

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Mesures de prévention et de détection des vulnérabilités
à la traite des êtres humains

RAPPORT D'ÉVALUATION MONTÉNÉGRO

GRETA

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



Mise en oeuvre de la
Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite
des êtres humains

GRETA(2025)12

Adopté le 1er juillet 2025
Publié le 3 novembre 2025

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



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/en/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule	4
Résumé général	6
Informations générales sur la traite des êtres humains au Monténégro	9
I. Introduction	10
II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains.....	12
III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains.....	14
1. Prévention de la traite des êtres humains.....	14
a. Introduction	14
b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains	15
<i>i. Enfants</i>	<i>15</i>
<i>ii. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite des êtres humains</i>	<i>17</i>
<i>iii. Personnes LGBTI</i>	<i>19</i>
<i>iv. Travailleuses et travailleurs migrants.....</i>	<i>21</i>
<i>v. Personnes en demande d'asile et personnes réfugiées.....</i>	<i>24</i>
<i>vi. Minorités défavorisées.....</i>	<i>28</i>
<i>vii. Personnes en situation de handicap</i>	<i>32</i>
2. Mesures visant à protéger et à promouvoir les droits des victimes de la traite.....	34
a. Identification des victimes de la traite	34
b. Assistance aux victimes	37
3. Droit pénal matériel et droit procédural.....	41
a. La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence	41
b. Enquêtes, poursuites et sanctions	43
c. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime	47
IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC).....	48
V. Thèmes du suivi propres au Monténégro	50
1. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15)	50
2. Indemnisation (article 15)	51
VI. Conclusions	53
Annexe 1 - Statistiques relatives aux victimes de la traite et aux affaires de traite au Monténégro entre 2020 et 2024	55
Annexe 2 - Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA	56
Annexe 3 - Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés.....	63
Commentaires du gouvernement	65

Préambule

Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (« 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 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 troisième cycle d'évaluation a porté sur l'accès des victimes de la traite à la justice et à des recours effectifs.

Pour le quatrième cycle d'évaluation de la Convention, le GRETA a décidé de se concentrer sur les vulnérabilités à la traite des êtres humains et sur les mesures prises par les États parties pour les prévenir, pour détecter et aider les victimes en situation de vulnérabilité, et pour sanctionner les trafiquants. Une attention particulière est aussi accordée à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour commettre des infractions de traite ; en effet, cette utilisation entraîne des changements structurels dans le mode opératoire des trafiquants et elle aggrave les vulnérabilités.

Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème. La notion de « vulnérabilité » apparaît aux articles 4 (définitions), 5 (prévention de la traite des êtres humains) et 12 (assistance aux victimes) de la Convention. Selon le paragraphe 83 du rapport explicatif de la Convention, « par abus de position de vulnérabilité, il faut entendre l'abus de toute situation dans laquelle la personne concernée n'a d'autre choix réel et acceptable que de se soumettre. Il peut donc s'agir de toute sorte de vulnérabilité, qu'elle soit physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique. Cette situation peut être, par exemple, une situation administrative précaire ou illégale, une situation de dépendance économique ou un état de santé fragile. En résumé, il s'agit de l'ensemble des situations de détresse pouvant conduire un être humain à accepter son exploitation. Les individus abusant d'une telle situation commettent une violation flagrante des droits de la personne humaine et une atteinte à sa dignité et à son intégrité auxquelles il n'est pas possible de renoncer valablement ».

Le GRETA renvoie au document d'information n° 12/2022 de l'ICAT sur la prise en compte de la vulnérabilité à la traite des êtres humains, qui définit la vulnérabilité comme « l'ensemble des facteurs intrinsèques, environnementaux ou contextuels qui augmentent le risque qu'une personne ou un groupe soit victime de la traite ». L'ICAT classe les facteurs de vulnérabilité en trois catégories : facteurs personnels (âge, genre, origine ethnique, handicap, etc.), facteurs situationnels (grande pauvreté, chômage, statut juridique, etc.) et facteurs contextuels (lois discriminatoires, politiques et normes sociales, conflits armés, crises, etc.). Ces facteurs interagissent et peuvent augmenter le risque que certaines personnes, certains groupes et/ou certaines communautés soient victimes de la traite¹. La vulnérabilité à la traite des êtres humains est également soumise à des facteurs intersectionnels, comme le genre, l'appartenance à un groupe minoritaire et le statut socioéconomique.

En plus de l'axe thématique sur les vulnérabilités à la traite des êtres humains, le GRETA a décidé que chaque État partie recevrait des questions de suivi adaptées à chaque pays sur les recommandations non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre après le troisième cycle d'évaluation.

¹ [ICAT Issue Brief No. 12 on Addressing vulnerability to trafficking in persons - Recherche \(bing.com\).](#)

Le GRETA rappelle qu'il a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « **exhorter** », « **considérer** » et « **inviter** », qui correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action recommandée dans le cadre de la mise en conformité de la législation et/ou de la pratique de l'État partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques nationales ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. En « invitant » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont sur la bonne voie et les encourage à poursuivre les actions engagées.

Résumé général

Le présent rapport, qui couvre la période 2021-2025 (jusqu'en juin 2025), évalue les mesures prises par le Monténégro afin de prévenir les vulnérabilités à la traite des êtres humains, de détecter et d'aider les victimes en situation de vulnérabilité, et de sanctionner les trafiquants. Ce faisant, il accorde une attention particulière à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le but de commettre des infractions de traite, mais aussi à l'utilisation des innovations technologiques pour prévenir la traite, protéger les victimes et poursuivre les trafiquants. En outre, le rapport évalue les progrès accomplis dans certains domaines examinés par le GRETA lors des cycles d'évaluation précédents.

Les autorités monténégrines ont pris une série de mesures pour développer le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la traite. En décembre 2023, le législateur a modifié le Code pénal de Monténégro pour y intégrer une disposition sur la non-sanction des victimes de la traite pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre, ainsi que pour étendre la définition de la traite figurant à l'article 444. En mai 2024, des représentant·es des institutions et de la société civile ont conclu un accord révisé de coopération dans le domaine de la lutte contre la traite, qui couvre la prévention, l'identification et la protection des victimes.

Le Monténégro est un pays d'origine, de destination et de transit des victimes de la traite. Le nombre total de victimes identifiées en 2021-2024 a été de 67, dont la majorité étaient des enfants (79 %). La principale forme d'exploitation était la mendicité forcée, suivie du mariage forcé et de l'exploitation sexuelle.

Au Monténégro, les membres des communautés rom et égyptienne, et en particulier les femmes et les enfants de ces communautés, sont souvent exposés à la mendicité forcée et au mariage d'enfants ou au mariage forcé. De plus, les femmes et les filles sont vulnérables à la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Les personnes apatrides, dont la plupart appartiennent aux communautés rom et égyptienne, sont aussi confrontées à des risques d'exploitation, en raison de leur situation précaire. Le nombre de travailleurs migrants a augmenté, particulièrement dans le secteur de la construction, et tout comme la main-d'œuvre saisonnière employée dans l'hôtellerie, ils sont vulnérables à l'exploitation. Les personnes en demande d'asile constituent une autre catégorie de personnes vulnérables à la traite.

Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités monténégrines pour prévenir la traite des enfants, notamment l'adoption de documents stratégiques visant à améliorer l'accès des enfants aux soins de santé et à l'éducation et à augmenter le budget de l'État consacré à l'aide sociale et à la protection de l'enfance. Le GRETA considère que les autorités devraient renforcer la prévention en augmentant la sensibilisation aux droits des enfants et aux risques de traite aux fins de différentes formes d'exploitation, et en dispensant des formations sur la traite au personnel enseignant et aux autres professionnel·les qui travaillent avec des enfants pour leur donner les moyens de développer la résilience des enfants.

En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient élaborer des mesures spécifiques pour renforcer la prévention en faisant progresser l'égalité entre les femmes et les hommes et en éradiquant la violence fondée sur le genre, et prendre des dispositions concrètes pour prévenir la traite des femmes et des filles aux fins d'exploitation sexuelle dans le contexte de la « prostitution de luxe ».

Au Monténégro, les personnes LGBTI figurent parmi les groupes les plus vulnérables, mais aucune recherche sur leur vulnérabilité à la traite n'a été menée dans le pays. Le GRETA invite les autorités à mener de telles recherches et à concevoir des mesures de prévention spécifiquement destinées aux personnes LGBTI, en coopération étroite avec les organisations de la société civile.

Le nombre de travailleuses et travailleurs migrants venus de pays tiers est en augmentation au Monténégro, en raison de la pénurie croissante de main-d'œuvre. Le GRETA note que les permis de travail lient ces personnes à leur employeur et que cette dépendance les rend plus vulnérables à l'exploitation, voire à la traite. En outre, le manque de ressources humaines et financières de l'Inspection du travail limite sa capacité à mener des inspections régulières et proactives. Le GRETA considère que les autorités

devraient réduire la dépendance des travailleurs migrants vis-à-vis de leur employeur en leur délivrant des permis de travail qui leur permettent de changer d'employeur, établir des mécanismes de signalement sûrs et veiller, lors des inspections, à la disponibilité d'interprètes pour les langues communément parlées par les travailleuses et travailleurs étrangers.

En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour éviter que les personnes en demande d'asile ou réfugiées ne soient victimes de la traite. Il s'agirait notamment d'améliorer l'accès de ces personnes au marché du travail et aux soins de santé. De plus, le GRETA exhorte les autorités à augmenter les ressources humaines et financières des centres d'action sociale pour que les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille bénéficient d'une protection suffisante assurée par des tuteurs légaux.

Les autorités ont pris des mesures pour réduire la vulnérabilité des enfants roms et égyptiens, telles que changements législatifs, campagnes d'éducation et prévention du décrochage scolaire. Toutefois, des efforts supplémentaires devraient être déployés pour s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale des Roms et des Égyptiens, qui constituent les causes profondes de la traite. Le rapport souligne aussi la nécessité de veiller à ce que les personnes risquant d'être apatrides aient pleinement accès aux procédures d'inscription à l'état civil.

Il y a eu des cas de personnes en situation de handicap se livrant à la mendicité forcée ainsi que de cas d'exploitation sexuelle d'enfants en situation de handicap intellectuel qui n'ont pas donné lieu à des enquêtes pour traite car la police estimait manquer de preuves. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient mener des recherches concernant les vulnérabilités des personnes handicapées à la traite et concevoir des mesures de prévention visant spécifiquement ce groupe. De plus, une formation sur la traite devrait être dispensée aux professionnel·les qui viennent en aide à ces personnes.

En 2019, les autorités ont créé une équipe pour l'identification formelle des victimes de la traite et ont adopté des procédures opérationnelles standard pour l'identification des victimes. Depuis, le nombre de victimes de la traite identifiées au Monténégro a augmenté. Toutefois, aucune victime de la traite n'a été identifiée parmi les personnes en demande d'asile et les personnes placées en centre de rétention pour migrants. Tout en saluant l'approche pluridisciplinaire de l'identification des victimes, qui est indépendante de l'ouverture d'une procédure pénale, le GRETA considère que les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires, notamment établir une procédure qui permette à la police des frontières et au personnel des centres d'accueil d'identifier les victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile et les personnes migrantes en situation irrégulière, y compris les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille. En outre, le GRETA exhorte les autorités à 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.

Tout en saluant l'ouverture d'un refuge public spécialisé dans l'accueil des enfants victimes de la traite, le GRETA constate avec préoccupation qu'il n'y a toujours pas de refuge pour les hommes victimes de la traite. Le GRETA exhorte les autorités à veiller à ce qu'un hébergement soit mis à la disposition des hommes victimes de la traite et à ce que le processus d'approbation et de révocation des licences pour les ONG qui gèrent des refuges soit transparent et prévoie un suivi approprié. En outre, le GRETA considère que les autorités devraient apporter une assistance à long terme aux victimes de la traite et faciliter leur réinsertion dans la société.

De plus, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient veiller à ce que l'abus d'une situation de vulnérabilité soit dûment reconnu dans les affaires pénales. Dans ce contexte, elles devraient continuer d'assurer la formation des professionnel·les concernés sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et sur la manière dont cette situation peut être instrumentalisée dans le contexte de la traite.

Le nombre annuel d'affaires de traite faisant l'objet d'enquêtes et de poursuites a augmenté par rapport à la période de référence précédente. Tout en saluant cette augmentation, le GRETA souligne la nécessité de mener des enquêtes proactives sur les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi que sur les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle qui se produiraient dans les régions côtières. Dans ce contexte, les autorités devraient veiller à ce que des ressources humaines et financières suffisantes soient mises à la disposition de la police et du ministère public. De plus, le GRETA exhorte les autorités à apporter une protection et un soutien appropriés aux victimes de la traite tout au long de la procédure pénale.

Les autorités monténégrines ont souligné le rôle croissant d'internet dans le recrutement et l'exploitation des victimes et évoqué la vulnérabilité particulière des enfants dans ce contexte. Le rapport se réfère à différentes initiatives de sensibilisation aux risques que présentent les TIC en lien avec la traite. Le GRETA invite les autorités à prendre des mesures de prévention supplémentaires ciblant spécifiquement la traite facilitée par les TIC, notamment en investissant dans le renforcement des capacités et dans les outils numériques, pour être en mesure d'enquêter de manière proactive, et à renforcer la coopération avec les entreprises du secteur des TIC et les fournisseurs de services internet.

Tout en saluant les modifications apportées récemment à la loi sur l'assistance juridique gratuite, le GRETA est préoccupé par le fait qu'aucune victime de la traite n'a bénéficié d'une assistance juridique gratuite. C'est pourquoi le GRETA considère que les autorités devraient prendre des mesures pour faciliter et garantir l'accès des victimes de la traite à la justice, en veillant en particulier à ce qu'un·e avocat·e soit désigné dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite.

Le rapport constate que, comme à l'époque de la deuxième et de la troisième évaluations, aucune victime de la traite ne s'est vu accorder d'indemnisation. En conséquence, le GRETA exhorte les autorités à 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, à veiller à ce que la collecte de preuves du préjudice subi par la victime fasse partie intégrante de l'enquête pénale, et à dispenser des formations sur l'indemnisation aux avocat·es, aux procureur·es et aux juges. De plus, les autorités devraient 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 l'indemnisation des victimes d'infractions violentes.

Informations générales sur la traite des êtres humains au Monténégro (couvrant la période de 2021 au 4 juillet 2025)

Entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains	1 ^{er} novembre 2008
Évaluations par le GRETA	• Premier rapport d'évaluation (publié le 13 septembre 2012) • Deuxième rapport d'évaluation (publié le 28 septembre 2016) • Troisième rapport d'évaluation (publié le 2 juin 2021)
Coordination de la lutte contre la traite	• Département de lutte contre la traite des êtres humains au sein du ministère de l'Intérieur (coordonnateur national de la lutte contre la traite) • Organe de coordination qui supervise la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains
Rapporteur national	La fonction de rapporteur national n'a pas encore été établie.
Organes spécialisés	• Équipe pluridisciplinaire chargée de l'identification formelle des victimes de la traite des êtres humains • Équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes migrantes, comprenant des représentant-es de la police et du parquet • Groupe chargé de la lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes, la traite des êtres humains et les migrations illégales au sein de la Direction de la police
Stratégie nationale/plan d'action national	Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains (2019-2024), qui s'accompagne de plans d'action nationaux.
Législation pertinente	• Code pénal du Montenegro (dont l'article 444 érige la traite des êtres humains en infraction pénale) • Code de procédure pénale • Loi sur l'assistance juridique gratuite • Loi sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes (pas encore en vigueur) • Loi sur la protection sociale et la protection de l'enfance • Loi sur les soins de santé • Loi sur les étrangers
Mécanisme national d'orientation (MNO)	L'identification formelle des victimes de la traite est effectuée par une équipe pluridisciplinaire composée de membres des forces de l'ordre, d'un-e spécialiste de l'action sociale et d'un-e représentant-e de la société civile. Elle ne dépend pas de l'ouverture d'une procédure pénale. Les institutions et les ONG fournissant des services aux victimes de la traite ont conclu un accord de coopération révisé en mai 2024.
Profil en matière de traite	Le Monténégro est un pays d'origine, de destination et de transit des victimes de la traite. La majorité des victimes identifiées étaient des enfants (79 % de l'ensemble des victimes). La forme d'exploitation la plus fréquente était la mendicité forcée, suivie du mariage forcé et de l'exploitation sexuelle. Neuf femmes ont été identifiées comme victimes de la traite, principalement aux fins d'exploitation sexuelle. Huit victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail ont été identifiées, toutes en 2024.

I. Introduction

1. Le Monténégro a été l'un des premiers pays à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention »). Au fil des ans, les autorités monténégrines ont pris une série de mesures pour développer le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la traite, ainsi que pour renforcer la coordination entre les parties prenantes et la coopération internationale. Ces mesures comprennent la modification de la définition de la traite prévue par le Code pénal (CP) du Monténégro pour la mettre en conformité avec la Convention ainsi que l'adoption de procédures opérationnelles standard pour l'identification des victimes de la traite. Les autorités adoptent régulièrement des stratégies et des plans d'action pour lutter contre la traite. De plus, les autorités ont créé une équipe pluridisciplinaire chargée de l'identification formelle des victimes de la traite, une unité de police chargée de la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi qu'une équipe opérationnelle de lutte contre la traite et le trafic illicite de personnes migrantes, qui inclut des représentant·es de la police et du parquet. Cependant, après trois cycles d'évaluation, le GRETA a conclu que des lacunes subsistaient dans certains domaines, tels que l'identification des victimes de la traite des êtres humains, l'accès des victimes à une assistance et une indemnisation, ainsi que les enquêtes et les poursuites dans les affaires de traite.

2. Sur la base du troisième rapport du GRETA, le 4 juin 2021, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités monténégrines, dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai de deux ans. Le rapport soumis par les autorités monténégrines a été examiné à la 32^e réunion du Comité des Parties (16 juin 2023) et a été rendu public².

3. Le 1^{er} mars 2024, le GRETA a lancé le quatrième cycle d'évaluation de la Convention au titre du Monténégro en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités monténégrines. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 1^{er} juillet 2024, date à laquelle la réponse des autorités a été reçue.

4. Du 2 au 5 décembre 2024 s'est déroulée une visite d'évaluation au Monténégro, en vue 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 :

- M^{me} Biljana Lubarovska, member du GRETA ;
- M. Luka Mađerić, member du GRETA ;
- M^{me} Asja Žujo, administratrice au Secrétariat de la Convention.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré des représentant·es des institutions suivantes : le ministère de l'Intérieur, et notamment le Département de lutte contre la traite des êtres humains, le groupe chargé de la lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes, la traite des êtres humains et les migrations illégales, la police des frontières, la Direction de l'asile, la Direction chargée des personnes étrangères, des migrations et de la réadmission, la Direction de l'accueil des personnes étrangères en quête de protection internationale, le groupe de lutte contre la cybercriminalité, ainsi que le ministère de la Justice, le ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social, le ministère de la Protection sociale, de la Famille et de la Démographie, le ministère du Tourisme, le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation, le ministère des Affaires étrangères, et le ministère des Droits humains et des Droits des minorités. Des réunions ont par ailleurs eu lieu avec les parquets, les représentant·es de la Cour suprême et de la haute cour de Podgorica, ainsi que le service chargé de l'exécution des sanctions pénales. La délégation s'est également entretenue avec des représentant·es du Bureau du protecteur des droits humains et des libertés, des membres du Parlement, et le Conseil des Roms.

