et aux autres associations qui ont pour objectif de lutter contre la traite des êtres humains ou de protéger les droits de la personne humaine, la possibilité d'assister et/ou de soutenir la victime (à condition qu'elle y consente) au cours de la procédure pénale concernant l'infraction de traite.

79. L'article 23 oblige les Parties à tirer les conséquences de la gravité des infractions en prévoyant des sanctions pénales qui soient « effectives, proportionnées et dissuasives ». De plus, le paragraphe 3 de l'article 23 prévoit l'obligation générale, pour les Parties, de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir confisquer les instruments et les produits des infractions de traite ou pour pouvoir en priver autrement les trafiquants (au moyen de la confiscation dite « civile », par exemple). La traite des êtres humains étant presque toujours pratiquée en vue de l'obtention d'un bénéfice matériel, les mesures qui consistent à priver les trafiquants de biens liés à l'infraction ou résultant de l'infraction sont un moyen efficace de lutter contre la traite. La confiscation d'avoirs d'origine criminelle est essentielle pour renforcer l'effet de la peine et pour faire en sorte qu'une indemnisation soit versée à la victime. La confiscation suppose de détecter, d'identifier et de saisir les actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et d'avoir mis en place les procédures nécessaires. Il faudrait repérer, rechercher, geler et confisquer les avoirs à un stade précoce de l'enquête⁴¹. Les profits illégaux tirés de la traite qui ont été repérés, saisis et confisqués devraient servir à indemniser les victimes de la traite, directement ou par l'intermédiaire d'un fonds d'indemnisation des victimes.

80. En outre, l'article 22 de la Convention exige des Parties de faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions de traite commises pour leur compte par toute personne physique, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein. La responsabilité visée par cet article peut être pénale, civile ou administrative.

81. Au Monténégro, l'infraction de base de traite des êtres humains, visée à l'article 444 du Code pénal (CP), est passible de un à 10 ans d'emprisonnement. Les paragraphes 3 à 8 de l'article 444 énoncent des circonstances aggravantes si la victime est un enfant (l'infraction est alors passible d'au moins trois ans d'emprisonnement) ; si l'infraction a été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions (au moins trois ans d'emprisonnement) ; en cas de lésions corporelles graves (un à 12 ans d'emprisonnement) ; en cas de mise en danger de la vie de la victime délibérément ou par négligence grave (au moins trois ans d'emprisonnement) ; si l'infraction a entraîné la mort (au moins 10 ans d'emprisonnement) ; ou si elle a été commise par plusieurs personnes (au moins cinq ans d'emprisonnement). Lorsque les dispositions susmentionnées prévoient une peine minimale, la peine maximale est de 20 ans d'emprisonnement. En outre, aux termes de l'article 444, paragraphe 7, « est puni de six mois à cinq ans d'emprisonnement le fait de recourir aux services d'une personne en sachant qu'elle est victime de l'infraction visée au paragraphe 1 du présent article ». Si la victime est un enfant, l'auteur est puni de trois à 15 ans d'emprisonnement.

82. Conformément au Code de procédure pénale (CPP), un accord de reconnaissance de culpabilité peut être établi pour toutes les infractions qui font l'objet de poursuites d'office, à l'exception des infractions terroristes et des crimes de guerre. L'article 301, paragraphe 2, du CPP prévoit notamment que le prévenu a l'obligation de rembourser dans un certain délai les gains acquis au moyen de la commission de l'infraction, ce qui permet à la victime/partie lésée de déposer une demande de restitution dans le cadre de cette procédure de plaider-coupable. Les procureurs rencontrés par le GRETA lors de sa visite ont indiqué que cette procédure n'était pas appropriée dans les affaires de traite et n'avait de fait jamais été mise en œuvre dans ces circonstances.

⁴¹ Voir la Résolution 20/1 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies intitulée « Traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants : accès et droit des victimes à un recours effectif pour violation des droits de l'homme » : https://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?si=A/HRC/RES/20/1.

83. La loi sur la responsabilité pénale des personnes morales prévoit qu'une personne morale est tenue pour responsable d'une infraction commise par une personne physique qui agit pour le compte de la personne morale dans les limites de ses prérogatives afin d'obtenir certains avantages pour la personne morale. La responsabilité de la personne morale est engagée même si la personne physique a enfreint la politique commerciale ou les instructions de la personne morale. De plus, la personne morale est tenue pour responsable de l'infraction pénale même en l'absence de condamnation de la personne physique ayant commis l'infraction. Parmi les sanctions dont les personnes morales sont passibles figurent des amendes et la fermeture d'établissements. Il est également possible d'imposer des mesures conservatoires (par exemple, confiscation des instruments utilisés pour commettre l'infraction, fermeture de locaux ou interdiction d'exercer des activités économiques).

84. Selon les informations communiquées par les autorités monténégrines, des enquêtes pour traite ont été ouvertes dans quatre affaires entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} septembre 2019 (une en 2016, deux en 2018 et une en 2019) ; deux mises en accusation ont été prononcées (en 2017 et en 2019) ; une condamnation a été rendue (en 2019). Aucun agent public n'était impliqué dans ces affaires. Par ailleurs, aucune des affaires ouvertes ne concernait une personne morale. En ce qui concerne l'écart entre le nombre d'affaires ouvertes et le nombre de mises en accusation, les autorités ont précisé que dans certains cas, les éléments n'étaient pas suffisants pour prononcer une mise en accusation pour traite mais que les procureurs avaient renvoyé les prévenus devant le tribunal pour des infractions pour lesquelles les exigences de preuve sont moindres que pour l'infraction de traite, et passibles de peines plus légères. Les autorités ont fait savoir que la police avait enregistré plusieurs cas d'exploitation sexuelle sous la qualification pénale d' « entremise aux fins de prostitution » (article 210 du CP), une infraction passible de trois mois à deux ans d'emprisonnement. Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 15 janvier 2021, 13 affaires ont donné lieu à des poursuites au titre de l'article 210 du CP. Ces procédures ont abouti à 12 jugements ; 15 personnes ont été condamnées et une personne a été acquittée.

85. Au moment de la visite du GRETA, en mars 2020, une seule décision définitive avait été rendue dans une affaire de traite depuis 2014, par la haute cour de Podgorica, en avril 2019. Les principaux éléments de l'affaire sont repris ci-dessous.

Affaire « Ž.R » (affaire K.br. 87/17)

- **Juridiction de jugement** : haute cour de Podgorica
- **Numéro de dossier** : K.br. 87/17
- **Dates et durée du procès principal** : 6 novembre 2017 au 28 mars 2019 (un an, quatre mois et 20 jours)
- **Victimes** : enfant (fille, 12 ans)
- **Prévenus** : deux (un homme et une femme), le beau-père et la mère de la victime
- **Chefs d'inculpation** :
 - contre le beau-père
 - Article 444, paragraphe 3, du CP lu conjointement avec les paragraphes 2 et 1 du même article (traite des êtres humains)
 - Article 204, paragraphe 4, du CP lu conjointement avec le paragraphe 1 du même article (deux infractions pénales de viol)
 - Article 204, paragraphe 4, du CP lu conjointement avec le paragraphe 1 du même article et l'article 20 (tentative de viol)
 - contre la mère
 - Article 444, paragraphe 3, du CP lu conjointement avec les paragraphes 2 et 1 du même article (traite des êtres humains)
 - Article 204, paragraphe 4, du CP lu conjointement avec le paragraphe 1 du même article et l'article 25 (deux infractions pénales de complicité de viol)
 - Article 204, paragraphe 4, du CP lu conjointement avec le paragraphe 1 du même article et les articles 20 et 25 (complicité de tentative de viol)

- **Type d'exploitation : traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, viol**
 - o La victime était une fillette âgée de 12 ans. Elle vivait dans des conditions très difficiles avec sa mère et son beau-père, qui étaient toxicomanes et se livraient à la prostitution. La famille, qui comptait trois enfants plus jeunes, recevait des prestations sociales, mais de toute évidence la mère n'était pas capable de s'occuper de ses quatre enfants depuis 2013⁴². Selon les conclusions du tribunal, deux membres du corps enseignant de deux écoles élémentaires connaissaient la situation dans laquelle vivait la victime, mais n'ont pas pris les mesures appropriées. Bien que le centre d'action sociale ait été informé de la situation, il n'est pas intervenu en amont pour tenter de prévenir l'exploitation de l'enfant.
 - o La mère et le beau-père ont essayé de convaincre la victime de passer deux jours avec un homme adulte, pour la somme de 500 euros, et également de remplacer sa mère dans son activité de prostituée, mais la victime a refusé. La mère a donné au beau-père une occasion de violer la victime.
 - o Selon des informations obtenues auprès d'enfants avec qui la victime avait parlé à l'école, la psychologue scolaire a envoyé au père de la victime un rapport indiquant que le beau-père avait couché avec sa fille, ou l'avait violée. Le père de la victime, qui était en relation étroite avec celle-ci, l'a encouragée à porter plainte.
- **Peines :** Le beau-père de la victime a été condamné à 17 ans d'emprisonnement et la mère à 15 ans d'emprisonnement. Le jugement est devenu définitif le 11 décembre 2019.
- La condamnation comprenait aussi les mesures suivantes :
 - o obligation de traitement de la toxicomanie pour le beau-père aussi longtemps que nécessaire dans la limite de trois ans, conformément à l'article 71 du CP ;
 - o confiscation des deux téléphones portables appartenant au beau-père, en tant qu'objets utilisés pour commettre l'infraction de traite des êtres humains, conformément à l'article 75 du CP.
- **Assistance juridique :** la victime était assistée d'un avocat, qui a participé à la procédure.
- **Indemnisation :** le père de la victime, qui intervenait en tant que représentant légal, a été invité à saisir une juridiction civile pour une demande en réparation du préjudice subi.
- **Bonnes pratiques :**
 - o La victime, ainsi que les enfants cités en tant que témoins, ont été préparés à donner leur témoignage par le service spécialisé du parquet de la Cour suprême qui s'occupe de l'aide aux témoins.
 - o Le procès s'est tenu à huis clos ; la décision a été entièrement anonymisée.
 - o La Cour a été sensibilisée à la question de la traite des êtres humains et a travaillé dans une démarche prenant dûment en considération les besoins de la victime. Celle-ci a témoigné dans une pièce séparée en présence d'un représentant du service spécialisé du parquet de la Cour suprême et d'un représentant du centre d'action sociale, les autres participants au procès se trouvant dans une autre pièce. Les avocats des prévenus avaient le droit de poser des questions au procureur, qui les transmettait à un travailleur social, lequel les posait à la victime.
 - o La victime a été suivie régulièrement par un psychologue après le dépôt de plainte.
 - o La victime a également été aidée par le personnel de l'école et a reçu la visite régulière d'un représentant du centre d'action sociale
 - o L'accusation a obtenu des preuves en utilisant des techniques d'enquête spéciales (mise sur écoute des téléphones des suspects).

86. Comme indiqué au paragraphe 17, en vue de renforcer les enquêtes et les poursuites pour traite, le procureur près la Cour suprême et le directeur de la police ont constitué à la fin de 2018 une Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains. Au moment de la visite du GRETA, les travaux de cette équipe avaient débouché sur l'ouverture de 12 procédures pénales pour traite ; les dossiers étaient à des étapes différentes de la procédure. Le parquet général a publié une circulaire à l'intention des procureurs près les tribunaux de première instance leur demandant de saisir le parquet de la haute cour lorsqu'ils trouvent des éléments d'une infraction pénale qui peuvent être associés à la traite des êtres humains (mendicité forcée, entremise en vue de la prostitution, trafic illicite de migrants, par exemple). Le parquet de la haute cour détermine alors s'il convient de poursuivre pour le chef de traite ou sur la base d'un autre chef. Il a par ailleurs été demandé aux juges de considérer les affaires de traite comme prioritaires, et de planifier des audiences dans les meilleurs délais.

⁴² L'identité de la victime a pu être retrouvée à partir du numéro de dossier car, sur le calendrier des audiences, les noms des prévenus n'étaient pas anonymisés.

87. Une autre condamnation pour traite est intervenue après la visite du GRETA. Dans l'affaire K.br. 4/19, la haute cour de Podgorica a condamné le prévenu à 10 ans d'emprisonnement le 17 juillet 2020 (le jugement n'est pas encore définitif). L'enquête avait été ouverte en octobre 2018 et la mise en accusation prononcée le 24 janvier 2019, puis confirmée le 11 février 2019. Selon une déclaration publique du parquet de la haute cour de Podgorica⁴³, le prévenu avait contraint ses quatre enfants (trois garçons et une fille) à mendier et exploité leur travail pendant la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 15 octobre 2018 ; il menaçait de les tuer et de perpétrer des violences physiques contre eux et contre leur mère s'ils refusaient de lui obéir. La famille vivait dans un quartier pauvre de Podgorica, principalement habité par des Roms. Selon les informations disponibles, le prévenu avait été accusé en mars 2006 de tentative de traite de sa fille à sa naissance, mais avait finalement été poursuivi pour « changement d'état civil » (article 218 du CP), lui-même et la mère de l'enfant ayant soutenu qu'ils avaient donné, sans contrepartie, le nourrisson à un autre couple pour qu'il s'en occupe, car eux-mêmes n'avaient pas d'argent pour l'élever correctement ; l'intéressé avait été condamné à 10 mois d'emprisonnement.

88. Trois autres affaires de traite étaient au stade du procès à l'époque de la troisième visite du GRETA au Monténégro. Dans l'affaire K.br. 82/20 (mise en accusation Kt.br. 142/19 du 15.06.2020), le prévenu a été condamné à deux ans d'emprisonnement le 28 décembre 2020. Dans l'affaire K.br. 86/20 (mise en accusation Kt. n° 62/20 du 18.06.2020), l'ouverture du procès était prévue pour le 23 octobre 2020 mais a été reportée à plusieurs reprises à cause de l'absence du prévenu et de la partie lésée, et une nouvelle audience devait se tenir le 9 avril 2021. Dans l'affaire K.br. 190/19 (mise en accusation Kt. n° 232/19 du 23 décembre 2019), les audiences ayant été reportées à plusieurs reprises en 2020, les deux prévenus ont été acquittés le 30 décembre 2020.

89. Comme indiqué au paragraphe 11, deux Pakistanais ont été identifiés comme victimes de la traite à des fins de servitude domestique. Selon les informations recueillies, ils avaient payé 10 000 euros pour le voyage jusqu'au Monténégro. Arrivés dans le pays, ils avaient été enfermés et contraints de travailler. L'unité de police spécialisée a commencé à enquêter sur l'affaire en octobre 2019, avec l'aide d'ONG, et deux personnes d'origine pakistanaise ont été inculpées de traite aux fins d'exploitation par le travail. Les deux victimes ont déposé une demande d'asile et étaient hébergées dans le centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

90. Il y avait en outre une affaire de traite aux fins de mariage (arrangé) illégal et de mendicité forcée, dans laquelle les victimes (une fille et un garçon) avaient été envoyées au Kosovo*. À la fin mai 2020, les enfants ont été transférés vers le centre d'action sociale de Podgorica et ont été hébergés dans un foyer spécialisé. Un processus était en cours pour que les enfants puissent rejoindre leur mère.

91. Au paragraphe 11 a déjà été évoquée une affaire de traite des êtres humains de grande ampleur, « l'affaire du centre d'appel », mise au jour à la fin de 2019. Recrutées à Taïwan, les victimes étaient arrivées au Monténégro munies d'un visa touristique de 90 jours. Elles avaient été placées dans trois lieux différents de Podgorica et leurs documents de voyage avaient été confisqués, puis elles avaient été formées à l'utilisation de différentes applications web. Il s'agissait d'appeler des ressortissants chinois en se faisant passer pour un policier, un procureur ou un juge, et de leur demander leurs coordonnées bancaires afin de retirer de l'argent. À la suite d'une opération policière menée le 8 janvier 2020, huit suspects membres d'un groupe criminel organisé ont été arrêtés ; 84 personnes (dont 12 femmes) ont été considérées comme des victimes présumées de la traite ; par la suite, 37 d'entre elles ont été formellement identifiées comme victimes et les 47 autres personnes ont été considérées comme pouvant avoir été soumises à la traite et ont été renvoyées à Taïwan. Après un séjour dans un foyer, les victimes identifiées sont aussi retournées à Taïwan. Le 8 janvier 2020, le parquet spécialisé a engagé des poursuites pénales contre huit personnes pour les infractions de création d'une organisation criminelle (article 401 du CP) et de traite des êtres humains (article 444 du CP). Des investigations financières ont été menées et les actifs trouvés au Monténégro ont été saisis. L'affaire a été confiée au parquet compétent de Taïwan,

43 <https://tuzilastvo.me/vdtp/sadrzaj/kn3>.

dans la mesure où tant les accusés que les parties lésées étaient des ressortissants taiwanais. Les victimes sont toutes retournées à Taïwan après avoir témoigné devant le parquet.

92. Comme indiqué au paragraphe 13, l'article 444 du CP prévoit que la « conclusion d'un mariage illégal » est une forme d'exploitation liée à la traite. D'autres infractions connexes sont visées à l'article 216 (forcer un enfant à cohabiter avec un adulte dans le cadre d'un mariage coutumier) et à l'article 214, paragraphe 1 (forcer une personne à contracter un mariage ou exercer des menaces en ce sens)⁴⁴. Selon des ONG, les cas de mariage arrangé d'enfant – qui sont signalés dans les communautés roms – sont rarement pris en considération par le parquet comme des cas de traite aux fins de « conclusion d'un mariage illégal », cette expression n'étant pas interprétée comme englobant les mariages arrangés. Le rapport sur le suivi et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite des êtres humains au Monténégro en 2018 et 2019 cité plus haut indique que pour la seule année 2019, six cas de mariage d'enfant ont été signalés sur le territoire de la municipalité de Nikšić, mais n'ont pas donné lieu à des poursuites car la victime et l'auteur présumés n'ont pas reconnu pendant l'enquête qu'une transaction en espèces avait été promise et avait eu lieu. Les faits n'ont pas fait l'objet d'une enquête plus approfondie et ces affaires ont été classées. Au moment de la visite du GRETA, une affaire de traite aux fins de mariage (arrangé) illégal était en cours. Les autorités monténégrines ont indiqué que l'article 444 du CP peut s'appliquer aux mariages arrangés d'enfants. L'Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains a d'ailleurs enregistré six cas liés à la traite aux fins de mariage illégal. En 2020, le parquet de la haute cour de Podgorica a requis trois inculpations, ce qui a donné lieu à un procès, pendant devant la haute cour ; au début de février 2021, le parquet a requis une inculpation, qui doit encore être confirmée. De plus, au début de 2021, une affaire faisait l'objet d'une enquête et une autre affaire, qui date de 2020, a été déferée au parquet de niveau inférieur ; cette affaire concerne une union hors mariage avec une personne mineure, infraction visée à l'article 216 (paragraphe 2 combiné avec paragraphe 1) du CP.

93. Selon le rapport susmentionné sur le suivi et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite des êtres humains au Monténégro en 2018 et 2019, il n'existait pas de cas de refus de coopération de la victime ayant empêché l'ouverture d'une enquête ou provoqué le classement d'une enquête en cours. Selon les informations recueillies, toutes les victimes identifiées coopéraient avec les autorités. Le rapport fait toutefois état d'attitudes stéréotypées, par exemple de déclarations selon lesquelles la mendicité et les mariages d'enfants sont « culturels » et « coutumiers » dans les communautés roms et égyptiennes.

94. Vu le nombre restreint d'affaires dans lesquelles des poursuites sont engagées pour traite, il n'est pas possible de tirer des conclusions quant à la durée moyenne de la procédure pénale. Dans l'affaire K.br. 87/17, l'enquête a duré trois mois (du 17 mars au 7 juin 2017), la décision a été rendue le 16 mars 2019 et elle est devenue définitive le 1^{er} décembre 2019. L'ensemble de la procédure a ainsi duré 33 mois.

95. Le GRETA se réjouit de la création de l'Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains, qui a permis d'accroître le nombre de poursuites pour traite et de condamnations. Le GRETA observe également que les peines prononcées dans les deux affaires mentionnées aux paragraphes 85 et 87 étaient effectives et proportionnées à la gravité de l'infraction. Il salue en outre le fait que le plaider-coupable n'est pas utilisé dans les affaires de traite. Le GRETA souligne toutefois que la requalification de faits de traite en infractions passibles de peines plus légères et la non-condamnation des trafiquants engendrent un sentiment d'impunité et compromettent les efforts déployés pour encourager les victimes à témoigner. Il faudrait faire en sorte que les juges, les procureurs et les enquêteurs connaissent mieux la gravité de la traite, l'impact considérable de l'exploitation sur les victimes et la nécessité de respecter leurs droits fondamentaux, et soient davantage sensibilisés à ces aspects. La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité », qui fait partie de la définition internationale de la traite, devrait être correctement comprise et appliquée dans la pratique, et les enquêteurs, les procureurs et les juges devraient recevoir une formation pour être mieux à même de reconnaître les formes subtiles de contrainte qui caractérisent les faits de traite.

⁴⁴ Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, 25 octobre 2018, p. 52.

96. **Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite. Les autorités devraient notamment :**

- **veiller à ce que des enquêtes proactives soient menées rapidement sur les infractions de traite des êtres humains, qu'une plainte ait été déposée ou non, et à ce que soient utilisées toutes les preuves possibles, telles que des preuves collectées au moyen de techniques spéciales d'enquête, des preuves financières, des documents et des preuves électroniques, de manière à moins dépendre des déclarations des victimes ou des témoins ;**
- **étudier la possibilité de faire appel à des enquêteurs financiers spécialisés pour chaque affaire de traite ;**
- **intensifier les efforts déployés pour mener des enquêtes, engager des poursuites et faire condamner les auteurs dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail, avec la collaboration des inspecteurs du travail et des inspecteurs des impôts.**

97. **En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires en vue :**

- **d'améliorer l'efficacité des poursuites dans les affaires de traite aux fins de mariage d'enfant, de mariage précoce ou de mariage forcé ;**
- **de sensibiliser les procureurs et les juges aux droits des victimes de la traite et de les encourager à se spécialiser dans les affaires de traite (voir aussi paragraphe 120).**

8. Disposition de non-sanction (article 26)

98. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir 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. Ainsi que le GRETA l'a déjà souligné, le fait de considérer les victimes comme des délinquants n'est pas seulement contraire aux obligations de l'État de fournir une assistance et des services aux victimes, mais cela décourage aussi les victimes de se manifester et de coopérer avec les organes responsables de l'application des lois, et va donc à l'encontre des obligations faites aux États d'enquêter et de poursuivre les trafiquants⁴⁵. En outre, le GRETA constate que l'absence de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne le risque que la procédure appliquée aux victimes varie en fonction du procureur chargé de l'affaire.

99. La législation nationale ne comportait toujours pas de disposition établissant spécifiquement que les victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, mais les autorités ont adopté en 2017 des Lignes directrices sur l'application du principe de non-sanction aux victimes de la traite⁴⁶. Élaborées avec le soutien de l'OSCE, ces lignes directrices sont destinées aux policiers, aux procureurs et aux juges. Elles soulignent qu'il est essentiel d'identifier précocement les faits de traite, en prêtant une attention particulière aux personnes qui se livrent à la prostitution ou à la mendicité (infractions tombant sous le coup de la loi sur la paix et l'ordre publics) et en ayant recours à des experts compétents (psychologues, travailleurs sociaux, psychiatres et autres).

100. Selon le rapport sur le suivi et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite des êtres humains au Monténégro en 2018 et 2019, aucune victime de la traite n'a fait l'objet de poursuites pénales. Cependant, le GRETA est préoccupé par le risque que des enfants, en particulier des enfants qui se livrent à la mendicité,

⁴⁵ Voir le 2^e rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 58. Voir aussi *V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, requêtes n° 77587/12 et n° 74603/12, arrêt du 16 février 2021.

⁴⁶ <https://www.osce.org/files/Guidelines%20on%20General%20principles%20regarding%20non-punishment%20provision%20for%20victims%20of%20trafficking%20in%20human%20beings%20%28THB%29.pdf>

soient sanctionnés pour des infractions qu'ils auraient commises pendant qu'ils étaient peut-être soumis à la traite.

101. Le ministère de l'Intérieur a organisé, avec le soutien financier de l'OSCE, une formation pour les policiers, les procureurs et les juges sur les lignes directrices en matière de non-sanction. Tenu les 26 et 27 septembre 2019 à Podgorica, le séminaire a été suivi par trois policiers, cinq procureurs (deux du parquet de la haute cour de Podgorica et trois du parquet de la haute cour de Bijelo Polje) et trois représentants de la magistrature (deux conseillers au tribunal de première instance de Podgorica et un à la haute cour de Podgorica).

102. Le GRETA salue l'adoption de lignes directrices sur la non-sanction des victimes de la traite et considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour que ces lignes directrices soient effectivement appliquées et pour que, dans le cadre de cette application, une attention particulière soit accordée aux enfants qui pourraient être soumis à la traite. Les autorités devraient notamment veiller à ce que des formations fondées sur les lignes directrices soient dispensées aux policiers, aux procureurs, aux juges, aux avocats et aux autres professionnels concernés.

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

103. Selon l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée contre les représailles ou les intimidations possibles aux victimes et aux témoins de la traite, ainsi qu'aux membres des organisations de la société civile qui soutiennent les victimes durant la procédure pénale et, si nécessaire, aux membres de la famille des victimes. L'intimidation des victimes et des témoins vise presque toujours à éviter que des preuves soient présentées contre les inculpés. Une protection effective peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.) et dépend de l'évaluation des risques que courent les victimes et les témoins. En outre, le paragraphe 3 prévoit qu'un enfant victime doit bénéficier de mesures de protection spéciales prenant en compte son intérêt supérieur. En ce qui concerne la période d'application des mesures de protection, la Convention vise de manière non exhaustive la période des enquêtes et des poursuites ou la période qui suit celles-ci. La période durant laquelle les mesures de protection doivent s'appliquer dépend des menaces qui pèsent sur les personnes concernées. Enfin, étant donné le caractère souvent international de la traite des êtres humains et la taille réduite du territoire de certains États, le paragraphe 5 encourage les Parties à conclure des accords ou arrangements avec d'autres États afin de mettre en œuvre l'article 28.

104. D'autre part, au titre de l'article 30 de la Convention, les Parties sont tenues d'adapter leur procédure judiciaire de manière à protéger la vie privée des victimes et à assurer leur sécurité, ainsi que de prendre des mesures de protection spécifiques pour les enfants victimes. Si les mesures prévues à l'article 28 concernent la protection extrajudiciaire, l'article 30, quant à lui, précise les mesures procédurales à adopter. Conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les moyens suivants peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs de l'article 30 : des audiences non publiques, des techniques audiovisuelles, les témoignages enregistrés et les témoignages anonymes.

105. Comme expliqué dans le premier rapport du GRETA sur le Monténégro, la protection des victimes est envisagée dans le CPP et dans la loi sur la protection des témoins.