² <https://rm.coe.int/report-submitted-by-the-authorities-of-montenegro-on-measures-taken-to/1680aba92c>.

6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparées avec des organisations non gouvernementales (ONG). Elle a aussi rencontré des représentant·es du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans le refuge de l'État pour les enfants victimes, dans le refuge pour les adultes de sexe féminin victimes de la traite, ainsi que dans le centre d'accueil pour personnes en demande d'asile à Podgorica.

8. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations figure à l'annexe 3 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

9. Le GRETA tient à remercier les autorités monténégrines pour leur coopération et en particulier les personnes de contact désignées pour assurer la liaison avec le GRETA concernant l'organisation de la visite, Mme Irena Vuković et Mme Dragana Babić du Département de lutte contre la traite des êtres humains relevant du ministère de l'Intérieur.

10. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 53^e réunion (24-28 mars 2025) et l'a soumis aux autorités monténégrines pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 11 juin 2025 et ont été pris en compte par le GRETA lors de l'examen et de l'adoption du rapport final au cours de la 54^e réunion (tenue du 30 juin au 4 juillet 2025). Le rapport rend compte de la situation au 4 juillet 2025 ; 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 2.

II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

11. Le Monténégro est un pays d'origine, de destination et de transit des victimes de la traite. Le nombre total de victimes identifiées entre 2021 et 2024 était de 67³ (voir le tableau de l'annexe 1 pour des statistiques détaillées). L'immense majorité des victimes étaient des enfants (79 %). Neuf femmes ont été identifiées comme victimes de la traite, principalement aux fins d'exploitation sexuelle. Seulement cinq hommes ont été identifiés comme victimes de la traite, tous en 2024. La majorité des victimes identifiées étaient exploitées par la mendicité forcée, suivie par le mariage forcé et l'exploitation sexuelle. Huit victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail ont été identifiées, toutes en 2024. En ce qui concerne les nouvelles tendances, plusieurs cas de traite de femmes à des fins d'exploitation dans la pornographie ont été identifiés pour la première fois en 2023.

12. Depuis la troisième évaluation du GRETA, le cadre législatif et institutionnel au Monténégro a connu plusieurs modifications, qui sont utiles à la lutte contre la traite.

13. En décembre 2023, le Code pénal (CP) a été modifié pour inclure une disposition sur la non-sanction des victimes de la traite pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre (article 444, paragraphe 11). Le GRETA salue l'adoption d'une disposition spécifique sur la non-sanction et invite les autorités à assurer son application dans la pratique. De plus, l'enlèvement a été ajouté à la définition de la traite parmi les moyens de commettre l'infraction à l'article 444, paragraphe 1, du CP, et à l'article 444, paragraphe 5, une forme plus grave de l'infraction pénale de la traite des êtres humains a été ajoutée si, à la suite de l'infraction visée au paragraphe 3 de cet article, des blessures physiques graves ont été infligées à un enfant. L'infraction distincte de vente d'enfants a été ajoutée au CP par le biais de l'article 445a, et le fait de contraindre une personne à contracter un mariage, un mariage coutumier ou un partenariat entre personnes de même sexe a été introduite par l'article 214a (voir le paragraphe 35).

14. En mai 2024, les représentant·es des institutions et des ONG concernées ont conclu un accord révisé de coopération mutuelle dans le domaine de la lutte contre la traite, qui couvre la prévention, l'identification et la protection des victimes de la traite (voir le paragraphe 106).

15. En ce qui concerne le cadre institutionnel, la coordination de la lutte contre la traite reste assurée par le Département de lutte contre la traite des êtres humains, sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, qui est dirigé par le coordonnateur national de la lutte contre la traite. Au moment de la visite du GRETA, les autorités étaient sur le point de nommer un nouveau coordonnateur de la lutte contre la traite, après la promotion du précédent coordonnateur à un poste différent. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines indiquent que le nouveau coordonnateur de la lutte contre la traite n'a pas encore été nommé.

16. En avril 2024, l'équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains, créée en 2018, a vu ses compétences s'élargir afin d'inclure le trafic illicite de personnes migrantes. Elle est alors devenue l'équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes migrantes (voir le paragraphe 133).

17. Aucune avancée n'a été réalisée pour établir la fonction de rapporteur national indépendant sur la traite, malgré le fait que la Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains pour 2019-2024 prévoit que les autorités examinent cette possibilité. Le GRETA tient à répéter que, de son point de vue, l'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un

³ À titre de comparaison, au cours de la période d'évaluation précédente, le nombre total de victimes identifiées s'élevait à 70, avec trois victimes en 2016, quatre en 2017, dix en 2018, une en 2019 et 52 en 2020.

suivi et une évaluation adéquats. Le principal élément du mécanisme des rapporteurs nationaux, au sens de l'article 29, paragraphe 4 de la Convention⁴, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris les coordonnateurs nationaux, et à cette fin d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents⁵. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient étudier la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un mécanisme existant pour assurer le suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État, comme le prévoit l'article 29, paragraphe 4, de la Convention.

18. Au moment de la visite du GRETA, les autorités étaient en train de mettre en œuvre la Stratégie de lutte contre la traite pour 2019-2024, décrite dans le troisième rapport du GRETA⁶, et son plan d'action pour 2024, qui a été adopté en mai 2024. Le budget prévu pour la mise en œuvre du plan d'action 2024 était de 657 680 euros (dont 378 050 euros devaient provenir du budget de l'État et le reliquat devait être couvert par des donateurs internationaux). En mai 2024, les autorités ont en outre adopté le rapport gouvernemental sur la mise en œuvre du plan d'action précédent (2023)⁷. Une évaluation indépendante de la Stratégie 2019-2024, commandée par l'OSCE, a été élaborée en novembre 2024 et soumise aux membres de l'organe de coordination qui supervise la mise en œuvre de la Stratégie⁸. Il en ressort que la mise en œuvre de la stratégie était globalement positive, mais que des domaines pourraient être améliorés, en particulier en matière de renforcement des partenariats et de la coordination au niveau local et international⁹. L'évaluation a aussi montré que le grand nombre d'activités prévues dans les plans d'action, ainsi que l'impact des restrictions liées à la pandémie de covid-19 et les changements fréquents de gouvernement, ont fait peser une charge importante sur les institutions responsables de la mise en œuvre¹⁰. Elle proposait des recommandations concrètes pour l'élaboration de la prochaine stratégie, et notamment renforcer les synergies avec d'autres documents stratégiques, en incluant davantage de questions transversales et en les traitant en conséquence (par exemple, le genre, les personnes en situation de handicap et le lien entre la traite et la pauvreté), ainsi qu'en améliorant la coordination entre les institutions au niveau central mais aussi entre les institutions locales et centrales¹¹. Le GRETA a appris l'élaboration d'un nouveau projet de stratégie pour les quatre prochaines années. Ce projet devrait être développé et adopté par un groupe de travail (composé notamment d'observateurs d'organisations internationales) lors de deux réunions prévues fin décembre 2024. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines indiquent que la nouvelle stratégie (2025-2028) et le plan d'action qui l'accompagne pour 2025 sont en cours de finalisation, en concertation avec les institutions concernées et l'OSCE.

⁴ « Chaque Partie envisage de nommer des Rapporteurs Nationaux ou d'autres mécanismes chargés du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et de la mise en œuvre des obligations prévues par la législation nationale. »

⁵ Dans ce contexte, voir aussi le rapport de synthèse de la réunion consultative sur le renforcement des partenariats avec les rapporteurs nationaux et mécanismes équivalents organisée par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, à Berlin, les 23 et 24 mai 2013.

⁶ Voir le troisième rapport du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 15.

⁷ D'après le rapport, sur 63 activités prévues, 43 ont été pleinement mises en œuvre, cinq ont été partiellement mises en œuvre et 15 activités n'ont pas été mises en œuvre. Les activités qui n'ont pas été mises en œuvre relevaient des domaines stratégiques suivants : la prévention de la traite, la protection des victimes de la traite, la réponse de la justice pénale à la traite, et les partenariats, la coordination et la coopération internationale.

⁸ Voir le troisième rapport du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 16.

⁹ Netkova Bistra, Evaluation of the Implementation of the Strategy for Combating Trafficking in Human Beings 2019-2024, p. 33.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibid., p. 54.

III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Introduction

19. La prévention est essentielle dans la lutte contre la traite. L'article 5 de la Convention exige donc des États parties qu'ils établissent et/ou soutiennent des politiques et programmes efficaces pour prévenir la traite, en assurant une coordination entre les organismes publics, les organisations non gouvernementales et les autres éléments de la société civile qui sont concernés. Ces politiques et programmes doivent être particulièrement axés sur les personnes vulnérables à la traite et sur les professionnel·les concernés par la traite, et doivent comprendre des recherches, des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, des initiatives sociales et économiques et des programmes de formation. Lors de la conception et de l'application des mesures de prévention, les États parties sont tenus de promouvoir une approche fondée sur les droits humains, d'utiliser l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une approche respectueuse des enfants, et de prendre des mesures spécifiques afin de réduire la vulnérabilité des enfants à la traite. De plus, en application de l'article 5 de la Convention, les États parties prennent des mesures pour que les migrations puissent se faire de manière légale. Enfin, l'article 6 de la Convention prévoit l'obligation positive, pour les Parties, d'adopter des mesures pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes aboutissant à la traite.

20. Les autorités monténégrines et les ONG actives dans le domaine de la lutte contre la traite ont identifié plusieurs groupes vulnérables à la traite des êtres humains au Monténégro. Les membres des communautés rom et égyptienne, en particulier les femmes et les enfants, sont souvent exposés à la mendicité forcée et au mariage d'enfant ou au mariage forcé. Les personnes apatrides, dont la plupart appartiennent aux communautés rom et égyptienne, sont aussi confrontées à des risques d'exploitation voire de traite, en raison de leur situation précaire. De plus, le nombre de travailleurs et travailleuses migrants a augmenté, particulièrement dans le secteur de la construction. Tout comme la main-d'œuvre saisonnière employée dans l'hôtellerie, ils sont vulnérables à l'exploitation. Les interlocuteurs du GRETA ont aussi noté que les femmes et les filles sont vulnérables à la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans les régions côtières. Les personnes en demande d'asile constituent une autre catégorie de personnes vulnérables à la traite.

21. La Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains 2019-2024 comprend un chapitre consacré à la prévention, qui définit les objectifs suivants : 1) améliorer les connaissances des professionnel·les susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite, 2) sensibiliser le grand public à la traite et réduire la demande de services fournis par des victimes de la traite, 3) réduire la vulnérabilité des groupes vulnérables par le biais de projets visant à favoriser leur autonomisation, 4) améliorer le système de collecte des données et mener des recherches sur les nouvelles tendances liées à la traite, et 5) améliorer les connaissances sur les risques et les conséquences de la pornographie mettant en scène des enfants et d'autres formes d'exploitation sexuelle, ainsi que des abus sur des enfants en utilisant les technologies de l'information et de la communication. Le plan d'action 2024 donne plus de précisions sur les mesures à mettre en œuvre pour chaque objectif. Il s'agit notamment de financer des projets d'ONG (dans le cadre de l'objectif 3) visant à combattre la traite aux fins de mariage d'enfant ou mariage arrangé et de mendicité forcée et à protéger les droits des minorités (comme les Roms et les Égyptiens), pour un budget total prévu de 80 000 euros. Dans son introduction, le plan d'action souligne la nécessité d'intensifier l'identification des victimes parmi les personnes migrantes, la main-d'œuvre saisonnière et les personnes en demande d'asile. Cependant, il ne prévoit aucune mesure de prévention ciblant spécifiquement ces catégories ou d'autres groupes identifiés comme étant vulnérables.

22. Les autorités monténégrines et les organisations de la société civile ont mis en œuvre un certain nombre de campagnes destinées à sensibiliser le grand public au phénomène de la traite. En 2021, le Département de lutte contre la traite des êtres humains, avec le soutien de l'ambassade des États-Unis, a créé et mis en place des panneaux d'affichage dans huit villes et aux points de passage des frontières contenant des messages sur la traite ainsi que le numéro de la ligne téléphonique pour les victimes de la traite (11 66 66). En juillet 2022, le Département a diffusé un spot vidéo à la télévision nationale fournissant des informations sur la ligne téléphonique. Le 30 juillet 2023, à l'occasion de la Journée mondiale contre la traite des êtres humains, en coopération avec les gouvernements locaux, l'OIM, la Croix-Rouge et les ONG « Monténegrin Women's Lobby », Defendology et le service de permanence téléphonique pour les femmes et les enfants victimes de violence, le Département a organisé une campagne d'information dans 15 villes intitulée « Recognise and report human trafficking » (Reconnaître et signaler la traite des êtres humains). Dans ce cadre, des dépliants et des brochures ont été distribués à la population. D'après l'évaluation indépendante de la Stratégie et de ses plans d'action mentionnée auparavant, s'il n'est pas possible de déterminer si l'indicateur d'« une hausse du niveau de sensibilisation du public de 10 % d'ici 2024 » a été atteint, les campagnes de sensibilisation ont eu des répercussions positives, comme le montre l'augmentation du nombre d'appels de victimes présumées de la traite reçus par la permanence téléphonique dédiée¹².

23. D'après les autorités monténégrines, les expériences des victimes de la traite sont prises en compte dans l'élaboration des stratégies de lutte contre la traite et sont incluses dans la formation dispensée aux professionnel·les concernés. Le GRETA salue cette pratique. Soulignant l'importance de prendre en compte le vécu et les opinions des victimes et des survivants de la traite pour éclairer l'élaboration des politiques et des mesures anti-traite, le GRETA invite les autorités monténégrines à créer un conseil consultatif des survivants de la traite. À cet égard, il renvoie aux Lignes directrices du BIDDH pour la mise en place et le maintien de Conseils consultatifs internationaux des survivants (*ODIHR Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils*)¹³ ainsi qu'à la Note d'information de l'ICAT sur la garantie d'une inclusion éthique des survivants¹⁴.

b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

24. Cette partie examine les mesures préventives prises concernant certains groupes vulnérables sur la base des informations fournies par les autorités monténégrines et par des acteurs non étatiques. Le GRETA souligne que toute personne appartenant à l'un de ces groupes n'est pas vulnérable à la traite en tant que telle, d'autres facteurs de vulnérabilité étant généralement associés. Les différents groupes sélectionnés devraient être considérés en tenant dûment compte de la complexité et de l'intersectionnalité des vulnérabilités à la traite.

i. Enfants

25. Dans ses rapports précédents sur le Monténégro, le GRETA a accordé une attention particulière à la prévention de la traite des enfants, en particulier les enfants issus des minorités rom et égyptienne et les enfants étrangers non accompagnés ou séparés. Cette partie porte sur les mesures générales destinées à prévenir la traite d'enfants et les phénomènes connexes. Les mesures visant à réduire la vulnérabilité des enfants roms et égyptiens sont abordées aux paragraphes 74 à 80 et, s'agissant des enfants non accompagnés, aux paragraphes 61 à 63 de ce rapport. La question de la prévention de la

¹² Netkova Bistra, Evaluation of the Implementation of the Strategy for Combating Trafficking in Human Beings 2019-2024, p. 36.

¹³ OSCE/BIDDH, *Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils (NSTACs)*, 2024.

¹⁴ ICAT, *Ensuring Ethical Survivor Inclusion*, Issue Brief, 2025

traite des enfants facilitée par les technologies de l'information et de la communication est traitée aux paragraphes 156, 157 et 159.

26. La Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains 2019-2024 reconnaît la vulnérabilité des enfants à la traite. Cependant, d'après l'évaluation de la Stratégie mentionnée au paragraphe 18, elle ne couvrirait pas les catégories subsidiaires d'enfants également vulnérables à la traite, comme les enfants sans protection parentale et les enfants victimes de violence domestique¹⁵. Il semble qu'aucune recherche n'ait été menée sur les vulnérabilités à la traite des différents groupes d'enfants, laquelle pourrait servir de base à l'élaboration de mesures de prévention ciblées¹⁶. Le plan d'action 2024 comprend un certain nombre de mesures pertinentes pour la prévention de la traite des enfants en général, tels que former le corps enseignant, organiser des ateliers à l'intention des élèves de l'enseignement élémentaire et supérieur, et soutenir des projets d'ONG visant à lutter contre les mariages d'enfants, les mariages forcés, ainsi que la mendicité forcée.

27. Le Monténégro a adopté plusieurs autres documents stratégiques qui sont pertinents pour la prévention de la traite des enfants, et notamment : la Stratégie sur les droits de l'enfant (2019-2023) ; la Stratégie sur la désinstitutionnalisation (2025-2028) et son plan d'action pour 2025 ; la Stratégie pour le développement d'un système de protection sociale et la protection de l'enfance (2025-2028) ; et la Stratégie sur la prévention et la protection des enfants contre la violence (2025-2029) et son plan d'action pour 2025-2026. Ces documents, qui font référence au phénomène de la traite des êtres humains et à la Stratégie de lutte contre la traite susmentionnée, contiennent des mesures pertinentes pour prévenir la traite des enfants : améliorer l'accès des enfants aux soins de santé et à l'éducation, protéger les enfants contre la violence, y compris contre les abus sexuels et la traite, et augmenter le budget de l'État pour l'aide sociale et la protection de l'enfance.

28. Le ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation organise une campagne d'information annuelle dans les établissements d'enseignement élémentaire et secondaire à l'occasion de la Journée mondiale contre la traite des êtres humains (18 octobre), avec des ateliers, des conférences, des représentations et des débats au sujet de la traite, de la violence et de l'exploitation sexuelles, ainsi que de la cyberviolence. Au total, 427 événements ont eu lieu en 2021, 363 en 2022, impliquant 49 établissements, 700 en 2023 dans plus de 70 établissements, et environ 600 dans plus de 60 établissements en 2024. Les 17 et 18 octobre 2024, le ministère de l'Intérieur a organisé, en coopération avec le ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation, des conférences dans plusieurs établissements d'enseignement secondaire sur les risques de traite des êtres humains par le biais des médias sociaux et des plateformes en ligne.

29. Le GRETA a été informé que l'Institut de protection sociale et de l'enfance forme le personnel de l'action sociale et d'autres professionnels en matière de prévention, d'identification et d'orientation des victimes de la traite des êtres humains, y compris sur des thèmes comme la mendicité des enfants et les mariages d'enfants ou mariages forcés. Une formation est aussi dispensée aux professionnel·les des services sociaux et de la protection de l'enfance compétents concernant la protection des enfants contre les abus, la négligence et l'exploitation, ainsi qu'aux personnes qui travaillent avec des enfants et des jeunes issus des communautés rom et égyptienne. En 2023, l'Institut de protection sociale et de l'enfance a organisé une conférence sur la coopération intersectorielle dans le domaine de la protection de l'enfance contre la violence domestique. Les parents et les tuteurs ont accès à un manuel en ligne, et des exemplaires papier ont été distribués aux établissements participant à la formation sur les compétences socioémotionnelles. En 2023 et 2024, le Département de perfectionnement professionnel continu de l'Institut pour l'éducation a organisé trois sessions de formation à l'intention du corps enseignant sur le

¹⁵ Netkova Bistra, Evaluation of the Implementation of the Strategy for Combating Trafficking in Human Beings 2019-2024, p. 47.