106. Le statut de témoin protégé s'obtient conformément aux dispositions du CPP. L'article 120 prévoit que, s'il existe une crainte justifiée que le témoin, en apportant son témoignage ou en répondant à certaines questions, mette gravement en danger sa vie, sa santé, son intégrité physique, sa liberté ou ses biens, ou la vie, la santé, l'intégrité physique, la liberté ou les biens de son conjoint ou de ses proches, ce témoin peut refuser de donner les renseignements visés à l'article 113, paragraphe 3 (données personnelles), de répondre à certaines questions ou de déposer purement et simplement, tant que sa protection n'est pas assurée. Les témoins sous protection sont entendus sous pseudonyme et avec l'aide de divers moyens techniques (mur de protection, synthétiseur de voix, dispositifs de transmission des images et du son, etc.)⁴⁷. En vertu de l'article 122 du CPP, la décision d'appliquer ou non des mesures de protection, à la demande du témoin, de la personne mise en cause, de l'avocat de la défense ou du procureur, est prise par le juge d'instruction au stade de l'enquête et par la formation de jugement au stade du procès. La demande doit être justifiée. Avant de rendre sa décision, le juge d'instruction évalue si le témoignage est suffisamment important pour que la personne concernée bénéficie du statut de témoin protégé. Les renseignements personnels concernant le témoin sont placés sous un pli cacheté qui est conservé par le juge d'instruction. L'enveloppe ne peut être ouverte que par les membres de la juridiction (en première instance ou en appel). L'ouverture du pli fait l'objet d'un procès-verbal mentionnant que les membres de la formation de jugement connaissent son contenu. Après ouverture, le pli est de nouveau scellé et remis au juge d'instruction.

107. Des mesures de protection des témoins peuvent aussi être prises en dehors de la procédure pénale, en application de la loi sur la protection des témoins, qui contient aussi des dispositions sur la protection des proches de la personne qui témoigne. Le programme de protection des témoins s'applique s'il est établi que sans la déposition du témoin il serait impossible, ou beaucoup plus difficile, de prouver l'une des infractions suivantes : 1) atteinte à l'ordre constitutionnel et à la sécurité du Monténégro ; 2) crime contre l'humanité ou violation grave des autres droits fondamentaux de l'être humain protégés par le droit international ; 3) crime organisé ; 4) infraction passible aux termes de la législation d'une peine d'au moins cinq ans d'emprisonnement. Les décisions relatives à l'application, la suspension, l'arrêt ou l'extension de ce programme sont prises par une commission spéciale. Il y a à la Direction de la police (section de lutte contre la criminalité organisée) une unité spécialisée dans la protection des témoins, qui est chargée de la mise en œuvre des mesures d'urgence et du programme de protection ainsi que d'autres missions liées à l'application de la loi.

108. Les autorités monténégrines ont par ailleurs mentionné l'existence d'un service spécialisé au parquet de la Cour suprême, qui fournit un appui aux témoins et prend particulièrement en considération le sort des victimes de la traite des êtres humains, notamment les enfants.

109. Les autorités monténégrines ont indiqué qu'aucune victime de la traite n'avait fait l'objet d'une mesure de protection des témoins pendant la période de référence. Selon le rapport intitulé « Suivi et évaluation des mesures de lutte contre la traite des êtres humains au Monténégro en 2018-2019 », un enfant témoin a été interrogé dans une salle spéciale du parquet de la Cour suprême, le défendeur et son avocat pouvant observer et entendre l'entretien depuis une autre salle, et le témoignage de la victime a été enregistré pour être utilisé ultérieurement au tribunal. Le rapport note que des ONG ont fait état de tentatives d'intimidation auxquelles les victimes étaient exposées par les défendeurs au cours de la procédure judiciaire. Dans une affaire, une ONG engagée dans la détection des cas de mariages d'enfants illégaux/arrangés a fait état d'une agression physique sur un proche d'un membre de l'ONG, qui a été signalée à la police.

110. La législation pénale du Monténégro accorde une place particulière au traitement des enfants qui participent à la procédure pénale en tant que témoins. Pour plus de précisions concernant la protection des enfants dans les procédures judiciaires, voir les paragraphes 132-138.

⁴⁷ Article 121 du CPP.

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

10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)

112. L'article 29, paragraphe 1, de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires pour promouvoir la spécialisation de personnes ou d'entités dans la lutte contre la traite et dans la protection des victimes. Chaque pays doit disposer de spécialistes de la lutte contre la traite qui soient suffisamment nombreux et dotés de ressources appropriées. Dans la mesure du possible, le personnel des autorités spécialisées et des instances de coordination doit être composé d'hommes et de femmes. Afin de lutter efficacement contre la traite et de protéger ses victimes, il est essentiel de veiller à ce que ce personnel soit dûment formé.

113. Une division chargée spécifiquement des enquêtes dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants a été créée au sein du Département de la police criminelle en mars 2018. Dotée de huit postes, dont sept étaient pourvus lors de la visite du GRETA en mars 2020, cette unité spécialisée effectue des activités de repérage en collaboration avec le responsable de l'Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains. En ce qui concerne le matériel technique utilisé pour la collecte de preuves, elle doit, conformément à ses compétences, faire appel à d'autres unités du Département de la police criminelle qui s'occupent de l'application des mesures en matière de surveillance secrète. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) apporte un soutien en vue du renforcement des moyens, techniques et autres, nécessaires au fonctionnement de cette division spécialisée. Elle a en outre dispensé une formation à des fonctionnaires de la police criminelle dans tout le pays, et il y a désormais un policier référent sur la traite au sein de chaque département régional de la police criminelle.

114. Depuis 2015, par ailleurs, des procureurs spécialisés dans les affaires de traite ont été désignés au parquet des hautes cours de Podgorica et Bijelo Polje⁴⁸, qui ont compétence pour les poursuites dans les affaires de traite.

115. Comme indiqué au paragraphe 17, une Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains a été mise en place en décembre 2018. Elle compte huit fonctionnaires désignés par le ministère de l'Intérieur, la Direction de la police, le parquet général et le ministère de la Justice. Elle est dirigée par un procureur de grade supérieur du parquet général, qui est spécialisé dans la criminalité organisée et les infractions graves, dont la traite.

116. Il n'y a pas de juges spécialisés dans les affaires de traite à qui seraient automatiquement attribuées ce type d'affaires. Les juges ont l'obligation de suivre deux jours de formation par an, sur le sujet de leur choix.

117. L'École de police tient deux fois par an un séminaire d'une journée sur le thème de la traite. Celui de 2019 a été organisé en collaboration avec la justice italienne.

⁴⁸ Au Monténégro, il y a 14 parquets « de base », établis dans les 14 tribunaux de première instance (à Bar, Berane, Bijelo Polje, Kolasin, Kotor, Nikšić, Plav, Pljevlja, Zabljak, Podgorica, Rozaje, Ulcinj, Herceg Novi et Cetinje), deux parquets « supérieurs », établis respectivement dans la haute cour de Podgorica et la haute cour de Bijelo Polje, un parquet spécialisé (à Podgorica), compétent pour les affaires de criminalité organisée, de blanchiment d'argent, de corruption de haut niveau et de crimes de guerre, et le parquet de la Cour suprême (à Podgorica).

118. Le Centre de formation des magistrats du siège et du parquet, organisme autonome créé en 2018, dispense des formations sur la traite, dans certains cas avec le soutien de donateurs internationaux. Il propose un programme pour la formation initiale des futurs juges et procureurs, comprenant un module de deux jours sur la traite des êtres humains. Avec le soutien de l'ambassade des États-Unis et de l'UE, le centre était en train d'élaborer un nouveau programme d'enseignement sur la traite, axé sur la formation de juges et de procureurs monténégrins qui interviendraient ensuite en tant qu'enseignants, de sorte que l'organisation de la formation ne dépendrait plus de l'assistance internationale.

119. Plusieurs autres activités de formation sur la traite ont eu lieu pendant la période de référence. Du 25 au 29 septembre 2017, par exemple, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains ont organisé, avec le soutien financier de l'ambassade des États-Unis, une formation de niveau avancé sur la détection des cas de traite, l'enquête et la recherche de preuves établissant l'infraction, ainsi que le respect des droits des victimes dans le cadre de la procédure pénale. Une autre formation sur le renforcement des capacités d'enquête et de poursuite dans les affaires de traite a été organisée par le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains en octobre 2018 avec le soutien de l'OSCE (quatre sessions de deux jours se sont tenues à Berane, Bijelo Polje, Budva et Podgorica, suivies chacune par trois à cinq membres de l'appareil judiciaire, cinq procureurs et cinq policiers). Les 17 et 18 septembre 2019, le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités a tenu à Tivat un séminaire consacré à la lutte contre les mariages arrangés, auquel ont participé quatre procureurs. De plus, des procureurs et des juges ont suivi des formations sur la traite à l'étranger (par exemple, à Bucarest du 29 octobre au 2 novembre 2018 ; à Sofia du 30 octobre au 2 novembre 2018 ; à Budapest du 18 au 22 février 2019). En outre, une table ronde a été organisée par la Cour suprême du Monténégro et le « AIRE Centre » sur la lutte contre la traite, sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et sur la législation et la jurisprudence monténégrines pertinentes, les 5 et 6 décembre 2019 à Budva. La formation en ligne HELP du Conseil de l'Europe consacrée à la lutte contre la traite a été traduite et adaptée pour pouvoir être suivie par les professionnels du droit du Monténégro.

120. Le GRETA salue l'existence d'enquêteurs de police et de procureurs spécialisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, et considère que les autorités monténégrines devraient encourager la spécialisation des juges dans les affaires de traite et leur formation. Des formations supplémentaires sur la traite devraient être intégrées dans les programmes de formation générale des catégories professionnelles concernées, dont les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les experts médico-légaux, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, le personnel de la protection de l'enfance, les professionnels de santé et les agents diplomatiques et consulaires.

121. Le GRETA considère en outre qu'il faut consolider les résultats positifs obtenus par l'Équipe opérationnelle, en veillant à ce que ses activités soient financées de manière adéquate et durable, et soient structurées de manière formelle.

11. Coopération internationale (article 32)

122. L'article 32 de la Convention impose aux États parties de coopérer dans la mesure la plus large possible pour prévenir et combattre la traite, protéger et assister les victimes, et mener des enquêtes sur les affaires de traite et engager des poursuites. La coopération internationale entre les Parties à la Convention est également essentielle pour garantir aux victimes de la traite l'accès à des recours effectifs. Les Parties doivent coopérer les unes avec les autres « dans la mesure la plus large possible ». Ce principe fait obligation aux Parties de coopérer largement les unes avec les autres et de réduire au minimum les obstacles à la circulation rapide et fluide de l'information et des preuves au-delà des frontières. Pour ce qui est de la coopération internationale en matière pénale aux fins d'investigations ou de procédures, la Convention ne vient ni annuler ni remplacer les instruments internationaux et régionaux applicables sur

l'entraide judiciaire et l'extradition⁴⁹, les arrangements réciproques entre les Parties à ces instruments ou les dispositions pertinentes du droit national relatives à la coopération internationale.

123. Au Monténégro, le Département pour la coopération internationale en matière de police est chargé de transmettre les demandes liées aux enquêtes de police et d'assurer les liaisons via INTERPOL, EUROPOL et SELEC, entre autres. Le Monténégro n'a pas participé à des enquêtes parallèles ou des enquêtes communes dans des affaires de traite, et n'a pas reçu de demande d'ouverture d'enquête ou de demande d'investigations financières dans de telles affaires. Dans une affaire, une demande d'entraide judiciaire a été adressée à l'Allemagne.

124. Le Monténégro a signé en mai 2016 un accord de coopération avec Eurojust, et a nommé un procureur de liaison.

125. Dans le domaine de la coopération bilatérale, le Monténégro a conclu avec la Macédoine du Nord un accord de coopération sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui régit les questions de coopération en matière d'identification, d'orientation et de protection des victimes et des victimes potentielles de la traite, et d'aide au retour volontaire de ces personnes. Des protocoles de coopération dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains ont en outre été signés avec l'Albanie et le Kosovo*. Une Déclaration sur la mise en œuvre de procédures opérationnelles normalisées pour l'identification, l'orientation, le retour volontaire et la protection des victimes de la traite a été signée à Tirana en décembre 2016, en vue d'une application plus effective de ces accords bilatéraux. Les procédures opérationnelles sont appliquées dans les affaires transfrontalières de traite des êtres humains, sur la base de protocoles bilatéraux.

126. Le Monténégro est membre du réseau des coordonnateurs nationaux de la lutte contre la traite des pays de l'Europe du sud-est et a participé à plusieurs projets régionaux dans ce domaine, en coopération avec des organisations internationales.

127. Le GRETA salue la participation des autorités monténégrines à la coopération internationale et les invite à poursuivre leurs efforts à cet égard. Dans le cadre de la formation des policiers, des procureurs et des juges, il faudrait expliquer comment bien utiliser Eurojust et quels en sont les avantages.

12. Questions transversales

- a. des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail

128. Ainsi que l'a noté le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans sa recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, la discrimination à l'égard des femmes, fondée sur des stéréotypes sexistes, les préjugés, les normes culturelles néfastes et patriarcales, et la violence sexiste qui touche les femmes en particulier, ont une incidence négative sur leur capacité à avoir accès à la justice sur un pied d'égalité avec les hommes⁵⁰.

⁴⁹ Par exemple, la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles, la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

⁵⁰ ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, paragraphe 8, CEDAW/C/GC/33, 3 août 2015 : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=fr.

129. Un certain nombre d'obstacles, au sein et en dehors du système juridique, entravent l'accès des femmes à la justice. Certains de ces obstacles sont de nature juridique ou institutionnelle, alors que d'autres ont des origines socio-économiques et culturelles. Parmi les obstacles juridiques et institutionnels figurent des cadres juridiques discriminatoires ou insensibles aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes, notamment : des dispositions légales expressément discriminatoires ; des dispositions ignorant les spécificités de genre et ne tenant pas compte de la position sociale des femmes ; et une législation lacunaire concernant les problèmes qui touchent les femmes de manière disproportionnée. Sur le plan socio-économique, les obstacles sont liés, par exemple, à une méconnaissance des droits et des procédures judiciaires ou des modalités d'accès à l'assistance juridique, qui peut s'expliquer par les différences entre les femmes et les hommes en matière de niveau d'instruction et d'accès à l'information. L'accès à la justice peut aussi être entravé par des ressources financières insuffisantes, notamment pour assumer les frais associés aux services d'un conseil juridique, les frais de justice, les taxes judiciaires et les frais associés aux trajets jusqu'au tribunal et à la garde d'enfant⁵¹. Ces obstacles, et des moyens de les lever, sont décrits dans un manuel de formation pour les juges et les procureurs sur l'accès des femmes à la justice, ainsi que dans la publication intitulée « L'accès des femmes à la justice : guide à l'intention des praticien-ne-s du droit »⁵².

130. En vertu de l'article 58, paragraphe 4, du CPP monténégrin, dans les procédures pénales pour atteinte à la liberté sexuelle, la partie lésée a le droit d'être entendue par un juge du même sexe et de voir la procédure dirigée par un juge du même sexe, si la composition du personnel du tribunal le permet (article 58, paragraphe 4 du CPP). Les autorités monténégrines ont également indiqué que la victime a le droit d'être entendue par un procureur du même sexe.

131. D'après les autorités, le Plan national pour l'identification formelle prévoit que, dans le cas où une victime présumée est de nationalité étrangère, elle bénéficie, au besoin, des services d'un ou d'une interprète, qui signera un engagement de confidentialité avant d'entamer la conversation avec la victime. La dimension de genre est prise en compte lors du choix d'une personne sur la liste des interprètes. Selon l'article 18 de la loi sur la protection internationale et temporaire des étrangers, une personne de nationalité étrangère en quête de protection internationale bénéficie, si possible, de services d'interprétation fournis par une personne du même sexe qu'elle, d'office ou à sa demande, lorsque cela est nécessaire pour permettre à la personne de nationalité étrangère d'expliquer toutes les raisons pour lesquelles elle demande une protection internationale, ou lorsque cela se justifie pour d'autres motifs. De plus, selon l'article 42 de cette loi, lors de l'audience, si une personne de nationalité étrangère en quête de protection internationale le demande, le ministère de l'Intérieur veillera, si cela est possible et si cela se justifie, à ce que la procédure de demande de protection internationale soit conduite par une personne autorisée qui soit du même sexe que la personne en quête de protection internationale.

b. des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant

132. Une loi sur le traitement des mineurs dans les procédures pénales⁵³ a été adoptée dans le cadre de la réforme de la justice des mineurs, lancée il y a une dizaine d'années ; cette loi régit le statut et la protection des enfants, y compris les enfants victimes de la traite, dans les procédures pénales. Des dispositions spéciales s'appliquent aux enfants victimes d'infractions pénales et aux enfants témoins dans des procédures pénales. Tous les participants à la procédure, ainsi que les médias, sont tenus de protéger la vie privée de l'enfant, y compris en protégeant les informations qui permettraient de l'identifier. La loi impose également la spécialisation de tous les acteurs intervenant dans les procédures pénales concernant des enfants (président du jury, procureur, juge d'instruction, policier et avocat de la partie lésée).

⁵¹ Conseil de l'Europe, Training Manual for Judges and Prosecutors on Ensuring Women's Access to Justice, page 13 : <https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5>.

⁵² <https://rm.coe.int/acces-a-la-justice-guide-feb-2019/168092dc44>.

⁵³ Loi sur le traitement des mineurs dans la procédure pénale, Journal officiel de la République du Monténégro, n° 064/11 du 29/12/2011 et n° 001/18 du 04/01/2018.

133. En outre, le CPP prévoit certaines garanties pour les enfants, telles que le fait d'éviter tout contact direct entre les enfants victimes ou témoins et les accusés dans les salles d'audience, et l'enregistrement des déclarations des enfants pour usage ultérieur au tribunal, afin d'éviter d'interroger les enfants à plusieurs reprises. L'article 113, paragraphe 5, du CPP dispose que les enfants entendus en tant que témoins ont le droit d'être auditionnés par un juge dans une salle séparée, tandis que le procureur, l'accusé et l'avocat de la défense observent l'audition depuis une autre salle avec la possibilité de poser des questions au témoin. Lors de l'audition d'un enfant, en particulier s'il est victime d'une infraction pénale, des mesures spéciales doivent être prises pour s'assurer que l'audition n'aura pas d'effet négatif sur sa santé mentale. Si nécessaire, l'audition d'un enfant est effectuée avec l'assistance d'un psychologue ou d'un autre spécialiste. L'article 113, paragraphe 4, du CPP interdit le témoignage d'un enfant qui, compte tenu de son âge et de son développement mental, n'est pas en mesure de comprendre l'importance du droit de ne pas témoigner⁵⁴.

134. Les entretiens avec les enfants sont menés par des policiers spécialisés. La direction de la police ne dispose pas de locaux spécialement adaptés et meublés pour auditionner les enfants, mais cela est prévu dans le cadre de la nouvelle stratégie de lutte contre la traite. Dans les parquets, les entretiens avec des enfants sont menés par des procureurs pour mineurs ayant reçu une formation, dans des locaux spécialement conçus à cet effet. Cependant, il semble que des locaux ainsi aménagés ne soient pas disponibles, ou pas en nombre suffisant, dans tous les parquets et tous les tribunaux. Selon les informations données par les autorités, trois parquets « de base » (établis dans les tribunaux de première instance de Podgorica, de Nikšić et de Bijelo Polje) sont équipés de matériel audiovisuel destiné aux auditions d'enfants. En 2019, 35 enfants ont été auditionnés à l'aide de matériel audiovisuel.

135. Dans le cadre du projet « Égalité d'accès à la justice pour les enfants dans les Balkans occidentaux », mis en œuvre par l'UNICEF avec le soutien financier de la Norvège, des juges et des procureurs ont reçu une formation en matière de justice adaptée aux enfants ; les séances de formation se poursuivront. Un ensemble d'indicateurs a été conçu pour le nouveau système de statistiques judiciaires, qui couvre toutes les affaires auxquelles participent des enfants. En outre, six locaux adaptés à l'audition d'enfants seront mis à la disposition des tribunaux et des parquets.

136. Avec l'aide de l'UNICEF, le ministère de la Justice a conçu du matériel d'information sur les droits des enfants et les services de soutien disponibles au sein du système judiciaire, à l'intention des enfants et de leurs parents/tuteurs. Ces documents ont été publiés et sont disponibles sur le site web du ministère de la Justice en monténégrin, en albanais et en romani.

137. Les autorités monténégrines ont mentionné diverses activités visant à améliorer la protection des enfants témoins, dont une visite d'étude à la Maison des enfants (Barnahus) de Tallinn (Estonie), en mai 2019. Toujours en 2019, des membres de la Cour suprême du Monténégro se sont rendus dans huit juridictions et parquets du Monténégro pour recenser les juridictions où des salles spécialement destinées aux auditions d'enfants peuvent être aménagées (voir paragraphe 135).

138. Le GRETA se réjouit de la mise en œuvre des initiatives et projets susmentionnés et considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour garantir des procédures adaptées aux enfants dans le cadre des enquêtes, des poursuites et des décisions judiciaires dans les affaires de traite, conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants⁵⁵ ; des mesures devraient notamment être prises pour garantir un nombre suffisant de salles d'audition adaptées aux enfants dans tout le pays.

⁵⁴ Article 113, paragraphe 4, du CPP.

⁵⁵ [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants](#) (adoptées par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, lors de la 1098^e réunion des Délégués des Ministres).

c. rôle des entreprises

139. Dans le cadre d'un projet de coopération public-privé pour la prévention de la traite et de l'exploitation sexuelle des enfants dans le secteur des voyages et du tourisme, plus de 200 représentants du secteur touristique ont signé un code de conduite pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle dans les voyages et le tourisme, et s'emploient à le mettre en œuvre. Le code a pour but de garantir et de renforcer l'engagement des entreprises monténégrines du secteur du tourisme dans la lutte contre la traite des enfants. En coopération avec le ministère du Développement durable et du Tourisme, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains a organisé cinq sessions de formation pour une cinquantaine de représentants de l'industrie du tourisme en 2018-2019. Apparemment, la formation était axée sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans les hôtels. Des initiatives ont été prises, consistant par exemple à inscrire le numéro de la permanence téléphonique pour le signalement de cas de traite sur les téléphones des chambres d'hôtel. Jusqu'à présent, aucun cas n'a été signalé.

140. Le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains et l'Union des employeurs du Monténégro (qui compte plus de 1500 membres) ont signé un protocole de coopération qui prévoit des activités conjointes d'information en temps utile sur le phénomène de la traite, par les employeurs et les employés ou d'autres personnes parties aux contrats de travail. Le protocole offre aux victimes de la traite la possibilité de suivre des formations menant à des emplois appropriés et aidant à définir ses priorités d'emploi en fonction des besoins des employeurs.

141. L'Union des employeurs du Monténégro considère la sous-traitance comme un problème majeur qui entraîne des conditions de travail inéquitables. Le GRETA a été informé d'un cas, dans le secteur de la construction, dans lequel des ressortissants albanais travaillaient pour un sous-traitant et étaient très mal payés. La sous-traitance n'est pas autorisée dans la réalisation des travaux de marché public, hormis dans le secteur de la construction. Les entreprises sont censées signer une déclaration par laquelle elles s'engagent à travailler dans le respect de la loi et à ne pas tolérer les situations d'exploitation.

142. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient renforcer le dialogue avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme⁵⁶ et à la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁵⁷, afin de sensibiliser les entreprises à l'importance de leur rôle et de leur responsabilité dans l'aide à la réadaptation et au rétablissement des victimes et dans l'accès à des recours effectifs.

143. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient adopter des dispositions législatives visant à intégrer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail dans les procédures de marché public et à promouvoir la transparence dans les chaînes d'approvisionnement, afin de pouvoir contrôler l'efficacité des entreprises en matière de prévention de la traite et de l'exploitation par le travail.

d. mesures de prévention et de détection de la corruption

144. La traite des êtres humains peut s'inscrire dans différents contextes. Les trafiquants d'êtres humains peuvent faire partie de groupes criminels organisés, qui ont souvent recours à la corruption pour contourner la loi et au blanchiment de capitaux pour dissimuler les bénéfices de leurs agissements.

145. Selon les autorités monténégrines, au cours de la période de référence, aucun cas de corruption n'a été détecté en rapport avec la commission d'une infraction de traite.

⁵⁶ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

⁵⁷ [Recommandation CM/Rec\(2016\)3](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2016, lors de la 1249^e réunion des Délégués des Ministres.

146. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe du Conseil de l'Europe, joue un rôle de premier plan dans la lutte contre la corruption. Ses rapports par pays fournissent des indications pour combler les lacunes structurelles de la prévention de la corruption, y compris potentiellement dans un contexte de traite. Le GRETA renvoie au quatrième rapport du GRECO sur le Monténégro (2015), qui porte sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs⁵⁸. Dans ce rapport, le GRECO observait que le Monténégro avait pris des mesures constructives pour renforcer sa législation, telles que l'adoption de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, et qu'il avait créé l'Agence de prévention de la corruption et le Parquet spécial chargé de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Néanmoins, le GRECO notait que, malgré des changements législatifs positifs, la corruption demeurait une préoccupation importante au Monténégro, ce qui entraînait des chiffres inquiétants pour ce qui est de la confiance des citoyens dans certaines institutions clés du pays et, en particulier, le personnel politique et la magistrature.

147. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intégrer des mesures contre la corruption dans un contexte de traite dans les politiques générales de lutte contre la corruption, et mettre ces mesures en œuvre de manière effective.

V. Thèmes du suivi propres au Monténégro

1. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

148. Le GRETA a été informé que le nombre de personnes sans emploi était de 35 498 (15,3 % de la population active) et que 26 000 permis de travail avaient été délivrés à des ressortissants étrangers en 2019. Le site web de l'Agence pour l'emploi offre des informations sur les conditions de travail à l'étranger et sur les possibilités de demander de l'aide en cas de problème. Des ateliers sont organisés avec les personnes sans emploi afin de les aider à acquérir des compétences. La loi sur la médiation et l'emploi, adoptée en avril 2019, reconnaît le statut de personne particulièrement vulnérable aux individus qui risquent l'exclusion sociale pour des raisons de santé, sociales ou autres (y compris les ressortissants étrangers titulaires d'un permis de séjour pour raisons humanitaires, comme certaines victimes de la traite) ; ce statut donne droit à l'assistance de l'Agence pour l'emploi.

149. L'Inspection du travail est rattachée au Service de la protection du marché du travail et de l'économie, des jeux d'argent et des marchés publics au sein de la Direction de l'inspection. Un représentant de l'Inspection du travail est membre de l'organe de coordination qui supervise la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains. Le GRETA a été informé que l'Inspection du travail employait 31 inspecteurs (dont 21 s'occupaient des relations de travail et des questions d'emploi et 10 des questions de sécurité et de santé), ce qui représente une diminution du nombre d'inspecteurs par rapport à 2015 (36). Un certain nombre d'inspecteurs du travail allaient bientôt prendre leur retraite et, les salaires étant peu attrayants, il était difficile d'en recruter de nouveaux. Tous les inspecteurs du travail ont suivi une formation sur la détection de la traite dans le cadre de leur formation initiale, et il leur a été fourni des indicateurs. Il était prévu d'organiser six sessions de formation sur les nouvelles procédures opérationnelles standard d'identification des victimes de la traite au cours de l'année 2020 (voir paragraphe 165).