¹⁶ La Stratégie (p. 28) reconnaît simplement que d'après les tendances régionales et internationales, ainsi que les données statistiques, les jeunes, en particulier les enfants privés de soins parentaux, les enfants en situation de handicap, les enfants présentant des problèmes de comportement, les enfants qui souffrent de toxicomanie et les enfants exposés aux abus représentent des groupes vulnérables.

rôle du système d'enseignement pour prévenir la traite des enfants, les mariages illicites et l'exploitation économique des enfants.

30. Le ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation assure le suivi des cas de violence dans les établissements d'enseignement et des mesures prises pour y remédier par le biais du Système d'information du Monténégro sur l'éducation. L'Institut pour l'éducation a élaboré des recommandations sur la gestion du problème de la violence dans les établissements scolaires, qui ont été envoyées à l'ensemble des structures éducatives du pays. De plus, des équipes de soutien pour les enfants qui ont été impliqués dans des cas de violence entre élèves ou qui risquent d'abandonner l'école ont été mises en place dans les établissements, une attention particulière étant accordée aux enfants issus de groupes défavorisés. Chaque équipe est composée d'un·e pédagogue, d'un·e représentant·e de l'administration, de l'enseignant·e de la classe, de l'enseignant·e de la matière et d'un médiateur ou une médiatrice. Un·e responsable de la coordination d'équipe, en coopération avec les membres, organise des ateliers sur la lutte contre les préjugés et les stéréotypes, connus sous le nom de « pack anti-discrimination »¹⁷. Le GRETA invite les autorités monténégrines à renforcer les équipes de soutien des élèves roms et égyptiens en intégrant la prévention de la traite dans leurs activités.

31. Le GRETA salue les efforts des autorités monténégrines et considère qu'elles devraient renforcer les mesures visant à prévenir la traite des enfants, et notamment :

- mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des différents groupes d'enfants (y compris les enfants en situation de handicap, les enfants privés de soins parentaux et les enfants placés en institution), et élaborer des mesures spécifiques destinées à ces **groupes** ;
- continuer de sensibiliser les enfants, les parents et les personnes qui s'occupent des enfants aux droits de ces derniers et aux risques de traite des êtres humains aux fins de différentes formes d'exploitation, en accordant une attention particulière aux enfants en situation de **vulnérabilité** ;
- continuer d'assurer la formation sur la traite des êtres humains au personnel enseignant et aux autres professionnel·les qui travaillent avec des enfants pour leur donner les moyens de renforcer la capacité de résilience des enfants.

ii. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite des êtres humains

32. Les femmes et les filles victimes de la traite sont principalement soumises à l'exploitation sexuelle ainsi qu'au mariage d'enfants ou au mariage forcé. La majorité des victimes de la traite de sexe masculin ont été soumises à l'exploitation par le travail. Les garçons sont vulnérables à la mendicité forcée et, dans une moindre mesure, au mariage d'enfants.

33. La Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains 2019-2025 reconnaît la dimension de genre de la traite. Néanmoins, d'après l'évaluation indépendante de la stratégie mentionnée plus haut, les axes stratégiques et les objectifs, ainsi que la plupart des activités, sont neutres au regard du genre, et la stratégie ne prévoit pas d'indicateurs ventilés par genre au niveau des indicateurs de performance et des indicateurs de résultat¹⁸. En outre, le Monténégro a adopté plusieurs autres documents stratégiques et juridiques importants, à savoir la Stratégie pour la mise en œuvre de la Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité 2024-2027 et son plan d'action pour 2024-2025,

¹⁷ <http://www.skolskiportal.edu.me/Ideje%20za%20rjeavanje%20dilema%20izazova/Paket%20nediskriminacija.pdf>.

¹⁸ Netkova Bistra, Evaluation of the Implementation of the Strategy for Combating Trafficking in Human Beings 2019-2024, p. 47.

le plan national pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul 2023-2027, la Stratégie pour l'égalité de genre 2021-2025, ainsi que la loi sur l'égalité de genre.

34. Les modifications du CP adoptées en 2023 ont introduit deux nouvelles infractions pénales pertinentes : l'utilisation abusive de vidéos, de photographies, de représentations, d'enregistrements audio ou de fichiers à contenu sexuellement explicite d'autrui (article 175a) et le mariage forcé, le mariage coutumier forcé ou le partenariat forcé de même sexe (article 214a). Cette dernière infraction est punissable d'une peine comprise entre six mois et cinq ans d'emprisonnement. La peine minimale est portée à un an lorsque la victime est un enfant. De plus, l'article prévoit une peine comprise entre trois mois et trois ans d'emprisonnement pour toute personne qui emmène ou persuade une autre personne de se rendre à l'étranger aux fins de la conclusion d'un mariage forcé. Selon les informations fournies par les autorités monténégrines dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, depuis l'adoption des modifications susmentionnées, 16 affaires au total ont été ouvertes par les parquets, en vertu de l'article 175a du CP. Aucune procédure pénale n'a été engagée par les parquets au titre de l'article 214a du CP.

35. Dans son premier rapport sur le Monténégro, le GREVIO a noté que, selon une enquête de 2019 menée par l'OSCE, 42 % des femmes au Monténégro ont subi une forme de violence de la part de leur partenaire intime ou d'une autre personne dans leur vie adulte¹⁹. Notant que la violence à l'égard des femmes peut constituer un autre facteur de vulnérabilité dans le contexte de la traite, le GRETA renvoie aux Observations finales du CEDAW concernant le troisième rapport périodique du Monténégro²⁰, publié en juin 2024, dans lequel il recommandait notamment aux autorités monténégrines de mener des campagnes d'éducation et de sensibilisation du grand public au caractère criminel de toutes les formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, et de veiller à ce que, grâce à des activités obligatoires de formation des membres des forces de l'ordre et de la justice, les actes de violence fondée sur le genre donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites. De plus, il est aussi fait référence au rapport susmentionné du GREVIO, dans lequel il exhortait les autorités monténégrines à « intensifier leurs efforts pour combattre les attitudes patriarcales qui persistent dans tous les pans de la société, par l'élaboration et la mise en œuvre de mesures préventives régulières²¹ ».

36. Le GRETA est préoccupé par des informations selon lesquelles des cas d'exploitation sexuelle et de prostitution forcée²² auraient lieu dans des hôtels de luxe et sur des yachts dans des villes côtières pendant la saison estivale (aussi appelée « prostitution de luxe »). D'après les représentants de la société civile rencontrés par le GRETA, d'autres femmes ont été attirées dans des régions côtières sous de fausses promesses d'emploi (en tant qu'hôtesse par exemple) ; en réalité, elles ont été contraintes à se prostituer. D'après les informations parues dans les médias, la clientèle inclut des responsables politiques et d'autres personnes très connues²³. Le GRETA a été informé d'une affaire datant d'octobre 2023 dans laquelle 15 femmes ont été identifiées comme des victimes de la traite des êtres humains par des membres des forces de l'ordre (voir le paragraphe 144). Les femmes, originaires d'Ukraine, du Bélarus, d'Israël et d'autres pays, auraient été recrutées en ligne par des membres d'un groupe criminel organisé de dimension internationale. L'un des auteurs était un photographe qui invitait les femmes dans des fêtes où il prenait des photos d'elles et leur promettait de les rendre célèbres. Au lieu de cela, les photographies étaient utilisées pour les faire chanter, et les femmes étaient contraintes de publier des contenus à caractère sexuel sur une plateforme en ligne. Selon les informations fournies par les autorités monténégrines dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, une procédure pénale a été ouverte par le parquet supérieur de Podgorica à l'encontre de quatre personnes en vertu de l'article 444, paragraphes 1 et 6, du CP (traite organisée des êtres humains). Elles ont été accusées d'avoir recruté et

¹⁹ GREVIO, Établir un climat de confiance en apportant soutien, protection et justice : Premier rapport d'évaluation thématique sur le Monténégro (novembre 2024), paragraphe 49.

²⁰ CEDAW, Observations finales concernant le troisième rapport périodique du Monténégro, paragraphe 26.

²¹ GREVIO, Établir un climat de confiance en apportant soutien, protection et justice : Premier rapport d'évaluation thématique sur le Monténégro (novembre 2024), p. 53, paragraphe 6.

²² La prostitution est sanctionnée comme un délit au Monténégro.

²³ <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-elitna-prostitutcija/31420272.html>.

transporté les femmes concernées vers des villes côtières du Monténégro, en les trompant et en abusant de leur situation difficile et de leur dépendance, pour les exploiter sexuellement et les utiliser à des fins pornographiques. À la suite de l'instruction, qui a consisté notamment en une enquête financière contre les accusés²⁴, un acte d'accusation a été déposé en avril 2024 ; la procédure se poursuit actuellement devant la haute cour de Podgorica.

37. Le GRETA a appris que le ministère du Tourisme, en coopération avec le département du ministère de l'Intérieur chargé de la lutte contre la traite des êtres humains, dispense des formations au personnel des hôtels dans les sites touristiques, afin de les sensibiliser aux indicateurs de traite. Si cet effort est louable, aucune mesure ne semble avoir été prise pour remédier au problème de l'exploitation sexuelle qui aurait lieu sur les yachts. En réalité, les autorités semblent ne pas avoir connaissance de l'ampleur de ce problème et/ou ne pas être disposées à s'y attaquer suffisamment.

38. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts pour remédier spécifiquement aux vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite des êtres humains. Elles devraient notamment :

- élaborer des mesures spécifiques pour renforcer la prévention de la traite en faisant progresser l'égalité entre les femmes et les hommes et éradiquer la violence fondée sur le genre. La nouvelle stratégie de lutte contre la traite devrait intégrer des mesures spécifiques au genre et inclure des indicateurs ventilés par genre pour suivre et prendre en compte efficacement les besoins et les vulnérabilités spécifiques des différents **genres** ;
- prendre des mesures concrètes pour prévenir la traite des femmes et des filles aux fins d'exploitation sexuelle dans le contexte de la « **prostitution de luxe** » qui a lieu dans les régions côtières. Les allégations de corruption et l'implication potentielle de fonctionnaires dans la traite des êtres humains pratiquée dans les régions côtières devraient faire l'objet d'enquêtes et de sanctions rapides.

iii. Personnes LGBTI

39. Le GRETA souligne que, de manière générale, les personnes LGBTI sont plus exposées au risque de traite, notamment parce qu'elles sont souvent marginalisées dans la société et exclues de leur famille. Elles représentent ainsi des cibles idéales pour les trafiquants, qui recherchent des personnes peu protégées. Elles rencontrent aussi des difficultés pour accéder au marché du travail, car les opportunités d'emploi sont rares pour les personnes qui s'identifient en dehors de la conception binaire du genre. Elles ont ainsi davantage tendance à travailler dans l'économie informelle (y compris la prostitution), voire à accepter des offres d'emploi abusives. De plus, les personnes LGBTI sont souvent surreprésentées parmi les enfants des rues, et peuvent être victimes de discrimination de la part des autorités et des services, ce qui fait qu'elles sont moins susceptibles de déposer plainte ou de demander de l'aide²⁵.

40. Les personnes LGBTI font partie des groupes les plus vulnérables au Monténégro et sont souvent victimes de discrimination, de propos haineux et d'infractions motivées par la haine²⁶. D'après une analyse réalisée par le centre social LGBTQI, la violence et la discrimination figurent parmi les problèmes majeurs que rencontrent les personnes LGBTI dans leur vie quotidienne, et presque 84 % des personnes

²⁴ Selon les informations fournies par les autorités monténégrines, l'enquête financière dans cette affaire n'est pas encore conclue.

²⁵ Voir <https://lac.iom.int/en/blogs/lgbtqi-victims-human-trafficking> et <https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/272968.pdf> (accès le 12/2/2025).

²⁶ Commission européenne, Rapport 2024 sur le Monténégro, p. 6. D'après le rapport (pages 41 et 42), en 2023, la Direction de la police a reçu 264 signalements contre 264 personnes pour propos haineux à l'égard de personnes LGBTQI.

interrogées ont déclaré avoir été confrontées au discours de haine²⁷. La majorité des affaires signalées de propos haineux à l'égard de personnes LGBTI sont traitées comme des délits par les tribunaux, en vertu de la loi sur l'ordre public²⁸. La marginalisation économique et la discrimination à l'emploi contribuent aussi à la vulnérabilité des personnes LGBTI. D'après une enquête de 2024, 87,7 % des personnes interrogées ont déclaré avoir été confrontées à la discrimination sur leur lieu de travail en raison de leur orientation sexuelle et 26,9 % en raison de leur identité de genre. De plus, 39,4 % des personnes interrogées ont déclaré avoir perdu leur travail du fait de leur appartenance réelle ou perçue à la communauté LGBTI²⁹. Il semble qu'aucune recherche spécifique sur la vulnérabilité des personnes LGBTI à la traite des êtres humains n'ait été menée au Monténégro.

41. Le Monténégro a adopté une nouvelle Stratégie pour l'amélioration de la qualité de la vie des personnes LGBTI (2024-2028), assortie d'un Plan d'action pour 2024-2025. D'après l'évaluation de la Commission européenne, les objectifs définis par la stratégie précédente (2019-2023) concernant l'acceptation sociale des personnes LGBTI et leur accès à l'emploi, aux services et à l'assistance n'avaient pas été réalisés³⁰. Dans son rapport annuel 2024, le Bureau du médiateur a recommandé aux autorités monténégrines d'adopter une loi sur la reconnaissance juridique de l'identité de genre reposant sur le principe d'autodétermination, et d'intensifier leurs efforts visant à informer la population générale sur les droits des personnes LGBTI et à garantir une réponse efficace aux infractions à l'encontre des personnes LGBTI³¹.

42. Le GRETA a été informé que le ministère de l'Intérieur a mis en place une « équipe de confiance » composée de représentant·es de la police et des ONG de défense des droits des personnes LGBTI, qui est notamment chargée de renforcer le rôle des points focaux LGBTI de la police³² dans les communes en vue d'améliorer la communication entre la communauté LGBTI et la police au niveau local. Outre la formation des policiers et la participation à d'autres activités visant à sensibiliser davantage la police aux spécificités du travail auprès des personnes LGBTI, l'équipe de confiance joue un rôle dans l'élaboration des modalités d'élucidation des crimes et délits commis contre des personnes LGBTI. Cela étant, il apparaît que beaucoup de personnes LGBTI ne connaissent pas l'existence de cette équipe et des points focaux³³.

43. D'après les informations fournies par les autorités, aucune victime identifiée pendant la période de référence n'a été soumise à l'exploitation en raison de son orientation sexuelle et/ou identité de genre. La Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains (2019-2024) ne contenait aucune mesure spécifiquement destinée à prendre en compte la vulnérabilité à la traite des personnes LGBTI.

44. Le GRETA invite les autorités monténégrines à mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des personnes LGBTI et à concevoir des mesures de prévention spécifiquement destinées à ce groupe, en coopération étroite avec les organisations de la société civile.

²⁷ Centre social LGBTIQ, The Impact of Hate Speech on the Security of LGBTI Persons (février 2023), p. 9 et 11.

²⁸ LGBT Forum Progres/Socijalni Centar, Tracing hate: a report on cases of hate speech and verbal harassment against the LGBTI community in Montenegro, p. 11.

²⁹ LGBT Forum Progres/LGBTIQ Socijalni Centar, Discrimination of LGBTI Persons in the Work Place and in the Area of Work Relations, p. 6 et 8.

³⁰ Commission européenne, Rapport 2024 sur le Monténégro, p. 41.

³¹ Bureau du médiateur, Rapport annuel 2024, p. 236.

³² Dans tous les services de police chargés de la sécurité, il y a un policier de contact LGBTI spécialement formé. Dans les cas où il est manifeste que des menaces, insultes ou agressions à l'encontre d'une personne LGBTI pourraient avoir été motivées par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de cette personne, le policier de contact LGBTI intervient généralement pour lui apporter un soutien.

³³ Centre social LGBTIQ, The Impact of Hate Speech on the Security of LGBTI Persons (février 2023), p. 16.

iv. Travailleuses et travailleurs migrants

45. Comme indiqué dans les rapports précédents du GRETA, un nombre significatif de travailleuses et travailleurs migrants, pour la plupart 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 restauration³⁴ et dans le secteur de la construction. Des travailleuses et travailleurs migrants venus de pays non européens sont aussi présents au Monténégro et il est probable que leur nombre augmente, compte tenu de la pénurie croissante de main-d'œuvre³⁵. Le GRETA a été informé d'une affaire concernant 334 ouvrières et ouvriers du bâtiment de nationalité étrangère, pour la plupart originaires de Türkiye, dans laquelle l'acte d'accusation a été déposé en 2024 à l'encontre de six personnes. L'entreprise de construction aurait promis à ces ouvriers qu'ils recevraient un salaire de 1500 euros, mais ils ont en réalité perçu 100 euros ou aucun salaire. De plus, leurs passeports ont été confisqués, ils n'étaient pas enregistrés dans le pays et ils ont été victimes de violence physique (voir les paragraphes 101 et 145). En outre, ces dernières années, de plus en plus de ressortissant·es monténégrins partent à l'étranger pour y travailler (principalement en Allemagne et aux États-Unis)³⁶.

46. Comme expliqué dans les rapports précédents du GRETA, l'emploi des travailleurs migrants est réglementé par la loi sur les étrangers (Journal officiel n° 12/2018, 3/2019 et 86/2022) et la loi sur le travail (Journal officiel n° 74/2019, 145/2019, 8/2021, 59/2021, et 68/2021). Les personnes qui sont titulaires d'un permis de séjour permanent, ont obtenu une protection internationale ou temporaire, ou se trouvent au Monténégro aux fins de regroupement familial ont librement accès au marché du travail (voir, toutefois, le paragraphe 68). Toute autre personne de nationalité étrangère doit obtenir un permis de travail et de résidence d'un an renouvelable (document unique) ou un certificat d'enregistrement du travail délivré par le ministère de l'Intérieur afin de travailler légalement au Monténégro. Dans les 24 heures à compter de la délivrance du permis de travail et de résidence, l'employé·e doit obtenir un contrat de travail et s'enregistrer auprès de l'assurance sociale. Le gouvernement fixe le quota relatif au nombre de permis de travail/résidence pouvant être délivrés chaque année. Le GRETA a été informé que 40 000 permis de travail ont été délivrés à des travailleurs étrangers en 2023. La loi sur les étrangers prévoit des amendes pouvant aller de 1000 à 10 000 euros pour les employeurs qui enfreignent les dispositions législatives. Le ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social a élaboré un projet de loi sur le recrutement simplifié pour les emplois saisonniers et temporaires dans des secteurs comme le tourisme, la restauration, le commerce, la construction et l'agriculture³⁷. Ce projet de loi introduit la notion de « travailleur saisonnier permanent », qui permet de maintenir la relation de travail dans le secteur des activités saisonnières et d'améliorer la sécurité sociale des travailleuses et travailleurs de ce secteur puisque l'employeur est tenu de les inscrire à l'assurance-vieillesse et à l'assurance-invalidité. Le projet de loi prévoit également l'obligation pour l'employeur de proposer aux travailleuses et travailleurs saisonniers permanents un emploi pour la saison suivante.