150. Un nombre important de travailleurs migrants venus des pays voisins se rendent au Monténégro pour y occuper un emploi saisonnier durant l'été, en particulier dans l'hôtellerie et la restauration en bord de mer ainsi que dans le secteur de la construction ; ils doivent être en possession d'un permis de travail. Les inspecteurs du travail coopèrent étroitement avec les agents de la police de l'immigration et du Département des recettes publiques, avec lesquels ils effectuent des inspections conjointes visant des

⁵⁸ <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983b>.

entreprises à haut risque (par exemple chantiers, restaurants, boîtes de nuit). En 2019, 8 128 inspections concernant les relations de travail et les questions d'emploi ont été organisées, et 3 302 inspections concernant les questions de sécurité et de santé. De nombreuses inspections sont organisées à la suite de signalements (1 573 en 2019). En 2019, 1 981 travailleurs en situation irrégulière du point de vue de l'emploi, dont 685 citoyens monténégrins, ont été détectés. Les inspecteurs du travail informent la police au sujet des employeurs qui sont en infraction avec la loi sur les étrangers pour n'avoir pas enregistré les travailleurs étrangers, ce qui les empêche d'obtenir de nouveaux permis de travail temporaire pour des travailleurs étrangers. La coopération entre l'Inspection du travail et le Département des recettes publiques a été améliorée par la création d'un fichier sur les employeurs et les employés enregistrés auprès de l'assurance sociale obligatoire. Toutefois, les inspecteurs du travail n'ont détecté aucun cas présentant des indices de traite.

151. En 2018, une campagne intitulée « Protégez-vous – Protégez les autres » a été menée sur des chantiers ; mise en œuvre par l'Organisation internationale du travail en collaboration avec la Police des frontières et le Département des recettes publiques, elle s'inscrivait dans le cadre du projet ESAP (plateforme européenne pour l'emploi et les questions sociales, financée par l'UE).

152. L'Inspection du tourisme inspecte les sites touristiques mais elle n'effectue pas d'inspections conjointes avec les inspecteurs du travail. Des mesures sont appliquées afin de réduire la prostitution pendant la saison estivale (par exemple, la fermeture des bars mobiles).

153. Le Monténégro n'a pas ratifié le protocole de 2014 à la Convention n° 29 de l'OIT sur le travail forcé.

154. **Le GRETA exhorte les autorités monténégrines :**

- **à veiller à ce que l'Inspection du travail dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour mener des inspections en vue de prévenir et de détecter les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **à renforcer la coopération entre les inspecteurs du travail, les membres des forces de l'ordre, les autorités fiscales et financières, les syndicats et les acteurs de la société civile, afin de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour mener avec succès des enquêtes et des poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **à séparer les fonctions de répression des infractions à la législation sur l'immigration des fonctions d'inspection du travail et veiller à ce que les inspecteurs du travail accordent la priorité à la détection des travailleurs en situation irrégulière qui sont vulnérables à la traite ;**
- **à mettre en place des mécanismes sûrs de signalement et de plainte pour les cas d'exploitation par le travail.**

155. **En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient instaurer des mécanismes permettant de vérifier que les entreprises respectent les normes du travail et les droits humains dans leurs chaînes d'approvisionnement.**

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

156. Les autorités monténégrines ont mentionné une série de mesures concernant la population rom et égyptienne qui peuvent contribuer à lutter contre les causes profondes de la traite. Dans le cadre de la Stratégie pour l'inclusion sociale de la population rom et égyptienne pour la période 2016-2020, le ministère des Droits de l'homme et des minorités a organisé en 2018, dans plusieurs villes, une série d'événements de sensibilisation portant sur la prévention de la violence domestique et des mariages forcés ou arrangés. Des documents d'information sur les dispositions à prendre pour éviter les risques de traite, rédigés en monténégrin, en romani et en albanais, ont été diffusés. En outre, dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'emploi et les ressources humaines, des fonds sont mobilisés et des activités sont menées en vue d'améliorer les perspectives d'emploi des personnes appartenant aux communautés rom et égyptienne. D'autre part, un programme d'enseignement élémentaire et de formation professionnelle des adultes a été mis en place à l'intention de la population rom et égyptienne.

157. Le ministère de l'Éducation a mentionné plusieurs initiatives visant à intégrer les enfants de la population rom et égyptienne dans le système scolaire public. Les enfants du camp de Konik, où vivaient des milliers de personnes déplacées à l'intérieur du pays après le déclenchement du conflit au Kosovo*, ont été admis dans sept écoles primaires de Podgorica ; des livres et des moyens de transport ont été mis à leur disposition. En outre, 21 assistants en inclusion sociale, parlant le romani, ont été formés en vue d'accompagner les enfants et de les soutenir. Un protocole de prévention du décrochage scolaire a été signé et une base de données a été mise en place pour suivre les enfants qui présentent un risque de décrochage scolaire. Le ministère de l'Éducation accorde des bourses aux élèves issus des communautés rom et égyptienne. Le transport gratuit des élèves des communautés rom et égyptienne de Podgorica a été maintenu pour faciliter l'intégration de cette population⁵⁹.

158. Les autorités monténégrines ont évoqué les efforts déployés au fil des ans pour traiter les problèmes rencontrés par les déplacés internes. Une solution permanente concernant le statut juridique des personnes déplacées venant du Kosovo* qui résident au Monténégro a été rendue possible par la reconnaissance du droit à un séjour permanent ou temporaire, au moyen de l'adoption de la loi portant modification de la loi sur les étrangers, qui est entrée en vigueur en novembre 2009. Au 1^{er} janvier 2021, 15 251 demandes d'approbation d'un séjour permanent ou temporaire d'une durée maximale de trois ans avaient été soumises par des personnes déplacées ou déplacés internes ; 15 111 de ces demandes avaient déjà fait l'objet d'une décision et 140 étaient encore en cours d'examen.

159. L'apatridie augmente le risque de traite. Depuis le démantèlement de la Yougoslavie, compte tenu de la législation monténégrine sur la nationalité, les Roms et les Égyptiens qui ne sont pas nés au Monténégro sont exposés à un risque d'apatridie élevé s'ils ne peuvent pas prouver qu'ils ont un lien avec l'un des pays issus de l'ex-Yougoslavie ; l'existence d'un tel lien est en effet une condition indispensable pour obtenir un permis de séjour permanent. Un plan global d'élimination de l'apatridie a été adopté pour la période 2014-2024. À la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers, en mars 2018, sept documents de voyage pour personnes apatrides ont été délivrés, ainsi que quatre permis de séjour temporaires ; huit procédures visant à déterminer si l'auteur de la demande est apatride sont en cours, quatre procédures ont été suspendues et, dans un cas, l'ouverture d'une procédure a été refusée. Les autorités soulignent que ces chiffres montrent que les personnes apatrides sont peu nombreuses au Monténégro. De plus, la loi modifiée sur les procédures non contentieuses simplifie l'enregistrement des personnes qui ne sont pas nées dans un établissement de santé. Cette loi, élaborée en coopération avec le HCR et l'UNICEF, décrit la procédure à suivre pour déterminer la date et le lieu de naissance, dont dépend le statut des personnes qui n'ont pas été enregistrées à la naissance et des personnes qui ne sont

⁵⁹ Pour des précisions sur les mesures visant à améliorer la scolarisation des enfants des communautés rom et égyptienne, voir les conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations adressées au Monténégro (conclusions adoptées le 7 avril 2020) : <https://rm.coe.int/conclusions-de-l-ecri-sur-la-mise-en-oeuvre-des-recommandations-faisan/16809e8274>

pas nées dans un établissement de santé. Selon les autorités, l'instauration de cette procédure a presque complètement supprimé les obstacles à l'inscription, sur le registre des naissances, des personnes nées au Monténégro.

160. En outre, le ministère de l'Intérieur a élaboré une nouvelle stratégie sur la migration et la réintégration des personnes de retour au Monténégro, pour la période 2021-2025. La stratégie s'accompagne d'un plan d'action pour 2021 et 2022.

161. Le ministère de l'Éducation propose une formation agréée, destinée aux demandeurs d'asile, qui est dispensée dans des établissements agréés.

162. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer d'investir dans des mesures sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite, y compris dans des activités de proximité auprès des communautés rom et égyptienne. Des efforts supplémentaires devraient être entrepris pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et contre les mariages d'enfants/précoces/forcés, et pour soutenir des politiques spécifiques visant à favoriser l'autonomisation des femmes et des filles comme moyen de combattre les causes profondes de la traite.

163. De plus, le GRETA invite les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts pour garantir un accès effectif aux procédures d'inscription à l'état civil et la délivrance de documents personnels aux réfugiés d'ex-Yougoslavie et aux personnes exposées au risque d'apatridie.

3. Identification des victimes de la traite

164. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités monténégrines à veiller à ce que les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les ONG et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, à sensibiliser les fonctionnaires compétents à la question de la traite aux fins d'exploitation par le travail de façon à appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de cette forme de traite, à s'attacher davantage à détecter les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les personnes placées dans le centre de rétention pour migrants, et à renforcer la coopération multidisciplinaire entre tous les partenaires concernés.

165. Au moment du deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, une personne restait une victime « potentielle » de la traite tant que l'infraction de traite n'avait pas donné lieu à une condamnation définitive. Différents acteurs pouvaient procéder à une identification préliminaire sur la base des indicateurs, ce qui donnait des droits aux victimes potentielles, mais le processus d'identification formelle dépendait de l'ouverture d'une enquête pour traite. Avec le soutien de l'OIM et le concours d'experts de la Serbie et de la Macédoine du Nord, un groupe de travail composé de représentants des pouvoirs publics et d'ONG a élaboré des procédures opérationnelles standard (POS) définissant les modalités et la procédure à suivre pour accorder le statut de victime de la traite. Selon les nouvelles POS, l'identification formelle des victimes de la traite est effectuée par une équipe pluridisciplinaire et ne dépend pas de l'ouverture d'une procédure pénale. Par sa décision n° 01-050/19-4043/1 du 15 novembre 2019, le ministre de l'Intérieur a mis en place une équipe chargée de l'identification formelle des victimes. L'équipe est présidée par un médecin de la Direction de la police et comprend un membre de l'unité de police spécialisée dans la lutte contre la traite, un travailleur social du centre social compétent pour l'affaire en question et un représentant du Département de lutte contre la traite des êtres humains (qui assure le secrétariat de l'équipe). L'équipe devrait également comprendre un psychologue, mais cela n'a pas encore été possible faute de trouver des professionnels intéressés. Le président de l'équipe peut faire appel aux représentants d'autres organes ou ONG pertinents qui pourraient disposer d'informations sur la personne à identifier comme victime de la traite. Les membres de l'équipe sont disponibles 24 heures

sur 24 et sont censés se rendre sur le lieu où se trouve la victime. Comme indiqué au paragraphe 18, les POS doivent encore être approuvées par une décision qui les rendra contraignantes.

166. Tous les centres sociaux ont reçu une brochure contenant les POS et décrivant leurs rôles et responsabilités dans le processus d'identification formelle des victimes de la traite. Les chargés de dossier ont ainsi pu prendre connaissance des procédures pour se préparer à participer à l'équipe.

167. Au moment de la visite du GRETA, l'équipe chargée de l'identification était en train de procéder à l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants taiwanais détectés dans le cadre de « l'affaire du centre d'appel ». Ces personnes ont bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion (d'une durée pouvant aller jusqu'à 90 jours), comme le prévoit l'article 54 de la nouvelle loi sur les étrangers.

168. L'ONG « Monténégrin Women's Lobby » continue de gérer le service de permanence téléphonique pour victimes de la traite avec le soutien financier du Département de lutte contre la traite des êtres humains. Toutefois, aucun appel reçu par cette permanence n'a donné lieu à l'identification d'une victime de la traite.

169. L'unité de police spécialisée dans la lutte contre la traite effectue régulièrement des contrôles dans les lieux où la traite, notamment aux fins d'exploitation sexuelle, risque d'être pratiquée. Selon les ONG, il existe des lacunes dans l'identification des cas potentiels de traite aux fins d'exploitation sexuelle, en particulier pendant la saison estivale, au cours de laquelle des femmes viennent des pays voisins (notamment de Serbie, de Bosnie-Herzégovine et de Macédoine du Nord) pour travailler au Monténégro. Les ONG sont préoccupées par le fait que les informations communiquées par ces personnes à la police ne donnent pas lieu à des enquêtes et que les efforts entrepris pour identifier des victimes de la traite sont insuffisants.

170. Comme indiqué au paragraphe 46, aucune victime de la traite aux fins d'exploitation par le travail n'a été identifiée lors des inspections dans les lieux de travail. Les inspections se concentrent sur la lutte contre le travail illégal et le travail non déclaré dans l'économie souterraine. Les employeurs sont sanctionnés lorsque des travailleurs sont employés sans les documents requis (permis de séjour et permis de travail). Des inspections conjointes sont menées avec la police et le Département des recettes publiques, mais pas avec l'unité de police spécialisée dans la lutte contre la traite.

171. Comme indiqué au paragraphe 12, aucune victime de la traite n'a été identifiée parmi les demandeurs d'asile. Le HCR a fait part de sa préoccupation concernant l'absence de détection systématique de la vulnérabilité des migrants aux points d'entrée et de sortie du territoire du Monténégro. Le GRETA a été informé par les autorités que le grand nombre de demandes et la brièveté du séjour des demandeurs d'asile au Monténégro compliquent encore l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile. En 2019, le HCR a enregistré un nombre encore jamais atteint de personnes refoulées (1 952), dont 71 % de la Bosnie-Herzégovine (principalement) au Monténégro et 29 % du Monténégro en Albanie. Le centre d'accueil de demandeurs d'asile de Spuzh héberge environ 360 personnes (soit beaucoup plus que sa capacité officielle⁶⁰) ; or, selon le HCR, il manque de personnel et aurait besoin de davantage de ressources pour améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile. Le HCR a observé que l'on ne savait pas clairement vers quelles institutions les demandeurs d'asile identifiés comme victimes de la traite devraient être orientés. Un nouveau centre de transit, d'une capacité de 60 personnes, a été ouvert à Rožaje, à la frontière albanaise ; des craintes ont été exprimées quant au fait que les migrants pourraient être refoulés immédiatement, sans examen approprié de leur vulnérabilité. Dans l'actuelle stratégie nationale de lutte contre la traite, il est prévu d'organiser des ateliers avec des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière pour les informer sur les risques de traite et sur les mesures de protection. L'un de ces ateliers a eu lieu le 16 décembre 2019, avec la participation de la Croix-Rouge monténégrine.