47. Le permis de travail est délivré aux personnes migrantes sous réserve de rester employées par la même personne. Le GRETA note que cette dépendance des travailleurs migrants à l'égard de leur employeur les rend plus vulnérables à l'exploitation et potentiellement à la traite des êtres humains. Selon les autorités monténégrines, la disposition légale prévoyant que les ressortissant·es étrangers ne peuvent

³⁴ Les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme constituent 32 % du PIB du Monténégro. Voir Global Initiative against Transnational Organized Crime, Đorđević S. et Petrović V., *Forced to work: Labour Exploitation in the Western Balkans* (août 2024), p. 8

³⁵ Selon les informations disponibles, la main-d'œuvre saisonnière venant des pays voisins se tourne de plus en plus vers la Croatie, en raison de meilleures conditions de travail, et quitte la pénurie significative du marché du travail au Monténégro. En 2023, la tentative des employeurs pour recruter de la main-d'œuvre saisonnière du Népal et du Cameroun a semble-t-il été bloquée par le gouvernement. Voir <https://www.cdm.me/ekonomija/vlada-blokirala-dolazak-sezonaca-iz-azije-hotelijeri-najavljuju-blokadu-tunela-sozina/>

³⁶ Fondation européenne pour la formation, *How Migration, Human Capital and the Labour Market Interact in Montenegro* (2021), p. 11. Voir aussi OCDE, *Labour Migration in the Western Balkans : Mapping Patterns, Addressing Challenges and Reaping Benefits*, p. 173.

³⁷ <https://investitor.me/2025/01/18/nova-pravila-za-sezonske-radnike-od-1-maja-drzava-placa-doprinosi-i-podsticaje/>.

travailler que dans des emplois pour lesquels ils ont reçu un permis de séjour et de travail temporaires ou un certificat d'enregistrement du travail et seulement avec l'employeur qui les emploie peut être interprétée comme une mesure de protection qui contribue à la sécurité juridique et à la stabilité de l'emploi. Les employeurs peuvent ainsi planifier l'emploi de la main-d'œuvre sur une plus longue durée, ce qui peut les inciter à investir davantage dans la formation et l'intégration des travailleurs. Cela étant, il ne semble exister aucun mécanisme de plainte confidentiel qui permettrait aux travailleuses et travailleurs migrants de signaler les violations de leurs droits et des cas potentiels d'exploitation. Dans ce contexte, le GRETA renvoie à la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail qui recommande aux États d'établir des mécanismes de plainte sûrs et efficaces, afin d'encourager les victimes de la traite à s'identifier elles-mêmes en tant que telles³⁸.

48. Depuis la troisième évaluation du GRETA, l'Inspection du travail a été transférée au ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social. Le GRETA a appris que le pays comptait 26 inspecteurs du travail (en baisse par rapport aux 31 inspecteurs employés au cours de la période de référence précédente³⁹), ce qui n'est pas suffisant, en particulier durant la saison touristique où la main-d'œuvre saisonnière est importante. Les autorités monténégrines ont reconnu que le manque de ressources humaines et financières de l'Inspection du travail a eu des répercussions négatives sur sa capacité à mener des inspections régulières et proactives. L'insuffisance des ressources humaines s'explique, entre autres, par le fait que les salaires ne sont pas attrayants et qu'il est difficile de recruter de nouveaux inspecteurs.

49. Le GRETA a appris au cours de la visite que l'Inspection du travail avait œuvré pour la conclusion d'un accord de coopération avec la Direction de la police, afin de décrire les procédures de détection et de signalement des cas potentiels de traite à la police, comme le prévoyait le plan d'action 2023. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines indiquent que l'élaboration d'un protocole de coopération entre la Direction de la police, le ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social et le parquet est en cours. L'objectif de ce protocole est d'améliorer la coordination dans la prévention et l'identification des cas d'exploitation par le travail et dans la protection des victimes, en permettant une réponse plus rapide de la part des autorités compétentes.

50. D'après les informations fournies par les autorités monténégrines, en 2021, l'Inspection du travail a mené 8105 inspections, qui ont permis d'identifier 945 personnes employées sans contrat. En 2022, le nombre d'inspections était de 6042, et en 2023, l'Inspection du travail a mené 6867 inspections permettant l'identification de 1356 personnes employées de manière illégale (895 de nationalité étrangère et 461 de nationalité monténégrine). Le GRETA a été informé que l'Inspection du travail a signalé un cas présumé de traite au Département de lutte contre la traite des êtres humains au cours de la période couverte par le rapport. L'affaire, qui fait actuellement l'objet d'une enquête par le parquet supérieur de Podgorica, concerne un ressortissant azerbaïdjanais soupçonné d'avoir exploité quatre travailleurs azerbaïdjanais sur un chantier de construction en organisant leur transport d'une ville à l'autre au Monténégro, avec la promesse de gains substantiels qu'ils n'ont apparemment jamais perçus.

51. L'Inspection du travail procède aussi à des inspections conjointes avec la Direction de la police, conformément aux plans d'action de la Stratégie de lutte contre la traite. En 2021, des inspections conjointes ont été menées dans 1895 structures et lieux, y compris des sites de construction, des hôtels, des entreprises, des stations de bus et des gares ferroviaires, des stations de taxis, des lieux de restauration et des marinas, ce qui a permis de contrôler 7803 personnes de nationalité étrangère. En 2022, des inspections conjointes ont été menées dans les lieux suivants : 563 sites de construction, 171 hôtels, 357 logements privés, 841 entreprises, et 387 lieux de restauration, pour un total de 12 484 personnes de nationalité étrangère contrôlées. Au cours de l'année 2023, l'Inspection du travail et

³⁸ Recommandation CM/Rec(2022)211 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, paragraphe 20.

³⁹ Voir le troisième rapport du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 149.

la Direction de la police ont procédé à 202 inspections conjointes. Tout en saluant les inspections conjointes, le GRETA note que l'Inspection du travail n'a pas accès à des services d'interprétation ou de médiation culturelle lui permettant de communiquer avec la main-d'œuvre étrangère.

52. Une médiation en matière d'emploi peut être assurée par l'Agence nationale pour l'emploi⁴⁰ ou des agences de recrutement privées qui satisfont aux exigences prévues par la loi sur la médiation dans l'emploi et les droits pendant le chômage (Journal officiel n° 24/19), et sont notamment enregistrées en tant que personnes morales et soumettent des rapports sur leurs activités, y compris des données statistiques, au ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social⁴¹. Au moment de la visite du GRETA, sept agences privées étaient enregistrées, mais les autorités ont noté que d'autres pouvaient ne pas être enregistrées. L'inspection des agences de recrutement privées relève de la compétence de l'Inspection du travail. En plus de faciliter l'emploi des personnes étrangères au Monténégro, les agences de recrutement aident aussi la population monténégrine qui cherche un emploi à l'étranger, en mettant l'accent sur l'emploi structuré. Les agences réalisent des contrôles, en coopération avec les autorités du pays de destination, en lien avec l'employeur et les conditions d'emploi. Il existe aussi des agences de travail temporaire au Monténégro. Au moment de la visite du GRETA, on en comptait une trentaine⁴².

53. Le Monténégro n'a conclu aucun accord de coopération bilatérale avec d'autres pays qui faciliterait l'emploi des travailleuses et travailleurs migrants au Monténégro.

54. En décembre 2023, le Département de lutte contre la traite des êtres humains a organisé une formation sur le sujet « Lutte contre la traite des êtres humains – Apprendre à connaître les indicateurs pour identifier les cas d'exploitation par le travail », à laquelle ont pris part, au total, 12 représentant·es de l'Inspection du Travail, de l'Agence nationale pour l'emploi du Monténégro et d'agences de travail temporaire. De plus, en mai 2022, le ministère de l'Intérieur et l'OSCE ont organisé une conférence de deux jours sur la prévention de la traite dans les chaînes d'approvisionnement. Cependant, il n'existe aucune formation régulière sur la traite pour les inspectrices et inspecteurs du travail.

55. Faisant référence à sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail⁴³ et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail⁴⁴, le GRETA exhorte les autorités monténégrines à faire en sorte que l'Inspection du travail dispose de ressources humaines et financières adéquates, pour mener des inspections régulières et proactives dans le but de prévenir et de détecter les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail.

56. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour protéger les travailleuses et travailleurs migrants de la traite des êtres humains. Elles devraient notamment :

- dispenser une formation régulière et fournir des orientations sur la traite des êtres humains aux inspecteurs du travail et aux autres fonctionnaires concernés, en mettant l'accent sur les vulnérabilités qui conduisent à la traite et sur la détection précoce des cas de traite aux fins d'exploitation par le **travail** ;

⁴⁰ L'Agence nationale pour l'emploi assiste les citoyens monténégrins ainsi que les personnes étrangères en situation régulière au Monténégro.

⁴¹ Les conditions sont en outre stipulées dans le Règlement sur les conditions en termes d'espace, de personnel et d'équipement pour l'exercice d'activités liées à l'emploi (Journal officiel n° 66/2020).

⁴² Le registre publié en 2023 par le ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social mentionne 31 agences de travail temporaire, dont quatre ont cessé leurs activités et deux se sont vu retirer leur licence.

⁴³ <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-prevention-et-la-lutte-contre-la-traite-des-/1680a1060d>.

⁴⁴ <https://rm.coe.int/recommandation-du-comite-des-ministres-sur-la-prevention-et-la-lutte-c/1680ab0fd1>.

- réduire la dépendance des travailleurs migrants vis-à-vis de leur employeur en délivrant des permis de travail permettant aux travailleurs de changer d'employeur avec le même permis de résidence ou donner la possibilité aux travailleurs de demander un nouveau permis de résidence/travail lors d'un changement d'employeur en suivant, dans le pays, une procédure administrative **simple** ;
- veiller à ce que les travailleurs migrants reçoivent des informations claires et accessibles sur les risques de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et les droits des victimes de la traite, ainsi que sur leurs droits dans le cadre du droit du travail, dans une langue et un format qu'ils comprennent **facilement** ;
- établir des mécanismes de signalement sûrs et des mécanismes de plainte anonymes efficaces pour les travailleurs et les travailleuses afin que les victimes d'abus ou d'exploitation puissent soumettre leur cas sans crainte de **représailles** ;
- assurer la disponibilité d'interprètes pour les langues communément parlées par les travailleurs et travailleuses étrangers pendant les inspections menées par l'Inspection du travail et les inspections conjointes avec la police.

v. Personnes en demande d'asile et personnes réfugiées

57. Comme indiqué au paragraphe 20, les personnes en demande d'asile sont particulièrement vulnérable à la traite. Le Monténégro fait partie de la route migratoire mixte des Balkans occidentaux. D'après le HCR, si la plupart des personnes en demande d'asile entrent au Monténégro par l'Albanie et le quittent pour la Bosnie-Herzégovine, un nouveau point d'entrée a été ouvert au nord du pays en mars 2024 avec des demandeurs d'asile arrivant aussi du Kosovo*. Le GRETA a été informé que le nombre de personnes exprimant l'intention de demander l'asile⁴⁵ a baissé de 45 % en 2024⁴⁶, comparé à l'année précédente, tandis que le nombre d'enfants non accompagnés et séparés (venant principalement d'Afghanistan et d'Égypte) a augmenté. Le nombre de personnes bénéficiant d'une protection internationale a augmenté (9 en 2022, 14 en 2023 et 24 en 2024). Par ailleurs, au moment de la visite du GRETA, 8600 personnes déplacées fuyant la guerre en Ukraine avaient obtenu une protection temporaire.

58. Il existe deux centres d'accueil pour les personnes en demande d'asile, situés respectivement à Božaj, près de la frontière albanaise, et à Spuž, près de Podgorica, d'une capacité totale de 164 places⁴⁷. Le centre de Božaj accueille les hommes seuls, tandis que les familles, les femmes seules et les enfants non accompagnés ou séparés sont hébergés à Spuž. Il y a une forte rotation des personnes en demande d'asile dans les centres d'accueil, beaucoup d'entre elles y séjournant seulement deux ou trois jours. Le GRETA a appris que seulement environ la moitié des personnes qui expriment leur intention de demander l'asile s'orientent vers un centre d'accueil. Cela s'expliquait par le fait qu'un grand nombre, y compris des enfants non accompagnés, ne veulent pas rester au Monténégro et poursuivent leur route. Le GRETA a

* 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.

⁴⁵ Les personnes en demande d'asile doivent d'abord faire part de leur intention d'obtenir l'asile au Monténégro, généralement à un point de passage de la frontière, après quoi elles reçoivent un certificat d'enregistrement valable 15 jours. Pendant ces 15 jours, elles sont hébergées au centre d'accueil de Spuž et doivent déposer une demande de protection internationale auprès de la direction de l'asile.

⁴⁶ En 2024, 2572 personnes (dont 60 % originaires d'Afghanistan) ont enregistré leur intention de demander l'asile, tandis que 117 personnes ont déposé une demande d'asile auprès de la Direction de l'asile la même année.

⁴⁷ Le nombre de personnes qui y ont séjourné entre 2020 et 2024 était : en 2020, 1878 personnes à Spuž et 824 à Božaj ; en 2021, 1829 à Spuž et 850 à Božaj ; en 2022, 4106 à Spuž et 1916 à Božaj ; en 2023, 1,244 à Spuž et 1849 à Božaj ; et en 2024, 801 à Spuž et 836 à Božaj.

appris que souvent, les fonctionnaires de la police des frontières qui mènent le premier entretien avec les personnes migrantes ne les informent pas de leurs droits, et notamment du droit de demander l'asile, et ne déploient pas des efforts suffisants pour identifier les vulnérabilités potentielles et/ou la traite (voir le paragraphe 102).

59. Le GRETA s'est rendu dans le centre d'accueil à Spuz, qui se compose d'un bâtiment principal et de quatre conteneurs offrant des places supplémentaires. Il dispose de parties séparées pour les garçons/hommes, les filles/femmes et les familles, ainsi que de deux salles avec une salle de bains adjacente équipée pour les personnes en situation de handicap. Le GRETA constate avec préoccupation que les enfants non accompagnés ont été hébergés avec des adultes sans lien de parenté et renvoie à la recommandation de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la vente et l'exploitation sexuelle des enfants, y compris la prostitution des enfants, la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, selon laquelle les enfants non accompagnés au Monténégro devraient être hébergés séparément des adultes membres du groupe dans lequel ils sont arrivés, y compris les proches présumés, au moins jusqu'à ce qu'il soit établi que l'enfant n'est pas à risque⁴⁸. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités indiquent que, compte tenu des risques que présente le placement d'enfants non accompagnés auprès d'adultes avec lesquels ils n'ont pas de lien, les enfants sont logés à part. Une équipe composée d'un·e psychologue, d'un·e responsable du centre d'accueil, d'un·e spécialiste de l'action sociale et d'un membre du personnel médical réalise une évaluation de la vulnérabilité pendant un court entretien avec les personnes en demande d'asile nouvellement admises. Une attention particulière serait accordée aux signes physiques et psychologiques de traumatisme, ainsi qu'aux éventuels indicateurs de traite (voir aussi le paragraphe 102). Le GRETA a été informé que le personnel du centre d'accueil a reçu une formation sur la traite. Cela étant, des difficultés se posent pour assurer l'interprétation de certaines langues parlées par les personnes en demande d'asile, autres que l'anglais⁴⁹.

60. Près du centre d'accueil à Spuz, le centre de rétention pour personnes étrangères accueille les personnes dont la demande d'asile a été rejetée ou qui sont en attente d'extradition⁵⁰. Dans certains cas, des personnes placées en centre de rétention ont décidé de demander l'asile, et d'après les informations disponibles, elles ont bénéficié de l'ensemble de leurs droits au titre de la procédure d'asile, tout en restant dans le centre de rétention.

61. Lorsque des enfants non accompagnés ou séparés expriment leur intention de demander l'asile au Monténégro, le centre d'action sociale compétent est contacté afin de désigner un tuteur pour l'enfant. Un·e spécialiste de l'action sociale peut représenter jusqu'à 200 enfants, de sorte que, combiné à l'indisponibilité d'interprètes, il lui est difficile de représenter efficacement les intérêts de l'enfant. Comme mentionné précédemment, les enfants non accompagnés ne passent souvent que quelques jours dans le centre d'accueil avant de poursuivre leur route vers d'autres pays.

62. Le GRETA a appris qu'environ 100 enfants venant d'Égypte étaient arrivés au Monténégro en plusieurs grands groupes depuis le début de l'année 2024. Ils ont séjourné au centre d'accueil à Spuz pendant quelques jours et ils semblaient disposer de cartes et d'instructions claires sur leur migration. Ils étaient peu disposés à parler de leur situation. Le personnel du centre d'accueil a appris par certains enfants que leurs parents avaient payé pour leur voyage, tandis que d'autres devaient le régler en travaillant pour les passeurs. Les informations ont été transmises à la police, mais il n'a pas été possible de mener une enquête puisque les enfants étaient partis.

⁴⁸ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant (10 janvier 2022), paragraphe 78.

⁴⁹ Bureau du médiateur, Analysis of the work of state authorities with regard to the treatment of persons seeking international protection in Montenegro (2022), p. 56.

⁵⁰ Bureau du médiateur, Analysis of the work of state authorities with regard to the treatment of persons seeking international protection in Montenegro (2022), p. 57.

63. La loi sur la protection internationale et temporaire (article 41) définit la procédure de détermination de l'âge applicable en cas de doute sur l'âge d'un enfant. Cette procédure prend en compte les avis experts du spécialiste de l'action sociale et du personnel du centre d'accueil travaillant avec l'enfant, et prévoit un examen médical en dernier ressort, avec l'accord de l'enfant et du tuteur⁵¹. Cependant, il semble que la procédure de détermination de l'âge ne soit pas appliquée dans la pratique. Le GRETA a été informé que le ministère de l'Intérieur a créé en avril 2023 un groupe de travail chargé d'élaborer des « procédures de détermination et de confirmation de l'âge des migrant-es mineurs non accompagnés ». Ce groupe de travail est composé de représentant-es d'institutions compétentes et d'organisations internationales et nationales, et il est soutenu par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA). Dans ce contexte, il est fait référence à la Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration⁵². Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines indiquent également que le Centre d'accueil pour personnes étrangères demandant une protection internationale consulte les procédures opérationnelles standard pour le traitement des enfants séparés de leurs parents et des enfants non accompagnés, qui ont été élaborées avec l'UNICEF et la Croix-Rouge monténégrine.

64. Les personnes en demande d'asile reçoivent une aide juridique gratuite de l'ONG « Civic Initiative » (*Gradanska inicijativa*), par le biais d'un programme financé par le HCR. Les autorités ont conclu un accord avec l'Initiative régionale en matière de migration, d'asile et de retour des réfugiés (MARRI) leur permettant d'utiliser sa plateforme d'interprétation numérique. L'équipe de l'OIM présente à la frontière avec l'Albanie dispose d'interprètes concernant l'ourdou et le pachto. De plus, Frontex met à disposition des médiateurs et médiatrices culturels qui apportent leur aide pour communiquer avec les personnes en demande d'asile.

65. Le GRETA a appris que des documents d'information sur les droits des personnes en demande d'asile et les services à leur disposition, ainsi que des documents sur la traite des êtres humains, ont été élaborés et distribués aux personnes en demande d'asile dans les centres d'accueil. En novembre 2023, le Département de lutte contre la traite des êtres humains a organisé deux sessions d'information pour 11 personnes en demande d'asile dans le centre d'accueil de Spuz sur la prévention de la traite des êtres humains.

66. La majorité des personnes déplacées par la guerre en Ukraine qui ont bénéficié d'une protection temporaire sont autonomes. D'après les informations disponibles, certains Ukrainiens qui étaient initialement partis en Allemagne et en Pologne ont choisi de s'installer au Monténégro après quelque temps. Au moment de la visite du GRETA, l'État assurait un hébergement à 107 personnes venues d'Ukraine dans un hôtel qu'il louait. La Croix-Rouge monténégrine informe les personnes venues d'Ukraine sur leurs droits et les services à leur disposition par le biais de la ligne téléphonique gratuite 080 041 041, qui diffuse des informations enregistrées et permet d'accéder à des opérateurs qui parlent ukrainien. Depuis décembre 2023, l'OIM soutient quatre centres pour ressortissants ukrainiens qui les informent sur leurs droits et proposent des activités éducatives et sociales. L'OIM a aussi élaboré des brochures visant à les aider à reconnaître les vulnérabilités. L'un des problèmes majeurs concernant les personnes déplacées d'Ukraine est le faible nombre d'enfants inscrits à l'école (25 %)⁵³. Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que beaucoup d'enfants continuent de suivre les cours en Ukraine en ligne. Le ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation, en coopération avec l'UNICEF, a mis en place un programme de soutien pour l'inclusion des enfants ukrainiens dans le système éducatif monténégrin, incluant la distribution de documents d'information sur la procédure d'inscription, et il a chargé tous les établissements scolaires d'apporter une aide supplémentaire aux parents et aux enfants ukrainiens afin

⁵¹ La détermination de l'âge est réalisée sur la base des informations disponibles et d'un avis d'expert du responsable du centre d'accueil des personnes étrangères travaillant avec l'enfant, ainsi que l'avis du tuteur de l'enfant.

⁵² <https://rm.coe.int/0900001680a96351>.

⁵³ D'après les informations communiquées par les autorités dans leur réponse au questionnaire, 526 enfants ukrainiens étaient inscrits à l'école au Monténégro, dont 208 ont été déplacés par la guerre en Ukraine.

de favoriser leur inscription à l'école. De plus, le HCR met en œuvre une campagne grâce à l'organisation « Good Deed » destinée à promouvoir l'inscription à l'école des enfants ukrainiens.

67. Le GRETA a été informé que les personnes en demande d'asile et les personnes bénéficiant d'une protection temporaire ont un accès limité aux soins de santé, du fait qu'elles ne sont pas couvertes par la législation relative à l'assurance maladie. Selon les informations fournies par les autorités monténégrines dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, à la suite d'une modification apportée à la loi sur la protection internationale et temporaire des personnes étrangères en 2024, le ministère de la Santé, la caisse d'assurance maladie et le ministère de l'Intérieur ont commencé à rédiger les textes réglementaires afférents, qui régiront les modalités et l'étendue de la fourniture de soins de santé aux personnes demandant une protection internationale et à celles qui l'ont obtenue. Les autorités ont également indiqué que, dans l'intervalle, grâce aux activités des autorités compétentes, les personnes en demande d'asile et les personnes bénéficiant d'une protection temporaire peuvent accéder librement aux soins de santé primaires, secondaires et tertiaires dispensés dans les établissements de santé publique du Monténégro.

68. Les personnes en demande ou titulaires d'une protection internationale ont le droit de travailler neuf mois après la date de dépôt de leur demande de protection internationale. Les organisations de la société civile rencontrées par le GRETA ont souligné que ce délai rend les personnes en demande d'asile vulnérables à l'exploitation et à la traite car elles sont contraintes de trouver un emploi sur le marché noir.

69. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à augmenter les ressources humaines et financières des centres d'action sociale pour veiller à ce que les enfants non accompagnés ou séparés bénéficient d'une protection suffisante assurée par les tuteurs légaux, afin d'éviter qu'ils ne soient victimes de la traite des êtres humains.

70. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour éviter que les personnes en demande d'asile ne soient victimes de la traite des êtres humains. Elles devraient en particulier :

- rechercher systématiquement les vulnérabilités et les indicateurs de traite chez les personnes migrantes et les personnes en demande d'asile à la frontière (voir aussi le paragraphe **104**) ;
- assurer la formation sur la traite des êtres humains des fonctionnaires de la police des frontières, ainsi que des autres fonctionnaires concernés, en mettant l'accent sur les vulnérabilités qui conduisent à la traite et sur la détection précoce des cas de traite parmi les personnes en demande **d'asile** ;
- faire en sorte que les personnes en demande d'asile soient informées de leurs droits et des services mis à leur disposition, dès leur premier contact avec les autorités et que les informations soient fournies sous un format et dans une langue clairs et compréhensibles, en s'assurant qu'elles soient accessibles à **tous** ;
- veiller à ce que les personnes en demande d'asile et les personnes titulaires d'une protection temporaire aient accès à des soins de santé suffisants et **adéquats** ;
- faire en sorte que les demandeurs d'asile accèdent au marché du travail en temps **utile** ;
- continuer d'apporter un soutien aux réfugiés ukrainiens et réaliser des évaluations régulières et complètes des risques d'exploitation et de traite. Dans ce contexte, le

GRETA renvoie à sa Note d'orientation sur la réponse aux risques de traite des êtres humains liés à la guerre en Ukraine⁵⁴.

vi. Minorités défavorisées

71. Comme indiqué dans les rapports précédents du GRETA, les membres des communautés rom et égyptienne, en particulier les femmes et les enfants, sont particulièrement vulnérables à la traite en raison de facteurs multiples. Les Roms et les Égyptiens sont confrontés à la discrimination et à la marginalisation sociale entraînant, entre autres, un accès insuffisant à l'éducation⁵⁵ et à l'emploi. De plus, ils font face à des difficultés pour accéder aux soins de santé et à un logement décent, ce qui aggrave d'autant plus leur marginalisation et les expose au risque d'exploitation et de traite. Outre ces problèmes, les Roms et les Égyptiens venant du Kosovo* déplacés à l'intérieur du pays peuvent courir le risque d'être apatrides⁵⁶. D'après le rapport de 2022 de la Rapporteuse spéciale sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, dans 52 % des cas, les filles issues de la communauté rom ne choisissaient pas un mari ou le moment où elles se mariaient, et 44,2 % des filles ne connaissaient pas leur futur époux avant le mariage. De plus, des enfants roms et égyptiens ont été vendus pour être mariés à l'étranger⁵⁷. La mendicité forcée touche principalement les Roms et les Égyptiens des pays voisins qui sont arrivés au Monténégro pendant la saison touristique (voir le paragraphe 79).

72. La Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens (2021-2025) et les plans d'action qui y sont associés contiennent un certain nombre de mesures qui peuvent contribuer à remédier à certaines vulnérabilités à la traite, et notamment réduire la ségrégation des Roms et des Égyptiens en matière de logement, augmenter le pourcentage de membres de cette population ayant achevé l'enseignement primaire et secondaire, et réduire le taux de chômage. De plus, la Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains (2019-2024) et les plans d'action qui l'accompagnent définissent des mesures visant à prévenir la traite des Roms et des Égyptiens. Spécifiquement, le plan d'action 2024 prévoit de financer des projets d'ONG visant à lutter contre les mariages d'enfants et les mariages arrangés ainsi que la mendicité (30 000 euros), ainsi que des projets axés sur la protection et la promotion des droits humains et des droits des minorités (50 000 euros). Selon les informations fournies par les autorités monténégrines dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, en 2024, les trois projets suivants gérés par des ONG ont été soutenus dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, pour un montant total de 46 000 euros : « Action de tous les acteurs des communautés locales pour l'inclusion sociale des femmes roms et égyptiennes au Monténégro » (Centre d'initiatives roms) ; « Prévention de la violence dans les familles roms à Bijelo Polje » (Club culturel de Bijelo Polje) ; et « Amélioration de la situation socioéconomique des Roms/femmes roms et des personnes de nationalité égyptienne au Monténégro » (Centre monténégrin de recherche dans les domaines de la sécurité, de la sociologie et de la criminologie « Defendology »).

⁵⁴ <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-reponse-aux-risques-de-traite-des-etres-huma/1680a663e3>, consulté le 10 juillet 2024.

⁵⁵ Le taux d'achèvement du cycle primaire dans les quartiers roms serait de 56 %, contre 96 % pour la population générale, tandis que le taux de diplôme de fin d'études secondaires n'est que de 3 %, contre 85 % pour la population générale. Voir la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens (2021-2025), p. 47.

⁵⁶ Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens (2021-2025), p. 25.

⁵⁷ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, 10 janvier 2022, paragraphe 14.

73. Le ministère des Droits humains et des Droits des minorités, qui finance le travail du Conseil des Roms, dispose d'un service spécialisé pour les Roms et les Égyptiens, qui est dirigé par le coordonnateur national pour les Roms et les Égyptiens. Le premier parlement des jeunes Roms et Égyptiens a été créé à Nikšić en novembre 2024. Ses activités principales consistent à représenter les intérêts des jeunes Roms et Égyptiens auprès des autorités locales et au niveau national, à promouvoir les droits humains, en particulier les droits des enfants (prévention des mariages arrangés et de la mendicité des enfants), à encourager la réalisation du droit à l'éducation et au travail, et à lancer et soutenir des projets et des activités visant à améliorer la vie des jeunes Roms et des jeunes Égyptiens.

74. Dans le cadre d'un projet conjoint entre l'UE et le Gouvernement du Monténégro⁵⁸, entre mars et fin décembre 2022, le ministère des Droits humains et des Droits des minorités a mis en œuvre la campagne « Ma vie » qui mettait l'accent sur la prévention du mariage d'enfants et du mariage forcé, de la violence domestique et de la mendicité forcée. La campagne comprenait des ateliers, la distribution de brochures et de dépliants, ainsi qu'une campagne dans les médias. Le ministère a aussi organisé 45 ateliers et autres événements sur la vulnérabilité des femmes et des filles à la traite dans les établissements d'enseignement primaire à Bar, Berane, Podgorica, Nikšić, Herceg Novi et Tivat, à l'occasion de la Journée mondiale des Roms (8 avril). Fin 2023 à Berane, 45 membres des communautés rom et égyptienne ont participé à un atelier sur le sujet de la lutte contre la traite, les mariages arrangés et la mendicité forcée, organisé en coopération avec l'ONG Association d'aide aux Roms et aux Égyptiens.

75. Par ailleurs, l'ONG Centre d'initiatives roms a mis en œuvre un projet sur la lutte contre la violence domestique, les mariages d'enfants et les mariages forcés, avec un financement du gouvernement (18 201 euros) et la participation de représentants des institutions concernées. Le projet portait entre autres sur l'autonomisation de 15 militants roms et égyptiens du réseau PRVA à Nikšić, Podgorica, Bijelo Polje et Bar afin de suivre et d'influencer les politiques relatives aux femmes roms et égyptiennes. De plus, des ateliers et des campagnes d'information sur les thèmes du mariage d'enfant, du mariage forcé et de la violence fondée sur le genre ont été organisés pour près de 500 familles et environ 1000 jeunes.

76. Comme indiqué au paragraphe 13, la vente d'enfants et le mariage forcé ont été introduits au CP comme des infractions distinctes par des modifications adoptées en 2023. La conclusion d'un mariage illégal figure aussi parmi les formes d'exploitation liées à la traite à l'article 444 du CP. Les organisations de la société civile ont préconisé de modifier le CP et le droit de la famille afin de relever de 16 à 18 ans la limite d'âge pour contracter un mariage⁵⁹. Cependant, ces propositions n'ont pas reçu le soutien nécessaire. D'après les informations disponibles, les autorités ont considéré que cela ne résoudrait pas le problème des mariages d'enfants et des mariages forcés, beaucoup de ces mariages étant conclus de manière informelle. Dans ce contexte, le GRETA renvoie au rapport de 2022 de la Rapporteuse spéciale sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, dans lequel elle recommandait de relever l'âge du mariage à 18 ans⁶⁰ et de veiller à ce que l'interprétation d'un mariage illégal inclut toutes les formes de mariage d'enfants, à la fois formel et informel, comme une forme d'exploitation au titre de l'article 444 du CP⁶¹.

77. Le ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation, en coopération avec le ministère des Droits humains et des Droits des minorités, l'Institut pour l'éducation, le Conseil des Roms et les ONG, encourage l'inscription des enfants dans l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, en

⁵⁸ Le projet fait partie du programme UE-Monténégro pour l'emploi, l'éducation et la protection sociale (SOPESS 2015-2017) pour une valeur de 265 000 euros.

⁵⁹ Les enfants âgés de 16 à 18 ans peuvent se marier avec le consentement de leurs parents.

⁶⁰ Le CEDAW a formulé la même recommandation dans ses Observations finales sur le troisième rapport périodique du Monténégro, paragraphe 26(e).

⁶¹ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, 10 janvier 2022, paragraphe 54.

s'adressant aux parents et aux enfants roms et égyptiens et en distribuant des dépliants en monténégrin, en romani et en albanais contenant des informations sur la procédure d'inscription à l'école. Le GRETA a appris que 300 enfants roms et égyptiens ont été inscrits au niveau préscolaire en 2024 et 280 en 2023. Des transports gratuits ont été assurés pour près de 600 élèves de l'école primaire à Podgorica, Nikšić, Berane et Cetinje au cours de la période couverte par le rapport. En outre, les élèves de l'enseignement secondaire et supérieur peuvent accéder à des bourses.

78. Les autorités continuent d'appliquer le Protocole de prévention du décrochage scolaire et d'avoir recours aux services de médiateurs pour faciliter le travail avec les enfants qui présentent un risque de quitter l'école. Au cours de la période de référence, 24 médiateurs ont été recrutés et formés dans des établissements d'enseignement primaire à Podgorica, Nikšić, Bar, Berane, Ulcinj, Herceg Novi et Tivat. Au moment de la visite du GRETA, on comptait 52 médiateurs. Les règles en la matière ont été modifiées pour que chaque médiateur s'occupe de 35 enfants, contre 70 enfants auparavant, ainsi que pour permettre aux établissements préscolaires de recruter des médiateurs. Le GRETA a été informé que le nombre d'enfants roms et égyptiens en décrochage scolaire a baissé grâce au travail des médiateurs. Dans ses dernières conclusions en date concernant le Monténégro, publiées en 2020, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a considéré que les autorités monténégrines avaient pleinement mis en œuvre sa recommandation d'institutionnaliser les médiateurs ou assistants roms et d'accroître leur nombre au niveau de la maternelle et du primaire pour veiller à la scolarisation des enfants et pour réduire le risque d'abandon scolaire⁶².

79. En 2021, les autorités ont révisé le protocole adopté en 2019 concernant les enfants vivant et travaillant dans la rue⁶³, qui définit les actions des professionnel·les compétents en matière de protection de ces enfants. La composition de l'organe de coordination de la mise en œuvre du protocole, sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, a été revue en 2022 pour refléter les changements relatifs à la structure et aux compétences des institutions concernées. Une étude sur la sensibilisation et la mise en œuvre du protocole a été menée dans le cadre du projet « PACT - Prévenir et combattre la traite dans les Balkans occidentaux », avec le soutien de l'Agence allemande pour la coopération internationale (GIZ) et de l'Initiative régionale en matière de migration, d'asile et de retour des réfugiés (MARRI). Sur la base d'entretiens avec les professionnel·les compétent·es, l'étude a révélé que la plupart des enfants vivant et travaillant dans la rue étaient des membres des communautés rom et égyptienne, principalement non originaires du Monténégro. Elle a identifié les lacunes majeures suivantes : le manque de sensibilisation au protocole des professionnel·les concernés, le manque de ressources humaines et financières des institutions compétentes, ainsi que la nécessité d'élaborer des lignes directrices et d'établir des équipes locales chargées de la mise en œuvre du protocole et d'assurer la formation des professionnel·les concernés. Des tables rondes organisées à Bijelo Polje, Bar et Podgorica en octobre et novembre 2023 ont permis de discuter de la mise en œuvre du protocole.

80. L'ONG Centre monténégrin de recherche dans les domaines de la sécurité, de la sociologie et de la criminologie – Defendology (« Defendology ») de Nikšić gère le seul centre d'accueil de jour agréé du pays pour les enfants risquant de vivre et de travailler dans la rue. Le centre travaille avec les parents et les enfants, principalement issus des communautés rom et égyptienne, afin d'aider les enfants à retourner à l'école. Il reçoit des fonds du gouvernement, mais le financement n'est ni régulier ni suffisant pour couvrir leurs activités.

81. Le manque d'interprètes en romani a été mis en avant comme un obstacle au soutien apporté à la communauté rom, et notamment pour ce qui est de l'information sur ses droits. Une partie des besoins en matière d'interprétation seraient couverts par l'OIM, qui a publié et distribué des dépliants en romani, mais cela n'a pas été considéré comme suffisant.

⁶² ECRI, Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Monténégro, adoptées le 7 avril 2020, p. 5.

⁶³ Troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 187.

82. La Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens (2021-2025) a pour objectif, entre autres, d'assurer l'accès des membres de la population rom et égyptienne à un emploi de qualité et durable. En outre, le 20 février 2025, le gouvernement a adopté un programme national pour la transformation de l'emploi informel des Roms et des Égyptiens au Monténégro pour la période 2024-2026. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, le ministère des Droits humains et des Droits des minorités a recruté 21 personnes chargées de l'inclusion sociale des membres des communautés rom et égyptienne au Monténégro.

83. L'apatridie augmente le risque de traite. Comme indiqué dans le troisième rapport du GRETA⁶⁴, l'apatridie touche les Roms et les Égyptiens qui ne sont pas nés au Monténégro et qui ont été déplacés après le démantèlement de la Yougoslavie⁶⁵, ainsi que leurs enfants. Si des changements législatifs ont été introduits pour mettre en œuvre la procédure de détermination de l'apatridie et faciliter l'enregistrement des enfants qui ne sont pas nés dans un établissement de santé, le problème de l'apatridie persiste. D'après les données du HCR, depuis novembre 2024, on a recensé 424 personnes risquant de devenir apatrides au Monténégro, contre 467 en 2020⁶⁶. La moitié d'entre elles étaient des enfants. Même si la législation monténégrine autorise l'accès à la citoyenneté pour les enfants nés au Monténégro de parents apatrides, cette disposition ne semble pas appliquée dans la pratique. De plus, l'enregistrement des enfants qui ne sont pas nés dans un établissement de santé pose encore problème, surtout dans les cas où la mère n'a pas de documents d'identité. Le système d'assistance juridique gratuite ne couvrant pas les procédures administratives telles que l'enregistrement des naissances, le HCR constitue le seul prestataire d'aide juridique gratuite pour les personnes apatrides au Monténégro. Le GRETA note avec satisfaction que la Stratégie sur la migration et la réintégration des personnes de retour au Monténégro pour la période 2021-2025 prévoit un certain nombre de mesures visant à prendre en compte l'apatridie, et notamment la coopération avec les pays d'origine des personnes risquant de devenir apatrides et le renforcement des capacités des organismes publics compétents.

84. Le GRETA salue les mesures prises pour prendre en compte la vulnérabilité des enfants roms et égyptiens au mariage forcé et à la mendicité forcée, y compris par des changements législatifs, des campagnes de sensibilisation et d'éducation, et la prévention des décrochages scolaires. Néanmoins, il faudrait mettre davantage l'accent sur la sensibilisation à la nature préjudiciable de ces phénomènes parmi les parents, les professionnel·les concernés, ainsi que le grand public. Par ailleurs, des efforts devraient être déployés pour s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale des Roms et des Égyptiens, qui constituent les causes profondes de la traite des êtres humains. Il est aussi nécessaire de veiller à ce que les personnes risquant d'être apatrides aient pleinement accès aux procédures d'inscription à l'état civil.