⁶⁰ En 2019, au total, 1 982 personnes ont été hébergées au centre d'accueil.

172. Les autorités ont fait remarquer que les demandeurs d'asile ne sont pas motivés pour « s'auto-identifier » comme victimes de la traite et pour signaler des situations d'exploitation car leur objectif est de rejoindre des pays de l'UE. Selon les autorités, au cours de la courte période que les demandeurs d'asile passent au Monténégro, il n'est guère possible d'établir avec eux la relation de confiance indispensable à l'identification. Néanmoins, des mécanismes sont mis en place pour identifier les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile ; il s'agit de sensibiliser et de former les fonctionnaires qui travaillent avec cette population vulnérable. Toujours selon les autorités, la section responsable de l'admission des étrangers en quête de protection internationale emploie trois avocats, dont un est spécialisé dans les affaires de traite. De plus, tous les membres de cette section (travailleurs sociaux, éducateur, psychologue) sont formés pour utiliser les indicateurs et pour orienter les personnes susceptibles d'être des victimes de la traite de manière à ce qu'elles puissent faire l'objet d'une identification formelle et recevoir une assistance.

173. Le GRETA salue l'adoption de procédures opérationnelles standard pour l'identification des victimes et la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire chargée de l'identification. Toutefois, le GRETA observe qu'il demeure des lacunes dans l'identification des victimes et qu'il est nécessaire d'améliorer la détection proactive et le partage d'informations entre les acteurs concernés dans le but d'identifier les victimes de la traite, en particulier la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile sont particulièrement vulnérables à la traite. Des efforts supplémentaires doivent être entrepris pour former le personnel, notamment les personnes qui travaillent avec des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière, à l'utilisation d'indicateurs et à l'orientation des victimes potentielles vers les services chargés de l'identification formelle et de l'assistance.

174. Le GRETA observe que les expulsions collectives entravent la détection des victimes de la traite parmi les personnes concernées et soulèvent de graves préoccupations quant au respect par le Monténégro de ses obligations découlant de la Convention, notamment les obligations positives d'identifier les victimes de la traite et de les orienter vers des services d'assistance, ainsi que de mener une évaluation des risques avant toute mesure d'éloignement pour assurer le respect du principe de non-refoulement. D'après les autorités, les risques d'exploitation et de traite sont pris en compte dans les procédures de première admission et une évaluation des risques est réalisée pour chaque personne avant son renvoi.

175. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à renforcer encore l'identification des victimes de la traite. Les autorités devraient notamment :

- **rendre contraignantes les procédures opérationnelles standard pour l'identification des victimes de la traite et former tous les professionnels concernés à leur utilisation, y compris le personnel travaillant dans les structures pour demandeurs d'asile et dans les centres de rétention pour migrants ;**
- **associer l'unité de police spécialisée dans la lutte contre la traite à des inspections conjointes avec l'Inspection du travail ;**
- **veiller à ce que les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les ONG et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **veiller à ce que, chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne de nationalité étrangère est une victime de la traite, cette personne puisse bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion ;**

- **renforcer la coordination entre la procédure d’asile et le système d’assistance aux victimes de la traite, de manière à ce que les personnes identifiées au cours de la procédure d’asile comme étant vulnérables et exposées au risque de traite aient accès à la fois au statut de réfugié et à l’assistance/la protection prévues pour les victimes de la traite ;**
- **permettre aux ONG spécialisées ayant de l’expérience en matière d’identification des victimes de la traite et d’assistance à ces personnes d’avoir régulièrement accès aux structures pour demandeurs d’asile et aux centres de rétention pour migrants, afin que ces ONG puissent contribuer à l’identification des victimes présumées de la traite ;**
- **informer systématiquement tous les demandeurs d’asile, dans une langue qu’ils comprennent, sur leurs droits dans le cadre de la procédure d’asile, ainsi que sur les droits des victimes de la traite inscrits dans la législation et sur les services auxquels peuvent prétendre les victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que toute expulsion hors du Monténégro soit précédée d’une évaluation des risques qui tienne pleinement compte des risques de traite ou de traite répétée au retour, conformément à l’obligation de non-refoulement.** Dans ce contexte, il est fait référence à la Note d’orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d’être victimes de la traite, à une protection internationale⁶¹.

4. Assistance aux victimes

176. La loi sur la protection sociale et la protection de l’enfance⁶² précise que la protection des victimes de la traite des êtres humains, ainsi que des victimes d’autres formes de violence, ne peut être assurée que par des prestataires de services qui sont autorisés à mener des activités dans le domaine de la protection sociale et de la protection de l’enfance et à gérer des foyers. Par conséquent, les organisations d’aide aux victimes de la traite devaient obtenir un agrément fondé sur cette loi en 2018 et 2019. À compter de la fin de 2018, le ministère du Travail et de la Protection sociale a délivré de tels agréments aux prestataires de services suivants, qui peuvent héberger des victimes de la traite, ainsi que d’autres catégories de personnes vulnérables : la maison des enfants « Mladost » de Bijela (hébergement d’enfants), le centre d’aide aux enfants et aux familles de Bijelo Polje (hébergement d’adultes et de personnes âgées, ou d’adultes accompagnés d’enfants) ; le foyer protégé pour femmes de Podgorica (adultes et personnes âgées, ou adultes avec enfants) ; le prestataire, basé à Nikšić, qui assure la permanence téléphonique destinée aux femmes et aux enfants victimes de violences (adultes et personnes âgées, ou adultes avec enfants) ; et le foyer pour personnes âgées « Grabovac » de Risan (hébergement d’adultes et de personnes âgées sans abri). Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 22, l’ONG « Montenegrin Women’s Lobby », qui gérait le seul foyer spécialisé dans l’accueil des victimes de la traite, n’a pas obtenu l’agrément requis et le foyer a fermé en mars 2019.

177. Le GRETA a été informé qu’un règlement d’application de la loi sur la protection sociale et la protection de l’enfance précise quelles qualifications le personnel doit avoir et combien de personnes doivent travailler dans un foyer. Par exemple, un foyer hébergeant 20 enfants doit compter au moins deux spécialistes (dans le domaine de la psychologie, des questions sociales ou de la pédagogie) et cinq autres employés, tandis qu’un foyer prévu pour accueillir jusqu’à 20 adultes doit compter deux spécialistes et trois autres employés. Selon des organisations de la société civile, les conditions à remplir sur le plan technique et organisationnel pour pouvoir gérer un foyer correspondent à un niveau d’exigence très élevé ; il est donc difficile de remplir ces conditions sans financement préalable.

⁶¹ <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45>.

⁶² Loi sur la protection sociale et la protection de l’enfance (Journal officiel de la République du Monténégro n° 027/13 du 11.06.2013, n° 001/15 du 05.01.2015, n° 042/15 du 29.07.2015, n° 047/15 du 18.08.2015, n° 056/16 du 23.08.2016 et n° 066/16 du 20.10.2016).

178. Selon la Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains pour 2019-2024, le ministère du Travail et de la Protection sociale participe au financement d'un foyer homologué pour victimes de la traite. À la suite de l'organisation d'un appel d'offres par le ministère vers la fin de 2019, un nouveau foyer spécialisé dans l'accueil des victimes de la traite, géré par l'ONG « Institut de politique sociale et éducative », s'est ouvert le 16 décembre 2019. Le contrat avec le ministère étant annuel, un nouvel appel d'offres est censé être organisé chaque année.

179. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans le nouveau foyer pour victimes de la traite, situé dans une ville distante d'une vingtaine de kilomètres de Podgorica. Aménagé dans une maison (d'environ 150 m², avec une cour d'environ 300 m²) qui vient d'être rénovée, le foyer offre de bonnes conditions de vie. L'adresse du foyer est gardée secrète et le foyer est équipé de dispositifs de sécurité (caméras et système d'alarme). Le foyer est autorisé à accueillir jusqu'à six victimes de la traite (femmes, hommes et enfants), dans trois chambres. Le personnel se compose de sept personnes (le directeur, un psychologue, un juriste et quatre spécialistes de l'action sociale et de la protection de l'enfance), dont quatre sont salariées et trois sont bénévoles.

180. Les victimes sont adressées au foyer par le centre d'action sociale local. En principe, elles peuvent y rester 12 mois au maximum, mais des séjours plus longs sont possibles. Les activités organisées dans le foyer sont limitées : par exemple, des ateliers cuisine sont proposés et il est prévu d'aménager une petite salle de sport. Les victimes peuvent sortir du foyer dans la journée mais sont généralement accompagnées d'un travailleur social. À l'époque de la visite, six femmes qui faisaient partie du groupe de victimes identifiées originaires de Taïwan étaient hébergées dans le foyer. Le GRETA a été informé que le foyer était essentiellement destiné aux femmes, mais que des hommes pouvaient aussi y être hébergés exceptionnellement, dans le cas de couples de victimes, par exemple. À la suite de l'identification d'un grand groupe de victimes originaires de Taïwan, le foyer avait hébergé plus de six personnes simultanément. Au cours de l'année 2020, ce sont au total 54 victimes de la traite qui ont été hébergées dans le foyer (34 victimes de sexe masculin et 20 victimes de sexe féminin). Depuis le départ du groupe de victimes originaires de Taïwan, le foyer héberge une mère avec son enfant (âgé de 18 mois) et six enfants.

181. Le montant annuel alloué par l'État pour le fonctionnement du foyer s'élève à 40 000 €, auxquels s'ajoutent 11 000 € provenant de l'ONG. Le budget est calculé sur la base de 250 € par victime et par mois, qui englobent le coût de l'hébergement, de la nourriture et des autres services. Selon les informations actualisées fournies par le directeur du foyer, les fonds publics alloués au foyer ne sont pas suffisants pour couvrir les coûts réels et pour assurer le fonctionnement du foyer (les coûts réels avoisinaient les 70 000 € en 2020), et le transfert d'argent a été retardé, ce qui a obligé le foyer à utiliser ses propres ressources. En conséquence, l'ONG « Institut de politique sociale et éducative » a décidé de ne pas répondre à l'appel d'offres organisé cette année pour la gestion d'un foyer destiné aux victimes de la traite.

182. Le GRETA a été informé que des victimes de sexe masculin originaires de Taïwan avaient été logées dans des hôtels à l'extérieur de Podgorica. Le centre d'aide aux enfants et aux familles de Bijelo Polje peut aussi accueillir des victimes de la traite de sexe masculin ; les deux victimes identifiées originaires du Pakistan y auraient ainsi été hébergées dans un premier temps.

183. Le mémorandum de coopération révisé précise que le coût du traitement des victimes de la traite est pris en charge par le Fonds d'assurance maladie du Monténégro. Si la victime potentielle est un ressortissant d'un État avec lequel le Monténégro a signé un accord bilatéral en matière d'assurance sociale, les frais médicaux sont couverts selon les modalités prévues par cet accord. Dans tous les autres cas, les coûts liés à la protection de la santé sont couverts par le Département de lutte contre la traite. En 2015, le ministère de la Santé a diffusé une brochure pour les professionnels de santé, qui contient des indicateurs à utiliser pour identifier les victimes de la traite.

184. Tout en saluant l'augmentation du budget consacré aux services destinés aux victimes de la traite, le GRETA souligne l'importance de garantir un financement à plus long terme et la durabilité des services, et d'accorder plus d'attention à l'intégration sociale des victimes. Le GRETA note que le nouveau foyer est censé accueillir des femmes, des hommes et des enfants, mais que les locaux ne permettent d'assurer ni un hébergement non mixte ni un respect suffisant de l'intimité de chaque personne. Les besoins des femmes victimes sont souvent différents de ceux des hommes victimes ; les mesures d'assistance qui sont proposées aux victimes doivent donc tenir compte de leurs besoins spécifiques, ainsi que de la forme d'exploitation à laquelle les personnes ont été soumises. Les femmes vulnérables ne devraient pas être hébergées avec des inconnus ou des personnes rencontrées par hasard. Les bonnes pratiques établies au niveau international préconisent d'héberger les personnes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans des centres spécialisés, en appliquant une approche sensible à la dimension de genre.

185. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que toutes les mesures d'assistance prévues par la Convention soient garanties dans la pratique ; en particulier, les autorités devraient :

- **mettre en place un financement plus durable pour les foyers, afin de garantir la diversité et la qualité des services fournis, ainsi qu'un nombre de places suffisant pour toutes les victimes ayant besoin d'un hébergement sûr, y compris les hommes ;**
- **fournir une assistance de longue durée aux victimes de la traite et faciliter leur réinsertion dans la société.**

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

186. C'est la loi sur la protection sociale et la protection de l'enfance, adoptée en juin 2013, qui constitue le cadre juridique de l'assistance aux enfants en difficulté. La procédure d'identification des enfants victimes de la traite est généralement la même que pour les adultes.

187. S'agissant des enfants vulnérables, la mendicité de rue est la forme d'exploitation la plus répandue au Monténégro. Dans le cadre de l'opération *Prosjak* (mendiant), la police mène des actions pour détecter et protéger les adultes et les enfants qui mendient. Le personnel des centres d'action sociale a aussi participé à cette opération. Selon les informations fournies par les autorités monténégrines, en 2018, la police a effectué 59 contrôles sur le terrain, 107 personnes ont été contrôlées et 25 demandes ont été déposées en vue de l'ouverture d'une procédure concernant une infraction de moindre gravité. En 2019, 16 procédures de ce type ont été engagées contre des personnes soupçonnées d'avoir fait mendier des enfants. Cependant, le GRETA a été informé que seuls quelques cas d'enfants exploités par la mendicité ont conduit à des enquêtes pour traite (voir paragraphe 87). Un protocole concernant les enfants qui vivent et travaillent dans la rue (y compris les enfants qui mendient) a été conclu en septembre 2019 entre le Bureau du médiateur et les autorités compétentes, et une série d'activités de sensibilisation et d'ateliers ont été organisés. Le protocole définit les missions des professionnels qui contribuent à la protection des enfants des rues (police, centres d'action sociale, établissements de santé, établissements scolaires, etc.). En février 2020, le ministère de l'Intérieur a créé un organe chargé de coordonner la mise en œuvre de ce protocole.

188. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 13, la pratique consistant à arranger des mariages précoces, qui confine au mariage forcé, est répandue dans les communautés roms et égyptiennes. Le GRETA a été informé qu'il y avait eu huit cas d'enfants présumés être victimes de la traite en 2019. Toutefois, ces cas sont rarement considérés comme relevant de la traite. Le GRETA a aussi appris que, parfois, les autorités mettent longtemps à agir et ne prennent pas les mesures adéquates. Dans un cas, par exemple, les autorités monténégrines ont mis plus de deux mois à informer le coordonnateur de la lutte contre la traite du Kosovo*. Une jeune fille de moins de 16 ans a été rendue à l'auteur des faits et, lorsqu'elle a atteint l'âge de 16 ans, le mariage a été légalisé. Selon des ONG, les autorités affirment que, pour pouvoir identifier une personne comme victime de la traite, il faut qu'elle ait réellement été exploitée. De plus, ce n'est qu'en présence de preuves de versement d'argent que l'affaire sera considérée comme une affaire de traite aux fins de conclusion d'un mariage illégal. Le GRETA rappelle que, selon la définition figurant à l'article 4 de la Convention, pour qu'il y ait traite, il n'est pas nécessaire qu'une exploitation ait réellement lieu. En outre, selon la définition de la traite des enfants fondée sur l'article 4, alinéa c), de la Convention, pour qu'il y ait traite d'enfants, il n'est pas nécessaire que de l'argent soit versé.

189. Les autorités monténégrines ont mentionné une série d'activités organisées pour les élèves et pour les enfants vivant en institution qui sont destinées à prévenir l'exploitation sexuelle et économique⁶³. Le Bureau pour la protection sociale et la protection de l'enfance a homologué deux programmes de formation axés sur la prévention de la traite des enfants et sur la lutte contre les mariages précoces arrangés. En vue d'augmenter la protection des enfants des populations roms et égyptiennes, des actions d'éducation par les pairs sont menées en permanence pour mettre en garde contre les pires formes de mariages d'enfants et de mariages illégaux.

190. Des procédures opérationnelles standard pour le traitement des enfants séparés de leurs parents et des enfants non accompagnés ont été élaborées en coopération avec l'UNICEF et la Croix-Rouge monténégrine. D'après les informations reçues, ces POS ne sont toutefois pas suffisamment mises en œuvre en pratique. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 12, il n'y a eu que quatre enfants demandeurs d'asile non accompagnés en 2019.

191. La délégation du GRETA s'est rendue dans la maison des enfants « Mladost », située dans la commune de Bijela, où sont placés des enfants sans protection parentale et des enfants ayant subi des abus ou des violences dans leur famille (y compris des enfants qui vivaient ou mendiaient dans la rue). Cette structure peut accueillir jusqu'à 95 enfants, âgés de trois à 18 ans. La maison des enfants mène plusieurs projets en faveur de la désinstitutionalisation. Les enfants sont adressés à l'institution par le centre d'action sociale, mais l'institution n'est pas informée du fait que certains enfants pourraient avoir été soumis à la traite. Le centre d'action sociale désigne un tuteur, qui est généralement un représentant du centre d'action sociale. Il a été fait état d'un problème de disparition d'enfants, notamment d'enfants d'origine rom ou égyptienne qui s'échappent de l'institution. Le GRETA constate avec satisfaction que les personnes travaillant dans la maison des enfants de Bijela font preuve de beaucoup de professionnalisme et de dévouement mais souligne qu'elles devraient être associées aux POS et formées à détecter les signes de traite.

192. Le GRETA a été informé que les enfants qui mendient ou commettent des infractions plus ou moins graves peuvent aussi être placés dans le centre pour enfants et jeunes de Ljubović, en périphérie de Podgorica. Après 30 jours au maximum, les enfants hébergés dans le centre de Ljubović retournent chez leurs parents. Si l'enfant n'a pas de parents, il est transféré dans la maison des enfants « Mladost » de Bijela ou confié à une famille d'accueil. Les autorités ont expliqué que, pour déterminer si un enfant doit être hébergé à Bijela ou à Ljubović, on tient compte de la situation familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Toutefois, selon différents interlocuteurs, il serait préférable que le centre de Ljubović ne serve qu'à l'hébergement d'urgence, limité à quelques jours.

⁶³ Pour des précisions, voir la réponse des autorités monténégrines au questionnaire du GRETA pour le troisième cycle, pp. 41-44.

193. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts pour identifier les enfants victimes de la traite et leur apporter une assistance adéquate. Elles devraient en particulier :

- **veiller à ce que les enfants victimes de la traite bénéficient d'un hébergement et de services spécialisés dans tout le pays ;**
- **veiller à ce qu'une évaluation sérieuse des risques soit effectuée avant qu'un enfant soit rendu à ses parents, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- **assurer un suivi de longue durée de l'inclusion sociale des enfants victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que les procédures opérationnelles pour le traitement des enfants séparés de leurs parents et des enfants non accompagnés, ainsi que les procédures opérationnelles standard pour l'identification des victimes de la traite, soient effectivement mises en œuvre ;**
- **dispenser une formation continue et fournir des outils aux parties prenantes (police, procureurs, autorités responsables de l'asile et des migrations, prestataires de services, ONG, autorités de protection de l'enfance et travailleurs sociaux) en ce qui concerne l'identification des enfants victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation.**

Annexe 1 – Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA

Le numéro du paragraphe où figure la proposition d'action, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Thèmes liés au troisième cycle d'évaluation de la Convention

Droit à l'information (articles 12 et 15)

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts pour que des informations soient communiquées systématiquement, oralement et par écrit, aux victimes présumées et aux victimes de la traite formellement identifiées, dans une langue qu'elles comprennent, au sujet de leurs droits, des services disponibles et des démarches à faire pour en bénéficier, et sur les conséquences de leur identification comme victimes de la traite. Il faudrait former les membres des forces de l'ordre et les membres de l'équipe d'identification et leur donner des instructions pour qu'ils expliquent correctement aux victimes de la traite quels sont leurs droits, en tenant compte des facultés cognitives et de l'état psychologique des victimes. De manière analogue, il faudrait former le personnel travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et dans les centres de rétention, et donner des instructions à ce personnel, pour qu'il informe de manière proactive les personnes et les groupes risquant d'être soumis à la traite (paragraphe 44) ;
- Le GRETA considère aussi que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour assurer la disponibilité d'interprètes pour les différentes langues parlées par les demandeurs d'asile, ainsi que l'indépendance des interprètes et leur sensibilisation au phénomène de la traite (paragraphe 45).

Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15)

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des dispositions supplémentaires pour faciliter et garantir l'accès à la justice des victimes de la traite. Les autorités devraient notamment :
 - veiller à ce qu'un avocat soit désigné dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite et avant qu'elle ait à décider si elle souhaite ou non coopérer avec les autorités et/ou faire une déclaration officielle ;
 - veiller à ce que les autorités et l'Ordre des avocats encouragent les avocats à se former et à se spécialiser pour apporter une assistance juridique aux victimes de la traite, et veiller à ce que les victimes de la traite se voient systématiquement attribuer un avocat spécialisé possédant une expérience des affaires pénales (paragraphe 54).

Assistance psychologique (article 12)

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour fournir une assistance psychologique aux victimes de la traite, afin de les aider à surmonter le traumatisme qu'elles ont vécu, à se rétablir de manière durable et à se réinsérer dans la société (paragraphe 59).

Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12)

- Le GRETA constate avec satisfaction que le permis de séjour temporaire délivré pour des raisons humanitaires permet d'avoir accès au marché du travail. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient renforcer encore l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail, et/ou leur réinsertion professionnelle, ainsi que leur intégration économique et sociale, par la formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi, par la sensibilisation des employeurs, et par la promotion des micro-entreprises, des entreprises à finalité sociale et des partenariats public-privé, y compris au moyen de programmes d'emplois subventionnés par l'État, en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite (paragraphe 62).

Indemnisation (article 15)

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à faire des efforts pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation. À cette fin, les autorités devraient notamment :
 - veiller à ce que la collecte d'éléments qui prouvent le préjudice subi par la victime, y compris le gain financier tiré de l'exploitation de la victime ou la perte subie par la victime, fasse partie intégrante de l'enquête pénale, de manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées ;
 - tirer pleinement parti de la législation relative à la saisie et à la confiscation des biens d'origine criminelle pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite et pour faire en sorte que les biens restituables saisis au cours de la procédure pénale soient rendus à la victime dès que possible ;
 - instaurer une procédure permettant aux victimes d'obtenir une décision sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction dans le cadre du procès pénal et obliger les juridictions à préciser, le cas échéant, pourquoi la question de l'indemnisation n'a pas été examinée ;
 - intégrer la question de l'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux avocats, aux procureurs et aux juges, et les encourager à utiliser toutes les possibilités qui leur sont offertes par la législation pour faire aboutir les demandes d'indemnisation des victimes de la traite ;
 - veiller à ce que toutes les victimes de la traite, quelles que soient leur nationalité et leur situation au regard du séjour, puissent prétendre à une indemnisation par l'État, en faisant entrer en vigueur sans plus tarder la loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes ; dans ce contexte, il faudrait accorder la priorité à la création d'un fonds d'indemnisation des victimes, qui utiliserait les biens confisqués aux trafiquants pour financer l'indemnisation (paragraphe 76) ;
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour permettre effectivement aux victimes de la traite d'être indemnisées, en faisant en sorte que les dommages-intérêts accordés dans une procédure pénale soient payables à l'avance par l'État, qui se chargerait ensuite de recouvrer le montant correspondant auprès de l'auteur de l'infraction (paragraphe 77).

Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite. Les autorités devraient notamment :
 - veiller à ce que des enquêtes proactives soient menées rapidement sur les infractions de traite des êtres humains, qu'une plainte ait été déposée ou non, et à ce que soient utilisées toutes les preuves possibles, telles que des preuves collectées au moyen de techniques spéciales d'enquête, des preuves financières, des documents et des preuves électroniques, de manière à moins dépendre des déclarations des victimes ou des témoins ;
 - étudier la possibilité de faire appel à des enquêteurs financiers spécialisés pour chaque affaire de traite ;
 - intensifier les efforts déployés pour mener des enquêtes, engager des poursuites et faire condamner les auteurs dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail, avec la collaboration des inspecteurs du travail et des inspecteurs des impôts (paragraphe 96).
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires en vue :
 - d'améliorer l'efficacité des poursuites dans les affaires de traite aux fins de mariage d'enfant, de mariage précoce ou de mariage forcé ;
 - de sensibiliser les procureurs et les juges aux droits des victimes de la traite et de les encourager à se spécialiser dans les affaires de traite (paragraphe 97).

Disposition de non-sanction (article 26)

- Le GRETA salue l'adoption de lignes directrices sur la non-sanction des victimes de la traite et considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour que ces lignes directrices soient effectivement appliquées et pour que, dans le cadre de cette application, une attention particulière soit accordée aux enfants qui pourraient être soumis à la traite. Les autorités devraient notamment veiller à ce que des formations fondées sur les lignes directrices soient dispensées aux policiers, aux procureurs, aux juges, aux avocats et aux autres professionnels concernés (paragraphe 102).

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

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient tirer pleinement parti de toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter que ces personnes fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire (paragraphe 111).

Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)

- Le GRETA salue l'existence d'enquêteurs de police et de procureurs spécialisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, et considère que les autorités monténégrines devraient encourager la spécialisation des juges dans les affaires de traite et leur formation. Des formations supplémentaires sur la traite devraient être intégrées dans les programmes de formation générale des catégories professionnelles concernées, dont les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les experts médico-légaux, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, le personnel de la protection de l'enfance, les professionnels de santé et les agents diplomatiques et consulaires (paragraphe 120) ;
- Le GRETA considère qu'il faut consolider les résultats positifs obtenus par l'Équipe opérationnelle, en veillant à ce que ses activités soient financées de manière adéquate et durable, et soient structurées de manière formelle (paragraphe 121).

Coopération internationale (article 32)

- Le GRETA salue la participation des autorités monténégrines à la coopération internationale et les invite à poursuivre leurs efforts à cet égard. Dans le cadre de la formation des policiers, des procureurs et des juges, il faudrait expliquer comment bien utiliser Eurojust et quels en sont les avantages (paragraphe 127).

Procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour garantir des procédures adaptées aux enfants dans le cadre des enquêtes, des poursuites et des décisions judiciaires dans les affaires de traite, conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants ; des mesures devraient notamment être prises pour garantir un nombre suffisant de salles d'audition adaptées aux enfants dans tout le pays (paragraphe 138).

Rôle des entreprises

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient renforcer le dialogue avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et à la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, afin de sensibiliser les entreprises à l'importance de leur rôle et de leur responsabilité dans l'aide à la réadaptation et au rétablissement des victimes et dans l'accès à des recours effectifs (paragraphe 142) ;
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient adopter des dispositions législatives visant à intégrer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail dans les procédures de marché public et à promouvoir la transparence dans les chaînes d'approvisionnement, afin de pouvoir contrôler l'efficacité des entreprises en matière de prévention de la traite et de l'exploitation par le travail (paragraphe 143).