85. Tout en saluant les mesures prises par les autorités monténégrines pour prendre en compte les vulnérabilités à la traite des communautés rom et égyptienne, le GRETA considère que des mesures supplémentaires devraient être prises pour prévenir la traite des êtres humains parmi les minorités défavorisées. Les autorités devraient notamment :

- continuer à sensibiliser les communautés rom et égyptienne ainsi que le grand public sur la traite des êtres humains, en particulier aux fins de mariage d'enfants, de mariage forcé et de mendicité **forcée** ;
- s'assurer d'allouer des fonds suffisants aux ONG qui mettent en œuvre des activités visant à prévenir la traite des êtres humains parmi les communautés rom et **égyptienne** ;

⁶⁴ Troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 159.

⁶⁵ Ces personnes sont exposées à un risque d'apatridie si elles ne peuvent pas prouver qu'elles ont un lien avec l'un des pays issus de l'ex-Yougoslavie.

⁶⁶ Il convient également de noter qu'on comptait 18 personnes apatrides de plus en 2024 qu'en 2023.

- dispenser une formation sur la traite aux professionnel·les qui travaillent avec les communautés rom et égyptienne, et notamment le personnel de l'action sociale, le corps enseignant et autre personnel scolaire, les professionnel·les de santé, les représentant·es des services répressifs, les médiateurs et médiatrices ainsi que les membres de l'administration locale, afin de les aider à reconnaître les signes de mariage d'enfant ou de mariage forcé, ainsi que de mendicité forcée dans le contexte de la **traite** ;
- garantir la disponibilité d'interprètes pour la langue romani afin de faciliter le plein accès aux droits et aux services des membres des communautés rom et **égyptienne** ;
- garantir un accès effectif aux procédures d'inscription à l'état civil et la délivrance de documents personnels aux personnes réfugiées d'ex-Yougoslavie et aux personnes exposées au risque **d'apatridie** ;
- mettre en place des mesures pour faciliter l'accès à l'emploi des membres des communautés rom et égyptienne.

vii. Personnes en situation de handicap

86. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ne mentionne pas expressément les personnes en situation de handicap⁶⁷, mais leur vulnérabilité à la traite est documentée dans des rapports publiés par le GRETA et d'autres organes internationaux. Parmi les facteurs qui rendent les personnes en situation de handicap vulnérables à la traite figurent la dépendance à l'égard des prestataires de soins ou des systèmes de soutien, l'accès limité à l'information et aux ressources, la difficulté à communiquer ou à défendre leurs intérêts, la stigmatisation et la discrimination, ainsi que l'absence d'accès ou un accès limité au marché du travail et à un travail décent⁶⁸. On peut également citer la Recommandation générale n° 38 (2020) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui affirme que les femmes et les filles en situation de handicap constituent un groupe particulièrement vulnérable à la traite et appelle les États à leur fournir un soutien économique et social spécial⁶⁹.

87. Au Monténégro, d'après les informations disponibles, les personnes en situation de handicap intellectuel et psychosocial, les femmes et les filles en situation de handicap, ainsi que les personnes issues des minorités rom et égyptienne en situation de handicap ont un accès limité aux services de soutien⁷⁰. S'il n'y avait aucune personne en situation de handicap parmi les victimes de la traite identifiées pendant la période couverte par le rapport, le GRETA a été informé par les ONG de cas de personnes en situation de handicap se livrant à la mendicité forcée ainsi que de cas d'exploitation sexuelle d'enfants en situation de handicap intellectuel qui n'ont pas donné lieu à des enquêtes pour traite car la police estimait manquer de preuves. La Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains (2019-2024) ne contient aucune mesure visant à prendre en compte la vulnérabilité à la traite des personnes en situation de handicap, et il semble qu'aucune recherche n'ait été menée concernant la vulnérabilité à la traite des personnes en situation de handicap.

⁶⁷ En vertu de l'article premier de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

⁶⁸ Voir *OSCE, Invisible Victims: The Nexus between Disabilities and Trafficking in Human Beings*, mars 2022, p. 16.

⁶⁹ CEDAW, [Recommandation générale n° 38 \(2020\) sur la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations internationales](#), paragraphes 40 et 55.

⁷⁰ UNPRPD, *Situation Analysis of the Rights of Persons with Disabilities: Montenegro (2022)*, p. 19.

88. Le Monténégro, qui a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif en 2009, a été évalué par le Comité des droits des personnes handicapées en 2017. Le comité a notamment recommandé au Monténégro de prendre des mesures législatives supplémentaires pour prévenir la discrimination, ainsi que l'exploitation, la maltraitance et la violence contre les personnes handicapées, et de promouvoir l'emploi des personnes handicapées, notamment des femmes, sur le marché du travail libre dans les secteurs public et privé⁷¹.

89. Le Monténégro a adopté plusieurs documents stratégiques en matière de protection des personnes en situation de handicap : la Stratégie pour l'intégration des personnes en situation de handicap au Monténégro (2016-2020), la Stratégie pour la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination et pour la promotion de l'égalité (2017-2021 et 2022-2023), et la Stratégie de désinstitutionnalisation au Monténégro (2025-2028). En mars 2024, le Monténégro a commencé à mettre en œuvre le guide d'action de l'Organisation mondiale de la santé relatif au handicap, un outil de planification stratégique national qui fournit des orientations étape par étape pour que les pays intègrent l'inclusion du handicap à leurs plans en vigueur en matière de systèmes de santé⁷².

90. La Direction pour la protection et l'égalité des personnes en situation de handicap a été rétablie en mars 2024 au sein du ministère des Droits humains et des Droits des minorités. Elle a pour mission principale d'élaborer des projets de loi, des rapports et des analyses concernant la situation des personnes handicapées.

91. Début 2024, le Bureau du médiateur a établi le mécanisme indépendant pour la promotion, la protection et le suivi de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, avec le soutien des Nations Unies, qui se compose de représentant·es du Bureau du médiateur et de 10 organisations non gouvernementales de défense des droits des personnes en situation de handicap. Le mécanisme de suivi a effectué un certain nombre de visites sur le terrain dans des établissements d'enseignement et de santé, ainsi que dans des institutions de protection de l'enfance. Il a publié un rapport sur la situation des personnes en situation de handicap au Monténégro en octobre 2024. Ce rapport recommande aux autorités, entre autres, d'établir un registre unique des personnes en situation de handicap, d'améliorer le système de placement en famille d'accueil des enfants sans protection parentale, de définir la procédure d'évaluation du travail des assistants pour les enfants en situation de handicap dans les établissements d'enseignement, et de rendre la définition de la capacité de travail conforme à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées⁷³.

92. L'accès à l'éducation des enfants en situation de handicap est régi par la loi sur l'enseignement des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers, qui prévoit la scolarisation des enfants en situation de handicap dans les écoles ordinaires. Les anciens établissements scolaires dits « spécialisés » sont devenus trois centres de ressource⁷⁴, qui dispensent notamment des formations au corps enseignant et aux assistant·es spécialisé·es. D'après un accord conclu entre les centres de ressource et les centres d'action sociale, les familles peuvent être hébergées dans les centres de ressources en cas d'intervention précoce et de traitement individuel.

⁷¹ Voir CRPD, Observations finales concernant le rapport initial du Monténégro (2017), paragraphes 11, 33 et 49.

⁷² <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/montenegro--the-first-country-in-the-european-region-to-implement-the-who-disability-guide-for-action>.

⁷³ Bureau du médiateur, Rapport sur la situation des personnes en situation de handicap sur la base des visites sur le terrain effectuées par le mécanisme de suivi indépendant pour la promotion, la protection et le suivi de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (octobre 2024), consultable à l'adresse suivante : https://www.ombudsman.co.me/Posebni_lzvjestaji.html (en monténégrin).

⁷⁴ Le centre de ressource « Dr Peruta Ivanović » pour les troubles de l'audition et du langage à Kotor, le centre de ressource « June 1st » pour les handicaps intellectuels et l'autisme, et le centre de ressource « Podgorica » pour les handicaps physiques et visuels.

93. La loi sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes en situation de handicap (Journal officiel n° 49/2008, 73/2010, 39/2011, et 55/2016) a pour objectif d'augmenter le taux d'emploi des personnes en situation de handicap en mettant en place des dispositifs d'incitation pour les employeurs ainsi que des mesures de réadaptation professionnelle et de formation pour les personnes en situation de handicap. Le GRETA a appris que la mesure d'incitation la plus utilisée par les employeurs est le financement de subventions salariales qui varie entre 50 % et 75 % en fonction du handicap. Le montant des subventions salariales n'a cessé de baisser au fil des années. D'après les autorités, les préjugés des employeurs constituent le principal obstacle à l'emploi rencontré par les personnes en situation de handicap.

94. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient mener des recherches concernant les vulnérabilités à la traite des personnes en situation de handicap et concevoir des mesures de prévention visant spécifiquement ce groupe. De plus, une formation sur la traite des êtres humains devrait être dispensée aux professionnel·les qui viennent en aide aux personnes en situation de handicap.

2. Mesures visant à protéger et à promouvoir les droits des victimes de la traite

95. Le chapitre III de la Convention définit également un ensemble de mesures de protection et de promotion des droits des victimes. Il est avant tout primordial d'identifier correctement les victimes de la traite, car cette identification leur permet de bénéficier des autres mesures et droits prévus par la Convention. Conformément à l'article 10 de la Convention, les États parties veillent à ce que les autorités compétentes en matière d'identification des victimes de la traite disposent d'un personnel formé et qualifié pour procéder à l'identification, et à ce qu'elles collaborent au processus d'identification avec les organisations de soutien concernées. En outre, l'article 12 de la Convention énonce les mesures d'assistance que les États parties doivent proposer aux victimes de la traite. En vertu du paragraphe 7 de cet article, chaque Partie s'assure que les services sont fournis en prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable ainsi que les droits des enfants. Compte tenu de la pertinence de l'identification des victimes et de l'assistance aux victimes dans le cadre du thème principal du quatrième cycle d'évaluation de la Convention, cette partie du rapport examine l'application de ces deux dispositions. D'autres dispositions du chapitre III de la Convention, qui ont été examinées en détail par le GRETA au cours des cycles d'évaluation précédents, sont abordées dans le chapitre du rapport intitulé « Thèmes du suivi ».

a. Identification des victimes de la traite

96. Comme indiqué dans le troisième rapport du GRETA sur le Monténégro⁷⁵, en 2019, les autorités ont créé une équipe pour l'identification formelle des victimes de la traite et ont adopté des procédures opérationnelles standard (POS) pour l'identification des victimes, afin de dissocier l'identification formelle des victimes de la traite des êtres humains de l'ouverture d'une procédure pénale. La composition de l'équipe a changé depuis le troisième rapport du GRETA afin d'inclure un·e représentant·e de la société civile. Au moment de la visite du GRETA, l'équipe se composait de quatre membres : le ou la responsable du Département de lutte contre la traite des êtres humains en qualité de président·e⁷⁶, le ou la responsable du groupe de lutte contre la traite de la police, un·e spécialiste de l'action sociale (qui est un·e psychologue formé·e) et un·e représentant·e de l'ONG Centre des droits des femmes (qui est un·e psychologue formé·e). Un cinquième membre de l'équipe, rattaché au ministère de l'Intérieur, avait récemment été muté dans un autre ministère. Son remplacement était en cours. Les représentant·es de la société civile rencontrés par le GRETA ont salué l'inclusion d'une ONG dans la composition de l'équipe.

⁷⁵ Troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 165.

⁷⁶ Au moment de la visite du GRETA, le poste n'était pas pourvu et la mission était exécutée par d'autres membres du département.

Cependant, ils ont noté que l'équipe devrait aussi inclure un·e représentant·e d'une ONG rom ou égyptienne, beaucoup de victimes étant issues de ces communautés⁷⁷.

97. Lorsque des victimes présumées sont orientées par des institutions ou des ONG qui les ont identifiées et sont entrées en contact avec elles, l'équipe discute du cas et rend une décision sur l'identification formelle, par un vote à la majorité. Avant de rendre sa décision, l'équipe peut décider d'entendre la victime si nécessaire et demander des informations supplémentaires. Si la victime est un enfant, un·e spécialiste de l'action sociale (en qualité de tuteur de l'enfant) assiste à la discussion de l'équipe mais ne participe pas au vote. La décision écrite sur l'identification formelle est transmise au ministère de la Protection sociale, de la Famille et de la Démographie.

98. La Stratégie de lutte contre la traite contient une liste d'indicateurs permettant l'identification des victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation. Une autre liste d'indicateurs a été élaborée spécifiquement pour le personnel de santé. Les professionnel·les concernés ont été formés afin de faciliter l'identification des victimes de la traite. À titre d'exemple, en 2022 et 2023, le ministère de l'Intérieur a organisé plusieurs formations destinées aux prestataires de soins de santé, ainsi que des formations en coopération avec l'OIM, qui ont réuni, au total, 97 représentant·es de la police, des centres d'action sociale, des institutions publiques assurant l'hébergement des victimes de la traite et des ONG. Entre 2022 et 2024, avec le soutien de l'OSCE, 29 membres de la police, y compris de la police des frontières, ont été formés à reconnaître les indicateurs de traite et à appliquer les lignes directrices de la police pour l'audition des victimes de la traite. Le GRETA a appris qu'une plateforme d'apprentissage en ligne sur la traite créée au sein de la police sera opérationnelle une fois toutes les informations pertinentes intégrées. Une application en ligne servant à l'identification des victimes de la traite, destinée aux professionnel·les concernés ainsi qu'au grand public, a aussi vu le jour avec le soutien de l'OIM. Cette application a pour but d'aider les utilisateurs à détecter les indicateurs de traite et de leur envoyer des instructions sur ce qu'il convient de faire lorsque ces indicateurs sont détectés.

99. Le GRETA a appris que la permanence téléphonique pour les victimes de la traite gérée par l'ONG « Women's Lobby » n'est plus en fonctionnement, faute de financement gouvernemental.

100. Le nombre de victimes de la traite identifiées au Monténégro a augmenté depuis la création de l'équipe d'identification pluridisciplinaire : elles étaient cinq en 2021, 16 en 2022, 18 en 2023, et 28 en 2024 (voir le tableau à l'annexe 1). La majorité des victimes identifiées étaient des femmes et des enfants. Si la plupart étaient de nationalité monténégrine, 18 personnes de nationalité étrangère ont aussi été identifiées entre 2021 et 2024 ; elles étaient originaires d'Albanie (1), d'Azerbaïdjan (4), de Bosnie-Herzégovine (1), d'Israël (1), du Kosovo* (1), de Russie (3), de Serbie (4), et d'Ukraine (3). Sept victimes de mendicité forcée identifiées en 2024 étaient des personnes déplacées venant du Kosovo*.

101. Les statistiques sur les victimes identifiées ne rendent probablement pas compte de la véritable ampleur du phénomène de la traite au Monténégro. Le GRETA a entendu parler d'une affaire qui a permis d'identifier 15 personnes qui auraient été exploitées sur des yachts (voir le paragraphe 37). De plus, des femmes victimes de la traite aux fins de la pornographie ont été identifiées en 2023. Pour ce qui est de la traite aux fins d'exploitation par le travail, seules huit victimes ont été identifiées (dans le secteur de la construction), même si la police a, semble-t-il, mis davantage l'accent sur la détection de ces cas ces dernières années⁷⁸. Comme indiqué au paragraphe 45, une affaire concernant 334 personnes de nationalité étrangère, essentiellement originaires de Türkiye, qui auraient été exploitées dans le secteur de la construction, a été détectée en 2024. Cependant, ces personnes n'ont pas été identifiées comme victimes de la traite par identification formelle puisqu'elles ont quitté le pays peu après la découverte de

⁷⁷ D'après les informations disponibles, le représentant de l'ONG au sein de l'équipe doit être psychologue, ce qui limite le nombre de représentants d'ONG pouvant intégrer l'équipe.

⁷⁸ L'une des victimes était un·e citoyen·ne de la Bosnie-Herzégovine qui a été exploité·e à Tivat, tandis que l'autre cas concernait quatre personnes de nationalité azerbaïdjanaise qui ont été exploitées dans la construction à Podgorica.

l'affaire, mais elles ont le statut de victime dans les procédures devant le parquet et devant le tribunal (voir le paragraphe 145).

102. Aucune victime de la traite n'a été identifiée parmi les personnes en demande d'asile au cours de la période de référence. Il y a eu trois cas de traite présumée aux fins d'exploitation sexuelle, impliquant un homme originaire d'Iran et deux femmes venant du Maroc et de Serbie. Les affaires ont été transmises à la police par la Direction de l'accueil des personnes étrangères en quête de protection internationale, mais les personnes n'ont pas été identifiées comme des victimes de la traite. D'après les représentants des agences compétentes rencontrés par le GRETA, même si les autorités ont été formées pour reconnaître les indicateurs de traite, l'identification des victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile est compliquée par le fait que la plupart de ces personnes passent peu de temps au Monténégro et sont réticentes à parler de leur expérience au cours de leur brève interaction avec les autorités (voir par exemple le paragraphe 62, concernant les enfants non accompagnés originaires d'Égypte). Néanmoins, le GRETA note que des efforts supplémentaires devraient être déployés pour détecter les cas potentiels de traite parmi les personnes en demande d'asile, et notamment en mettant en place des procédures de détection aux points de passage des frontières et dans les centres d'accueil.

103. Aucune victime de la traite n'a été identifiée dans les prisons du Monténégro, ni dans le centre de rétention pour personnes de nationalité étrangère (voir le paragraphe 60). D'après les informations disponibles, il est prévu d'inclure une formation sur la traite à la formation de base dispensée au personnel pénitentiaire. Le GRETA a été informé d'un cas présumé de traite concernant un enfant étranger non accompagné qui a été inculpé pour kidnapping et placé jusqu'au procès dans le centre « Ljubović » pour enfants en conflit avec la loi. L'affaire a été signalée à l'équipe pluridisciplinaire d'identification des victimes, qui a conclu que l'enfant n'était pas victime de la traite. Le GRETA note la nécessité de sensibiliser le personnel des établissements pénitentiaires et des maisons d'arrêt sur la question de la traite, certaines victimes de la traite pouvant être détenues ou emprisonnées car la procédure d'identification n'a pas été correctement menée et le principe de non-sanction n'a pas été appliqué.

104. Le GRETA salue l'approche pluridisciplinaire de l'identification des victimes qui est indépendante de l'ouverture d'une procédure pénale et considère que les autorités monténégrines devraient prendre d'autres mesures pour améliorer l'identification des victimes de la traite. Elles devraient notamment :

- identifier de manière proactive les victimes de la traite des êtres humains aux fins de différentes formes d'exploitation, accorder une attention accrue à la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans le secteur du tourisme (et notamment sur les yachts) et aux fins d'exploitation par le travail dans les secteurs de la construction et du **tourisme** ;
- veiller à la mise en place d'une procédure qui permette à la police des frontières et au personnel des centres d'accueil d'identifier correctement les victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile et les personnes migrantes en situation irrégulière, y compris les enfants non accompagnés ou **séparés** ;
- faciliter la participation des ONG spécialisées à l'identification des victimes de la traite des êtres humains, et notamment mettre à disposition des fonds pour le fonctionnement de la permanence téléphonique pour les victimes de la **traite** ;
- dispenser une formation supplémentaire sur la traite aux membres de l'équipe d'identification formelle des victimes de la traite, au personnel de l'action sociale, au personnel des services d'asile, aux prestataires de soins de santé, au personnel pénitentiaire et autres professionnels concernés participant à l'identification des victimes de la traite des êtres humains.