Mesures de prévention et de détection de la corruption

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intégrer des mesures contre la corruption dans un contexte de traite dans les politiques générales de lutte contre la corruption, et mettre ces mesures en œuvre de manière effective (paragraphe 147).

Thèmes du suivi propres au Monténégro

Évolution du cadre institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

- Le GRETA recommande une nouvelle fois aux autorités monténégrines (comme il l'a déjà fait dans son deuxième rapport d'évaluation) d'examiner la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme qui serait une entité organisationnelle indépendante chargée d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et aux institutions concernées (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif) (paragraphe 24).

Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines :
 - à veiller à ce que l'Inspection du travail dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour mener des inspections en vue de prévenir et de détecter les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail ;
 - à renforcer la coopération entre les inspecteurs du travail, les membres des forces de l'ordre, les autorités fiscales et financières, les syndicats et les acteurs de la société civile, afin de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour mener avec succès des enquêtes et des poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail ;
 - à séparer les fonctions de répression des infractions à la législation sur l'immigration des fonctions d'inspection du travail et veiller à ce que les inspecteurs du travail accordent la priorité à la détection des travailleurs en situation irrégulière qui sont vulnérables à la traite ;
 - à mettre en place des mécanismes sûrs de signalement et de plainte pour les cas d'exploitation par le travail (paragraphe 154) ;
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient instaurer des mécanismes permettant de vérifier que les entreprises respectent les normes du travail et les droits humains dans leurs chaînes d'approvisionnement (paragraphe 155).

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

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient continuer d'investir dans des mesures sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite, y compris dans des activités de proximité auprès des communautés rom et égyptienne. Des efforts supplémentaires devraient être entrepris pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et contre les mariages d'enfants/précoces/forcés, et pour soutenir des politiques spécifiques visant à favoriser l'autonomisation des femmes et des filles comme moyen de combattre les causes profondes de la traite (paragraphe 162).
- Le GRETA invite les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts pour garantir un accès effectif aux procédures d'inscription à l'état civil et la délivrance de documents personnels aux réfugiés d'ex-Yougoslavie et aux personnes exposées au risque d'apatridie (paragraphe 163).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à renforcer encore l'identification des victimes de la traite. Les autorités devraient notamment :
 - rendre contraignantes les procédures opérationnelles standard pour l'identification des victimes de la traite et former tous les professionnels concernés à leur utilisation, y compris le personnel travaillant dans les structures pour demandeurs d'asile et dans les centres de rétention pour migrants ;
 - associer l'unité de police spécialisée dans la lutte contre la traite à des inspections conjointes avec l'Inspection du travail ;
 - veiller à ce que les membres des forces de l'ordre, les travailleurs sociaux, les ONG et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et aux fins d'exploitation par le travail ;
 - veiller à ce que, chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne de nationalité étrangère est une victime de la traite, cette personne puisse bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion ;
 - renforcer la coordination entre la procédure d'asile et le système d'assistance aux victimes de la traite, de manière à ce que les personnes identifiées au cours de la procédure d'asile comme étant vulnérables et exposées au risque de traite aient accès à la fois au statut de réfugié et à l'assistance/la protection prévues pour les victimes de la traite ;
 - permettre aux ONG spécialisées ayant de l'expérience en matière d'identification des victimes de la traite et d'assistance à ces personnes d'avoir régulièrement accès aux structures pour demandeurs d'asile et aux centres de rétention pour migrants, afin que ces ONG puissent contribuer à l'identification des victimes présumées de la traite ;
 - informer systématiquement tous les demandeurs d'asile, dans une langue qu'ils comprennent, sur leurs droits dans le cadre de la procédure d'asile, ainsi que sur les droits des victimes de la traite inscrits dans la législation et sur les services auxquels peuvent prétendre les victimes de la traite ;

- veiller à ce que toute expulsion hors du Monténégro soit précédée d'une évaluation des risques qui tienne pleinement compte des risques de traite ou de traite répétée au retour, conformément à l'obligation de non-refoulement (paragraphe 175).

Assistance aux victimes

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que toutes les mesures d'assistance prévues par la Convention soient garanties dans la pratique ; en particulier, les autorités devraient :
 - mettre en place un financement plus durable pour les foyers, afin de garantir la diversité et la qualité des services fournis, ainsi qu'un nombre de places suffisant pour toutes les victimes ayant besoin d'un hébergement sûr, y compris les hommes ;
 - fournir une assistance de longue durée aux victimes de la traite et faciliter leur réinsertion dans la société (paragraphe 185).

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

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts pour identifier les enfants victimes de la traite et leur apporter une assistance adéquate. Elles devraient en particulier :
 - veiller à ce que les enfants victimes de la traite bénéficient d'un hébergement et de services spécialisés dans tout le pays ;
 - veiller à ce qu'une évaluation sérieuse des risques soit effectuée avant qu'un enfant soit rendu à ses parents, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
 - assurer un suivi de longue durée de l'inclusion sociale des enfants victimes de la traite ;
 - veiller à ce que les procédures opérationnelles pour le traitement des enfants séparés de leurs parents et des enfants non accompagnés, ainsi que les procédures opérationnelles standard pour l'identification des victimes de la traite, soient effectivement mises en œuvre ;
 - dispenser une formation continue et fournir des outils aux parties prenantes (police, procureurs, autorités responsables de l'asile et des migrations, prestataires de services, ONG, autorités de protection de l'enfance et travailleurs sociaux) en ce qui concerne l'identification des enfants victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation (paragraphe 193).

Annexe 2 – Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- ministère de l'Intérieur
 - Département de lutte contre la traite des êtres humains
- Direction de la police
- ministère de la Justice
- ministère des Droits de l'homme et des minorités
- ministère de la Santé
- ministère de l'Éducation
- ministère du Développement durable et du Tourisme
- ministère du Travail et de la Protection sociale
 - l'Inspection du travail
- Agence pour l'emploi
- parquet de la Cour suprême
- Cour suprême
- haute cour de Podgorica
- École de police
- Centre de formation des magistrats du siège et du parquet
- Parlement du Monténégro
- Bureau du protecteur des droits de l'homme et des libertés (médiateur) du Monténégro

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)
- Fonds international des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Organisations non gouvernementales et autres organisations de la société civile

- Ordre des avocats du Monténégro
- Centre d'initiatives roms
- Montenegrin Women's Lobby
- Union des employeurs du Monténégro
- Centre des droits des femmes

Commentaires du gouvernement

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

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités monténégrines sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités monténégrines le 23 avril 2021 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités monténégrines (disponibles uniquement en anglais), reçus le 24 mai 2021, se trouvent ci-après.



Montenegro
Ministry of Interior
Department for Fight against Trafficking in Human Beings

AdDress: Mihaila Lalica no.1,
81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382 20 225 845

43 No: 082/61-11 286/11

May 24, 2021.

COUNCIL OF EUROPE
Directorate of Human Dignity, Equality and Governance
Executive Secretary of the Council of Europe Convention on Action against
Trafficking in Human Beings
Ms Petya Nestorova

Dear Mrs. Nestorova,

We received with great attention the final draft of the III GRETA Report on the implementation of the CoE Convention on Action against Trafficking in Human Beings in Montenegro.

We consider the report objective and of a great value, therefore we will take the necessary steps to implement all the recommendations as successfully as possible, because we believe that they contribute to the overall efforts of state institutions to identify THB victims, as well as to improve the rights and protection of victims of trafficking in Montenegro and effective criminal proceedings of traffickers.

I take this opportunity to thank You, your team and GRETA experts for many years of successful cooperation and in this regard I express my readiness to continue it in the future.

Yours sincerely,



Tijana Šuković

Tijana Šuković
HEAD OF DEPARTMENT FOR
FIGHT AGAINST TRAFFICKING
IN HUMAN BEINGS

In accordance with the request of GRETA, the Montenegrin authorities provided additional comments and information to the Report:

PARA 12:

“There has been a growing number of persons transiting Montenegro as part of a mixed migratory flow. According to UNHCR, a record-high number of asylum seekers expressing intention to apply for asylum was received in 2019 (7,975). Of these, the majority (75.9%) transited onwards from Montenegro without lodging an asylum application and only 1,921 applied for asylum (mostly male and originating from Morocco, Algeria, Iraq and Syria). There were 198 children seeking asylum (121 male and 77 female), of whom only 2% were unaccompanied (all male). UNHCR notes that since the establishment of the Montenegrin asylum system in 2007, no victims of THB have been identified in the context of asylum procedures, which may suggest that the procedures for screening for vulnerability indicators and identifying victims of trafficking among asylum seekers are not sufficient (see paragraph 171). According to updated information received by the Montenegrin authorities, in December 2020, following interviews with Afghani asylum seekers at the asylum centre in Spuz, criminal proceedings for human trafficking and slavery were initiated against a person. GRETA would like to be kept informed of the outcome of these proceedings, including whether the Afghani asylum seekers were formally identified as victims of trafficking, and whether they received assistance and protection.”

Comment from Operational Team for Combating Trafficking in Human Beings: The Operational Team for Combating THB and Higher State Prosecutor's Office Podgorica have not established a "trafficking in human beings and slavery" case, in which, according to this Report, were formally identified Afghan asylum seekers as victims of human trafficking.

PARA 37:

“A victim of THB who has suffered damages is also informed by the competent public prosecutor of his/her rights as an injured party, in line with the provisions of the CPC. Victims who have the status of witnesses in criminal proceedings are also informed of their rights and obligations as witnesses, according to the CPC. Further, pursuant to Article 52 of the CPC, victims of THB can file a private action with the competent court (i.e. constitute themselves as private prosecutors), which entitles them to certain rights listed in Article 58 of the CPC. In particular, the injured party who is a victim of a “criminal act against sexual freedom” (Chapter 18 of the CC) has the right to be heard and to have the procedure conducted by a judge of the same sex, if so allowed by the staff composition of the court (Article 58, paragraph 4 of the CPC). Further, pursuant to Article 59 of the CPC, if the competent prosecutor decides to drop the criminal charges and cease the investigation/prosecution, the injured party can take over the prosecution as a subsidiary prosecutor (further conditions are listed in Articles 60-65 of the CPC).”

Comment from the Supreme Court: We point out that in accordance with Article 52 of the Criminal Procedure Code of Montenegro, when the injured party has filed a criminal charge and in the course of the procedure it is ascertained that a criminal offence subject to private prosecution is involved, the charge shall be considered as timely private action if it was submitted within the deadline prescribed for a private action. The criminal offence of trafficking in human beings under Article 444 CCMNE is not a criminal offence for which prosecution may be undertaken via private action.

PARA 87:

“Following GRETA’s visit, there has been one more conviction for THB, in the case K. br. 4/19, dated 17 July 2020, in which the High Court in Podgorica sentenced the defendant to 10 years’ imprisonment (the judgment is not yet final). The investigation was initiated in October 2018, the indictment was issued on 24 January 2019 and was confirmed on 11 February 2019. According to a public statement issued by the High State Prosecutor's Office in Podgorica,⁴³ the defendant forced his four children (three boys and a girl) to beg and exploited their work, while threatening to kill them and committing physical violence

against them and their mother whenever they refused to comply, in the period from 1 January 2010 to 15 October 2018. The family lived in a poor neighbourhood of Podgorica, inhabited mainly by Roma. According to available data, in March 2006 the defendant had been accused of attempting to traffic his new-born daughter, but charges were pressed instead for the offence of "change of family status" (Article 218 of the CC), because the defendant and the baby's mother claimed that they had given her to another couple to take care of her, without payment, since they did not have money to provide an appropriate care, and the defendant was sentenced to 10 months' imprisonment."

Comment from the Supreme Court: In this case, deciding on the filed appeals, the Appellate Court of Montenegro, by decision Kž.br. 74/20 from 06/11/2020, reversed the judgment of the High Court in Podgorica K.br. 4/19 in part of the decision on sentencing, and sentenced the defendant to 8 years imprisonment.

Also, during 2019 and 2020, before the High Court in Podgorica, there were more cases in operation for to the criminal offense of trafficking in human beings, and their presentation follows below:

-In the case K.br.190/19 in which criminal proceedings were initiated against 2 persons (Pakistanis born in 1981 and 1990), and two male adults were injured parties, the court on 30/12/2020, passed a judgment acquitting the defendants of the charges. The procedure of deciding before the second instance court on the filed appeals is in progress.

-In the case K.br. 82/20 criminal proceedings were initiated against 1 person (a citizen of Kosovo, born in Kosovo in 1979, unemployed, married, father of ten children). On 28/12/2020, the court passed a judgment sentencing the defendant to imprisonment for a term of 2 (two) years and this judgment was upheld.

-When it comes to criminal proceedings ongoing before the High Court in Podgorica, these are the following cases:

1. K.br. 86/20 –Criminal proceedings were initiated against one male person (stateless, born in 1976 in Kosovo, against whom no detention was ordered), and one adult female was injured party. The first main trial was held on October 23, 2020, and the next is scheduled for 04/06/2021.
2. K.br. 161/20 –Criminal proceedings were instituted against one male person (Montenegrin citizen, born in Podgorica in 1977, unemployed, married, father of nine children, no detention ordered), and one minor female was injured party. The first main trial was held on March 11, 2021 and the next is scheduled for July 08, 2021.
3. K.br. 11/21 –Criminal proceedings were instituted against two male adults (stateless, born in Kosovo in 1973 and 1976, with residence in Montenegro, unemployed, married), and one female minor was injured party. The first main trial is scheduled for May 25, 2021.
4. K.br. 21/21 –Criminal proceedings were instituted against one female person (Montenegrin citizen, born in 1991 in Rožaje with residence in Podgorica, unmarried, unemployed), and several adult female persons were injured parties, one of whom is a citizen of the Republic of Serbia, while the others are Montenegrin citizens. In this case on 21/04/2021, a decision was enacted on the adoption of plea bargain.