105. Aucune victime étrangère identifiée au cours de la période de référence n'a bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion⁷⁹. D'après les autorités, cela s'explique par le fait que les victimes ont décidé de retourner dans leur pays d'origine. Aucune victime n'a par ailleurs obtenu de permis de séjour au cours de la même période. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à 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. Dans ce contexte, le GRETA renvoie à sa Note d'orientation sur le délai de rétablissement et de réflexion⁸⁰.

b. Assistance aux victimes

106. En mai 2024, les représentant·es des institutions et des ONG compétentes⁸¹ ont conclu un accord révisé sur la coopération mutuelle dans le domaine de la lutte contre la traite qui prévoit, entre autres, que les signataires doivent fournir une assistance aux victimes et aux victimes présumées de la traite⁸², indépendamment de leur volonté de coopérer avec les autorités de la justice pénale, et qu'ils informeront les victimes de leurs droits, y compris le droit à une assistance juridique gratuite. Chaque institution/ONG signataire a signé une annexe à l'accord définissant son rôle dans le cadre de l'assistance aux victimes de la traite. D'après l'annexe sur le rôle de l'ancien ministère du Travail et de la Protection sociale⁸³, l'assistance aux victimes de la traite doit être coordonnée par le centre d'action sociale compétent.

107. Un certain nombre d'interlocuteurs du GRETA ont remarqué que l'accord n'a pas nécessairement facilité l'accès des victimes aux services. L'exemple a été donné au GRETA d'une victime qui s'est vu refuser l'accès à un hôpital même si le ministère de la Santé est signataire de l'accord et que, conformément à l'annexe correspondante, le ministère de la Santé doit faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient d'un accès prioritaire aux soins de santé⁸⁴. D'après les autorités rencontrées par le GRETA, il est prévu d'améliorer la coordination des prestataires de services au niveau local.

108. Dans le cadre de la loi sur la protection sociale et la protection de l'enfance, les soins aux victimes de la traite des êtres humains, ainsi qu'aux victimes d'autres formes de violence, ne peuvent être assurés que par des prestataires de services qui sont autorisés à exercer des activités dans le domaine de la protection sociale et de la protection de l'enfance et à gérer des foyers. Seuls les prestataires agréés peuvent bénéficier de fonds publics. La procédure d'octroi de licences aux prestataires intervenant dans les domaines de la protection sociale et de la protection de l'enfance (ainsi que pour l'annulation des licences)⁸⁵ et les normes minimales pour le fonctionnement des refuges sont précisées dans deux règlements. D'après les représentant·es de la société civile rencontrés par le GRETA, le processus d'octroi de licences est onéreux et beaucoup d'ONG ne sont pas en mesure de remplir les conditions, telles que le nombre minimum d'employés, certaines conditions liées à l'aménagement des refuges, et la

⁷⁹ Conformément à l'article 54 de la loi sur les étrangers, les victimes de la traite des êtres humains ont le droit à un délai de rétablissement et de réflexion pouvant aller jusqu'à 90 jours.

⁸⁰ <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-periode-de-retablissement-et-de-reflexion-gr/1680b1a3cb>.

⁸¹ Les signataires de l'accord étaient : la Cour suprême, le parquet de la Cour suprême, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation, le ministère de la Santé, le ministère du Travail et de la Protection sociale, le centre « Ljubović », le centre d'aide à l'enfance et aux familles « Bijelo Polje », la Croix-Rouge monténégrine, et les ONG suivantes : « Montenegrin Women's Lobby », « Safe Women's House », le prestataire, basé à Nikšić, qui assure la permanence téléphonique destinée aux femmes et aux enfants victimes de violences et le Centre monténégrin de recherche dans les domaines de la sécurité, de la sociologie et de la criminologie « Defendology » de Niksic.

⁸² L'article 1 définit les victimes présumées de la traite comme toute personne qui est ou est susceptible d'être exposée au risque de traite.

⁸³ Désormais, le ministère de la Protection sociale, de la Famille et de la Démographie.

⁸⁴ De manière plus précise, l'annexe à l'accord mentionne les soins médicaux d'urgence, la prévention et le traitement des maladies infectieuses et les soins de maternité. Dans tous les autres cas, les soins de santé sont assurés conformément à la loi. Comme c'était le cas dans la version précédente de l'accord, le coût du traitement des victimes de la traite est pris en charge par le budget de l'État, et si la victime 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.

⁸⁵ Au moment de la visite du GRETA, la procédure de révocation des licences était en cours de révision.

nécessité d'employer un certain nombre de personnes habilitées de manière individuelle (notamment des psychologues)⁸⁶. Les licences sont délivrées pour une période de trois ou six ans, tandis que les financements sont alloués sur une base annuelle : cela engendre de l'incertitude et il est donc difficile pour les ONG d'apporter aux victimes un soutien de longue durée. Le GRETA a appris que la plupart des ONG agréées qui assurent des services autres que l'hébergement (voir le paragraphe 113) ne reçoivent que peu de financement de l'État, voire aucun⁸⁷. Dans un rapport d'expert demandé par les autorités monténégrines et élaboré dans le cadre de l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations de la Commission européenne (TAIEX), il a été recommandé aux autorités d'introduire une procédure d'octroi de licence en plusieurs étapes qui permettrait de délivrer d'abord une licence temporaire aux ONG, ainsi que de veiller à couvrir 100 % du coût des services de base assurés par les ONG chargées par l'État des services aux victimes de la traite⁸⁸.

109. Au moment de la visite du GRETA, il existait deux refuges spécifiquement dédiés aux victimes de la traite au Monténégro : un refuge géré par une ONG pour les femmes victimes de la traite et un refuge public récemment ouvert pour les enfants victimes de la traite. La délégation du GRETA s'est rendue dans ces deux refuges.

110. Le refuge géré par une ONG pour les victimes de la traite peut héberger jusqu'à trois victimes de sexe féminin de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Cette ONG gère aussi un refuge pour les victimes de violence fondée sur le genre d'une capacité de 20 places, et offre un accompagnement psychologique aux victimes. Environ la moitié des coûts opérationnels annuels du refuge pour victimes de la traite (dont la totalité est de 105 000 euros) sont couverts par un financement du gouvernement. Le GRETA a appris que les autorités n'ont orienté aucune victime de la traite vers le refuge en 2024. Sept femmes originaires d'Ukraine faisant partie du groupe de femmes qui auraient été exploitées sur un yacht (voir le paragraphe 37) ont été hébergées dans le refuge pour victimes de violence fondée sur le genre, ainsi que deux autres femmes dont on pensait qu'elles pourraient être des victimes de la traite mais qui ont également séjourné dans ce refuge car elles préféraient rester avec d'autres femmes. La première était une femme de 19 ans qui était venue au Monténégro en tant que travailleuse saisonnière et avait été victime d'exploitation sexuelle. La deuxième aurait été vendue pour être mariée de force au Monténégro et était hébergée avec ses deux enfants. L'ONG a orienté ces deux femmes vers l'équipe d'identification formelle des victimes de la traite. Selon les informations fournies par les autorités dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, dans le cas de la première femme, l'équipe a décidé à l'unanimité qu'elle n'était pas une victime de la traite des êtres humains, mais qu'elle risquait de le devenir.

111. Les victimes de la traite peuvent aussi être hébergées dans le refuge pour femmes et enfants victimes de violence géré par l'ONG Safe Women's House. Deux victimes de la traite y ont séjourné en 2023.

112. Le refuge public pour enfants victimes de la traite a été ouvert en avril 2024 dans un bâtiment à deux étages qui faisait auparavant partie du centre « Ljubović » pour enfants présentant des problèmes de comportement et enfants en conflit avec la loi. Le bâtiment est entouré d'une clôture qui le sépare du reste du complexe « Ljubović ». Les organisations de la société civile ont exprimé des préoccupations concernant la proximité du refuge avec l'institution pour enfants présentant des problèmes de comportement. La délégation du GRETA a observé que les enfants victimes n'ont accès qu'à un petit jardin ce qui, conjugué au fait que le bâtiment est entouré d'une haute clôture, crée un environnement restrictif et isole les enfants. Le GRETA est préoccupé par des informations selon lesquelles un garçon qui avait été accusé de soumettre sa sœur à la traite séjournait seulement à quelques mètres d'elle, dans le bâtiment pour enfants en conflit avec la loi. De plus, étant donné qu'il ne semble pas exister de mécanisme

⁸⁶ Cette question a été soulevée par le GREVIO dans son premier rapport d'évaluation thématique : « Établir un climat de confiance en apportant soutien, protection et justice » concernant le Monténégro (2024), p. 6.

⁸⁷ Au moment de la visite du GRETA, le seul autre service financé était la permanence téléphonique destinée aux victimes de violence domestique gérée par l'ONG SOS Nikšić.

⁸⁸ De Hovre S., Minet J., Nemes A., Report of the expert mission on the protection of victims of trafficking in human beings, p. 7 et 8.

de plainte confidentiel à la disposition des enfants, il leur est donc d'autant plus difficile de signaler des violations de leurs droits. Du fait de cette lacune du système, les enfants sont vulnérables au risque d'exploitation et de nouveaux abus et ne disposent pas de mécanisme sûr et de confiance pour prendre en compte leurs préoccupations.

113. Le refuge pour enfants victimes de la traite dispose de quatre chambres à l'étage et d'une chambre au rez-de-chaussée qui est adaptée pour les enfants en situation de handicap. Il peut accueillir 10 victimes au total qui peuvent y séjourner jusqu'à un an. Les garçons et les filles sont hébergés séparément. Au moment de la visite du GRETA, le centre accueillait sept enfants, dont une fille de 14 ans enceinte de six mois. Tous les enfants appartenaient à la communauté rom, et quatre d'entre eux n'avaient pas la nationalité monténégrine. Un programme personnalisé est établi pour chaque enfant et les enfants sont scolarisés dans un établissement local. Le refuge emploie deux spécialistes de l'action sociale, un sociologue, et huit assistants (*saradnik*), dont des éducateurs. Un pédopsychiatre extérieur est aussi disponible en cas de besoin. Le GRETA a appris que compte tenu des conditions d'octroi de licence trop rigides, qui déterminent les effectifs pour chaque catégorie professionnelle (c'est-à-dire les effectifs diplômés de l'enseignement supérieur), il est difficile pour le refuge de couvrir tous ses besoins en matière de personnel. Le refuge reçoit 350 euros par mois par enfant, mais il n'y a pas de ligne de financement séparée pour les frais généraux. Le personnel du refuge a exprimé des inquiétudes concernant sa capacité et son expertise insuffisantes pour gérer certains cas compliqués, comme la bénéficiaire qui est enceinte, et a souligné la nécessité de renforcer la formation. Le GRETA a été informé que le refuge a eu recours aux services du pédopsychiatre de l'institution pour enfants présentant des problèmes de comportement et enfants en conflit avec la loi dans certaines situations. Tout en reconnaissant le nombre insuffisant de pédopsychiatres au Monténégro, le GRETA note que les besoins des enfants victimes de la traite, qui ont besoin d'un soutien psychologique spécialisé pour traiter les traumatismes qu'ils ont subis, sont souvent très différents de ceux des enfants qui présentent des problèmes de comportement.

114. Le GRETA a été informé de la fermeture en 2022 du précédent refuge pour victimes de la traite en raison d'allégations de violences physiques et de mauvais traitement des enfants, pour la plupart issus des communautés rom et égyptienne. D'après les informations disponibles, le directeur du refuge, qui avait déjà été condamné pour violence à l'égard d'enfants, et un autre employé du refuge ont été accusés de maltraitance physique, d'intimidation et d'exploitation de certains bénéficiaires du refuge, que le directeur aurait forcés à travailler chez lui. La licence du refuge a été retirée, mais le GRETA comprend qu'aucune action en justice n'a été engagée contre les responsables.

115. Les enfants victimes de la traite peuvent aussi être hébergés dans la maison des enfants « Mladost » de Bijela, où s'est rendu le GRETA pendant sa visite en mars 2020.

116. Les organisations de la société civile ont exprimé des inquiétudes concernant le fait que les enfants victimes de la traite aux fins de mendicité forcée et de mariage forcé sont souvent renvoyés dans leur famille où ils sont exposés à un risque de traite répétée, ce qui peut mettre en péril leur sécurité. Le GRETA a été informé que les centres d'action sociale coopèrent avec les médiateurs des communautés rom et égyptienne ainsi que les « assistants familiaux » qui ont commencé à travailler avec les membres de ces communautés en 2024. Cependant, le financement alloué au travail des assistants familiaux a été assuré grâce à des projets et devait arriver à son terme fin 2024.

117. Il n'existe aucun refuge pour les victimes de la traite de sexe masculin au Monténégro. Le GRETA a été informé que le ministère de l'Intérieur a conclu un protocole d'accord avec la ville de Podgorica, conformément auquel un refuge pour les victimes de la traite de sexe masculin sera créé dans l'un des bâtiments du centre collectif « Vrela Ribnička ». D'après les autorités, la plupart des victimes de sexe masculin sont rapidement retournées dans leur pays d'origine, il n'était donc pas nécessaire de leur fournir un hébergement.

118. D'après les informations disponibles, les représentants des centres d'action sociale ont bénéficié d'une formation sur la traite et sont sensibilisés au travail avec des personnes en situation de handicap et des personnes LGBTI. Dans le cadre d'un projet futur en coopération avec GIZ, 15 représentants des centres d'action sociale devraient bénéficier d'une formation des formateurs sur la traite ; ils obtiendront des certificats et formeront les spécialistes de l'action sociale à travers le pays. La formation devrait englober un module sur le travail avec des personnes en situation de handicap, les personnes LGBTI et les Roms et les Égyptiens.

119. Parmi les ONG qui apportent un soutien aux victimes de la traite et aux groupes vulnérables figurent Women's Lobby, le Centre des droits des femmes et la Croix-Rouge monténégrine. Elles comptent essentiellement sur des fonds de donateurs internationaux. L'ONG Centre d'initiatives roms, seul prestataire agréé de conseils aux victimes de mariage forcé sur le territoire national, est habilitée à gérer une permanence téléphonique destinée aux victimes de mariage forcé. Aucun de ces services n'est subventionné par l'État.

120. Tout en saluant l'ouverture d'un refuge public spécialisé pour les enfants victimes de la traite, le GRETA est préoccupé par un certain nombre de lacunes qui persistent dans le domaine de l'assistance aux victimes de la traite au Monténégro. Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures pour améliorer l'assistance apportée aux victimes de la traite des êtres humains, en veillant en particulier à ce que :

- tous les prestataires de services, et notamment les établissements de santé, soient informés de leur obligation d'apporter un soutien aux victimes de la traite conformément aux réglementations applicables et à l'accord de coopération mutuelle dans le domaine de la traite, et à ce que le soutien aux victimes soit coordonné de manière adaptée et fasse l'objet d'un **suivi** ;
- le processus d'approbation et de révocation des licences pour les ONG qui gèrent des refuges soit transparent et englobe des procédures de suivi **appropriées** ;
- les enfants victimes soient hébergés dans des locaux sûrs et adaptés aux enfants et à ce que le personnel du refuge, et notamment les psychologues, ainsi que les autres professionnel·les travaillant avec des enfants victimes de la traite bénéficient d'une formation et d'une sensibilisation sur la **traite** ;
- un hébergement soit mis à la disposition des victimes de la traite de sexe **masculin** ;
- il existe un mécanisme de plainte efficace dans chaque refuge, qui permet aux résident·es de contacter des organismes extérieurs compétents de manière confidentielle, et toute plainte relative à une faute du personnel fait l'objet d'une enquête effective.

121. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre les mesures suivantes :

- veiller à ce que le programme d'assistance pour les victimes de la traite prenne en compte les besoins spécifiques des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles, ainsi que des autres groupes marginalisés, comme les personnes **LGBTI** ;
- assurer un financement à long terme aux ONG qui gèrent des refuges et apportent d'autres services aux victimes de la traite des êtres **humains** ;
- apporter une assistance de longue durée aux victimes de la traite et faciliter leur réinsertion dans la société.

3. Droit pénal matériel et droit procédural

122. La Convention énonce plusieurs obligations imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Étant donné que la mise en œuvre de ces dispositions de la Convention a été examinée dans le détail par le GRETA lors des cycles de suivi précédents, et compte tenu du thème du quatrième cycle, une attention particulière est portée à la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » et à son application dans la jurisprudence. En outre, le GRETA a décidé d'examiner dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation l'application de l'article 19 de la Convention sur l'incrimination de l'utilisation des services d'une victime de la traite.

a. La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

123. L'abus d'une situation de vulnérabilité fait partie intégrante de la définition juridique de la traite des êtres humains et est un élément fondamental de toute conception de la traite⁸⁹. C'est l'un des moyens par lesquels les actes de traite sont commis ; il correspond à toutes les formes de traite et à toutes les fins d'exploitation. Il y a abus d'une situation de vulnérabilité lorsque « la vulnérabilité personnelle, situationnelle ou circonstancielle d'un individu est utilisée intentionnellement ou autrement mise à profit pour recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir cet individu dans le but de l'exploiter, de sorte que celui-ci estime que le fait de se soumettre à la volonté de l'auteur de la traite est le seul choix véritable ou acceptable disponible, et que ce sentiment est raisonnable compte tenu de la situation de la victime.⁹⁰ »

124. L'article 444, paragraphe 1 du CP du Monténégro énonce « l'abus d'autorité, de confiance, d'une dépendance ou de circonstances difficiles » parmi les moyens utilisés pour commettre l'infraction de traite des êtres humains dans le cas de victimes adultes. De plus, en vertu de l'article 42a du CP, le fait que l'infraction a été commise à l'encontre d'une personne qui appartient à une catégorie de personnes particulièrement vulnérable (enfants, personnes en situation de handicap, femmes enceintes, personnes âgées, personnes réfugiées) est considéré comme une circonstance aggravante de la peine.

125. Le GRETA a reçu trois exemples de décisions de justice dans lesquels les tribunaux ont estimé que la ou les personne(s) mise(s) en cause avaient abusé de la dépendance de la victime. Les trois affaires concernaient toutes des enfants victimes. Dans leur raisonnement, les tribunaux ont reconnu que l'article 44 n'exige pas l'utilisation de moyens (abus d'autorité, de confiance, de dépendance ou de circonstances difficiles, par exemple) dans le cas d'enfants victimes, mais ils ont néanmoins considéré que les personnes mises en cause avaient abusé de la situation de dépendance des victimes. Ce facteur ne semble pas avoir été pris en compte comme une circonstance aggravante de la peine.

126. La première affaire mentionnée par les autorités (K. n° 87/17) a déjà été décrite dans le troisième rapport du GRETA et date de 2017⁹¹. Elle concernait une fille de 12 ans qui avait été forcée par sa mère et son beau-père à fournir des services sexuels. Tout en reconnaissant que les moyens ne constituent pas un élément obligatoire dans le cas d'un enfant victime, et que le consentement de la victime est indifférent, le tribunal a considéré qu'il était évident que « par l'abus de la relation de dépendance dans laquelle se trouvait de manière évidente la partie lésée par rapport à sa mère, la première personne mise en cause (qui a abusé de l'importance de l'autorité parentale), et la seconde

⁸⁹ Voir ONUDC, Issue Paper Abuse of a position of vulnerability and other “means” within the definition of trafficking in persons (Abus d'une situation de vulnérabilité et autres « moyens » dans la définition de traite des personnes), Organisation des Nations Unies, avril 2013, p. 3.

⁹⁰ ONUDC, [Note d'orientation](#) sur « l'abus d'une situation de vulnérabilité » donnant lieu à la traite de personnes, notion mentionnée à l'article 3 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

⁹¹ Troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 85.

personne mise en cause (qui a abusé de son influence, en tant que beau-père, sur l'éducation de la partie lésée), ont amené la partie lésée à ressentir de la loyauté, de la crainte et de la culpabilité, dans le but de réduire significativement son libre arbitre. Les deux personnes mises en cause ont ainsi pu procéder au recrutement incriminé de la partie lésée et l'amener à se livrer aux actes de prostitution décrits ». (traduction non officielle) Le tribunal a jugé que « la totalité des symptômes physiques et psychologiques présentés par la partie lésée, qui sont uniquement une conséquence du contexte spécifique des actes incriminés, ont rendu la partie lésée encore plus vulnérable et ont généré chez elle des sentiments de culpabilité, de crainte pour la vie et le sort de ses proches. Tous ces éléments ont mis la partie lésée dans une telle situation qu'elle ne voyait plus d'autre solution que de fuir ou de mettre fin à ses jours... » (traduction non officielle).

127. La deuxième affaire (K. n° 4/19) concernait quatre enfants âgés de sept à dix ans qui ont été forcés par leur père à mendier, avec leur mère, et à laver des vitres de voiture à Podgorica et Budva. La personne mise en cause a confisqué les documents des victimes et avait recours à la force si ces dernières refusaient de travailler ou qu'elles ne lui rapportaient pas la somme d'argent attendue. Le tribunal a considéré que « la personne mise en cause avait conscience qu'en faisant usage de la force, en abusant de la relation de dépendance et en confisquant les documents personnels des parties lésées et de leur mère, il les a recrutés et transportés aux fins de mendicité et d'exploitation des parties lésées mineures » (traduction non officielle). En juillet 2020, la haute cour de Podgorica a déclaré la personne mise en cause coupable de traite des êtres humains en vertu de l'article 444, paragraphes 1, 3 et 6, du CP et l'a condamné à dix ans d'emprisonnement, peine qui a été réduite à huit ans en appel.

128. La troisième affaire (K. n° 82/20), mentionnée dans le troisième rapport du GRETA⁹², concernait une fille de 12 ans qui avait été forcée par son père à contracter un mariage de manière illégale en 2017, pour lequel il a reçu 5000 euros. Le tribunal a noté que les moyens ne constituent pas un élément obligatoire dans le cas d'un enfant victime de la traite et que le consentement de la victime est indifférent. Néanmoins, le tribunal a considéré que la personne mise en cause « en abusant de la relation de dépendance, de confiance et de circonstances difficiles de son enfant, l'a recrutée afin de contracter un mariage de façon illégale, de sorte que, les actes ayant été commis à l'encontre d'une enfant de 12 ans, la personne mise en cause a commis avec une intention directe l'infraction pénale de traite des êtres humains. » (traduction non officielle) La personne mise en cause a été condamnée à deux ans d'emprisonnement.

129. Le GRETA a été informé d'une affaire de traite d'adultes qui aurait impliqué l'abus d'une situation de vulnérabilité. Cette affaire s'est soldée par une peine d'un an et deux mois d'emprisonnement à l'encontre de la personne mise en cause (voir le paragraphe 140). Cette dernière a fait usage de la force, a proféré des menaces et a abusé des circonstances difficiles de la victime lorsqu'elle a recruté la partie lésée ainsi que plusieurs autres femmes et les a forcées à se prostituer. Dans une autre affaire (Kt n° 232/19), les personnes mises en cause étaient accusées d'avoir abusé de circonstances difficiles et de relations de dépendance, en proférant des menaces pour maintenir deux victimes adultes dans une situation comparable à l'esclavage, afin qu'elles effectuent un travail forcé. Un acte d'accusation a été déposé dans cette affaire en décembre 2019, mais la haute cour de Podgorica a acquitté les personnes mises en cause. Le parquet a interjeté appel et, par décision de la Cour d'appel du Monténégro du 9 septembre 2021, le jugement de première instance a été infirmé et l'affaire a été renvoyée en vue d'un nouvel examen, qui est en cours.

130. De plus, le GRETA a été informé que la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » est abordée dans la formation dispensée aux juges, aux procureur·es et aux avocat·es par le Centre de formation des magistrats et du parquet. Les programmes de formation fournissent des conseils sur l'interprétation de cette notion, en s'appuyant sur un large éventail d'indicateurs. Bien que certaines catégories de victimes ne soient pas présentées en détail, la formation contribue à une meilleure

compréhension de la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en ce qui concerne les personnes migrantes.

131. Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient veiller à ce que l'abus d'une situation de vulnérabilité soit dûment reconnu dans les affaires pénales concernant des victimes adultes et qu'elles devraient continuer de dispenser une formation aux professionnel·les concernés sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et la manière dont cette situation peut être instrumentalisée dans le contexte de la traite.

b. Enquêtes, poursuites et sanctions

132. Le groupe de lutte contre le trafic illicite de migrants, la traite des êtres humains et les migrations illégales⁹³ au sein de la Direction de la police, composé de huit membres, est dirigé par un membre de l'équipe opérationnelle de lutte contre la traite des êtres humains (voir le paragraphe 133). Si le groupe mettait auparavant l'accent sur les enquêtes sur les cas de trafic de migrants, depuis 2020, d'après les informations disponibles, il accorde davantage d'attention à la lutte contre la traite. Le groupe coopère avec des points de contact pour les infractions graves et les infractions concernant des enfants au niveau local, en fonction de l'affaire. Les représentants du groupe rencontrés par le GRETA ont noté que la désignation de points de contact spécialisés dans la traite dans les juridictions de la police locale améliorerait leur travail et faciliterait les enquêtes dans les affaires de traite. Cependant, cela semble poser des problèmes compte tenu du manque de ressources dans la police, en particulier du fait qu'un grand nombre de policiers devraient prendre leur retraite prochainement.

133. Comme indiqué au paragraphe 16, en avril 2024, l'équipe opérationnelle de lutte contre la traite a vu ses compétences s'élargir afin d'inclure le trafic illicite de migrants⁹⁴. D'après les membres de l'équipe opérationnelle rencontrés par le GRETA, ce changement a permis de renforcer les capacités de l'équipe à échanger des informations et à coordonner le travail des services répressifs compétents en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite. L'équipe opérationnelle coopère avec ses homologues internationaux et l'équipe d'identification formelle des victimes, et elle apporte aussi un soutien en matière d'assistance aux victimes lorsque nécessaire. Elle échange des expériences et fournit des orientations aux parquets, comme l'illustre une réunion avec des représentant·es des parquets de première instance organisée avant la visite du GRETA.

134. Le GRETA a appris que des procureurs ont été formés sur la traite et sont considérés comme étant spécialisés dans ce domaine. Ils se répartissent ainsi : deux procureurs au sein du parquet spécialisé, six au parquet supérieur de Podgorica et deux au parquet supérieur de Bijelo Polje. Deux autres procureurs étaient en cours de formation. D'après les informations disponibles, des magistrats de garde pour la traite ont été désignés dans tous les parquets supérieurs du pays. Ils informent l'équipe opérationnelle de tout cas présumé de traite. Selon les représentant·es de l'équipe opérationnelle, les parquets de première instance renvoient de plus en plus d'affaires concernant le mariage forcé et la prostitution forcée comme des cas présumés de traite vers les parquets supérieurs.

⁹³ Dans le cadre d'une réorganisation récente de la police, la division a été réduite au niveau de groupe. Cependant, le GRETA a appris qu'il était prévu de lui redonner le niveau de division.

⁹⁴ L'équipe opérationnelle est composée de représentant·es des entités suivantes : le parquet de la Cour suprême, les parquets « supérieurs » de Podgorica et Bijelo Polje, les parquets de première instance de Kotor et Pljevlja, le Groupe de lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes, la traite des êtres humains et les migrations illégales (Direction de la police), le Groupe de lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes et la criminalité transfrontalière (police des frontières), l'équipe d'identification formelle des victimes de la traite, et la Direction de l'accueil des personnes étrangères en quête de protection internationale.

135. Conformément à l'accord de coopération mutuelle en matière de lutte contre la traite mentionné au paragraphe 106, la procédure pénale dans les affaires de traite doit être menée dans les meilleurs délais. Le GRETA a appris que les procédures dans les affaires de traite durent en moyenne trois ans.

136. La formation sur la traite des êtres humains des représentant·es des services répressifs et du système judiciaire est assurée par le Centre de formation des magistrats et du parquet, le ministère de l'Intérieur, les organisations internationales (l'ONUDC et l'OSCE) et les ONG⁹⁵. Néanmoins, les interlocuteurs du GRETA ont souligné qu'une formation plus poussée était nécessaire, en particulier pour les membres de la police en raison du renouvellement fréquent du personnel.

137. Le GRETA a été informé au cours de la visite que l'OIM constitue actuellement, dans le cadre d'un projet régional financé par le Danemark, une base de données sur les affaires de traite. Cette base de données contiendra des informations sur les victimes et les auteurs présumés et sera accessible aux représentant·es de la police, des parquets et des tribunaux, conformément à leur compétence. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités monténégrines indiquent que la base de données est opérationnelle et qu'elle comprend des données provenant de la Direction de la police et de l'équipe chargée de l'identification formelle des victimes de la traite des êtres humains. Par ailleurs, un accord de coopération doit être signé avec la Cour suprême et le parquet de la Cour suprême, afin de permettre l'échange de données sur la traite. Le GRETA se félicite de la mise en place de cette base de données, qui devrait permettre de suivre l'évolution de la traite des êtres humains et d'effectuer des analyses qui serviront de base à l'élaboration de politiques futures.

138. Le nombre d'affaires de traite faisant l'objet d'enquêtes et de poursuites chaque année a augmenté comparé à la période de référence précédente⁹⁶. D'après les informations fournies par les autorités monténégrines, entre 2021 et 2024, la police a déposé un total de 46 plaintes pénales pour infraction pénale de traite (cinq en 2021, neuf en 2022, 16 en 2023 et 16 en 2024), tandis que le parquet a ordonné l'ouverture d'une enquête dans 29 affaires (quatre en 2021, cinq en 2022, neuf en 2023 et 11 en 2024). Les affaires concernaient la mendicité forcée, l'exploitation par le travail, la prostitution forcée et d'autres types d'exploitation sexuelle (et notamment l'utilisation à des fins pornographiques), ainsi que le mariage d'enfant. Le nombre d'affaires ayant donné lieu à des poursuites était de cinq en 2021, sept en 2022, 15 en 2023 et quatre en 2024. Au moment de la visite du GRETA, la procédure était pendante dans 17 affaires de traite.

139. Sept condamnations ont été prononcées dans des affaires de traite au cours de la période de référence. Dans l'affaire n° 21/21 (traite aux fins d'exploitation sexuelle), la personne mise en cause a été condamnée à une peine d'un an et deux mois d'emprisonnement ; dans l'affaire n° 196/21 (traite d'un enfant aux fins de mendicité forcée), la personne mise en cause a été condamnée à un an d'emprisonnement ; et dans l'affaire n° 163/21 (trafic d'un enfant aux fins de mariage forcé), une peine de deux ans d'emprisonnement a été prononcée. Les autorités rencontrées par le GRETA ont aussi mentionné que, si aucune décision n'a été prononcée en 2022, deux affaires concernant le mariage forcé et la mendicité forcée ont été closes en 2023, aboutissant à des peines d'emprisonnement de deux et trois ans respectivement. En outre, en 2024, une décision dans une affaire portant sur le mariage forcé a été prononcée, donnant lieu à une peine de trois ans d'emprisonnement à l'encontre de la personne mise en cause, tandis que dans une deuxième affaire, qui concernait la traite aux fins de mendicité forcée et de mariage forcé, deux personnes mises en cause ont été condamnées respectivement à trois ans et à 16 mois d'emprisonnement. Le GRETA note que la plupart des peines de prison sont proches de la peine minimale prévue à l'article 444 du CP (un an d'emprisonnement dans le cas d'adultes et trois ans dans le cas d'enfants victimes) ou inférieures à cette peine.

⁹⁵ La liste complète des formations disponibles figure dans la réponse des autorités au questionnaire de 4^e cycle, p. 72 à 74.

⁹⁶ Comme indiqué dans le troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 84, entre 2016 et 2019, quatre enquêtes pour traite ont été ouvertes et deux mises en accusation ont été prononcées. Six affaires ont fait l'objet d'une enquête et cinq ont donné lieu à des poursuites en 2020.

140. D'après une analyse réalisée par l'ONUDC concernant la jurisprudence dans les affaires de traite, dans la première affaire susmentionnée (affaire n° 21/21), la condamnation a été prononcée sur la base d'un accord de plaider-coupable conclu entre le parquet et la personne mise en cause⁹⁷. L'enquête a révélé que la personne mise en cause avait eu recours à la force, aux menaces et à l'abus des circonstances difficiles de la victime lorsqu'elle avait recruté la partie lésée et plusieurs autres femmes et les avait contraintes à se livrer à la prostitution. La personne mise en cause a aussi menacé de publier des vidéos des femmes pratiquant des actes sexuels si elles ne continuaient pas à fournir des services sexuels aux clients amenés par la personne mise en cause. D'après les informations disponibles, la partie lésée a été largement exclue de la procédure de plaider-coupable. Le GRETA rappelle que la procédure de plaider-coupable ne devrait être utilisée qu'à titre exceptionnel dans les affaires de traite, sous réserve de garanties appropriées, en veillant à ce que les droits des victimes soient dûment protégés.

141. L'analyse susmentionnée réalisée par l'ONUDC conclut, entre autres, que la police, les parquets et les tribunaux ont coopéré de manière satisfaisante pour la collecte des preuves matérielles dans les affaires examinées, et note avec satisfaction l'utilisation de techniques spéciales d'enquête et de preuves numériques dans les enquêtes sur les affaires de traite⁹⁸. Par ailleurs, elle considère comme une bonne pratique la décision du procureur dans l'une des affaires examinées de mener une enquête financière en parallèle de l'enquête pénale, en vue de confisquer les produits de l'infraction⁹⁹. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines indiquent que les six enquêtes financières diligentées dans le cadre d'affaires de traite à l'encontre de 17 personnes au cours de la période de référence sont, toutes, toujours en cours.

142. Les représentant·es de la police et des parquets avec lesquels le GRETA s'est entretenu ont constaté que les enquêtes sur les affaires de traite aux fins de mariage forcé sont souvent délicates, car il est difficile de recueillir des preuves de la conclusion du mariage et de l'échange d'argent entre les familles. Des efforts visant à améliorer la coopération avec les représentant·es des communautés rom et égyptienne sont mis en œuvre pour remédier à ce problème.

143. Une autre difficulté observée est le manque d'interprètes disponibles pour certaines langues étrangères, qui s'expliquerait par la faible rémunération des interprètes. Ce problème se pose en particulier dans les affaires de trafic illicite de personnes migrantes qui peuvent aussi concerner des victimes de la traite. La difficulté à communiquer avec les victimes de trafic de migrants entrave sérieusement la capacité des autorités à détecter les cas potentiels de traite parmi ce groupe. Le manque de services d'interprétation a aussi été problématique dans l'affaire d'exploitation sexuelle de femmes sur des yachts, dans laquelle l'ONG assistant les victimes a dû assurer l'interprétation en russe et en ukrainien. La raison en serait que le centre d'action sociale chargé d'aider les victimes et de leur fournir des services d'interprétation n'était pas clairement établi.

144. Comme indiqué au paragraphe 37, les interlocuteurs du GRETA ont fait part de leurs préoccupations concernant l'absence d'enquêtes sur des cas présumés de traite aux fins d'exploitation sexuelle dans les régions côtières. Le seul cas cité par les services répressifs rencontrés par le GRETA est l'affaire impliquant 15 victimes de sexe féminin qui auraient été exploitées sur des yachts, mentionnée au paragraphe 37.

145. Par ailleurs, d'après les informations fournies, si la police a accordé une attention accrue aux affaires impliquant la traite aux fins d'exploitation par le travail, le nombre d'enquêtes dans des affaires d'exploitation de main-d'œuvre étrangère reste faible, compte tenu de l'ampleur présumée du phénomène. Comme cela est mentionné au paragraphe 45, une affaire détectée au cours de la période couverte par le rapport concernait 334 personnes de nationalité étrangère, en majorité originaires de

⁹⁷ UNODC, Montenegro's Criminal Justice Response in the Field of Trafficking in Persons (avril 2022), p. 31 à 33 et 47.

⁹⁸ Ibid., p. 43 et 44.

⁹⁹ Ibid., p. 45.

Türkiye, qui auraient été exploitées par une entreprise de construction au Monténégro. L'enquête dans cette affaire, qui a duré six mois, a mis en évidence des contrats fictifs, les travailleurs arrivant au Monténégro des mois après la conclusion des contrats. Le ministère public s'est principalement appuyé sur des preuves documentaires, la plupart des travailleuses et travailleurs ayant choisi de retourner dans leur pays immédiatement après la détection de l'affaire et n'ayant pu être retrouvés par la suite. La procédure pénale à l'encontre des six personnes accusées (et notamment un interprète qui avait travaillé pour un ministère) était en cours au moment de la visite du GRETA. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités monténégrines indiquent qu'un acte d'accusation a été déposé contre sept personnes, ce qui a été confirmé par la haute cour de Podgorica, et que la procédure se trouve actuellement en phase de jugement.

146. Le GRETA a appris que des modifications du Code de procédure pénale (CPP) en attente, qui sont actuellement en phase de consultation, étendront la portée de la notion de « victimes » d'une infraction pénale et renforceront les droits de ces personnes dans les procédures pénales. Outre les droits que leur reconnaît déjà le CPP en tant que « parties lésées », les victimes auront notamment le droit à la protection contre l'intimidation et les représailles, d'être entendues sans délai et uniquement dans la mesure nécessaire, d'être accompagnées par une personne de confiance, et le droit d'être informées des mesures prises par le procureur ainsi que de la fin de la procédure et/ou de la détention de la personne mise en cause. Les modifications imposent à l'autorité qui mène l'audition l'obligation d'effectuer une évaluation individuelle de la victime. De plus, les victimes auront accès à des services professionnels d'aide aux victimes, employant du personnel de l'action sociale, des psychologues, des pédagogues et d'autres experts dans leurs domaines respectifs, qui seront établis dans les hautes cours et les parquets supérieurs¹⁰⁰.

147. Comme indiqué dans le troisième rapport d'évaluation du GRETA¹⁰¹, il existe un service spécialisé au sein du parquet de la Cour suprême qui fournit un appui aux témoins et accorde une attention particulière aux victimes de la traite, notamment les enfants. Les représentant-es du service participent généralement aux entretiens avec les enfants victimes, qui sont enregistrés, ainsi qu'avec les victimes adultes selon l'affaire. Les enfants victimes ne sont interrogés qu'une seule fois. Six tribunaux du pays disposent de salles adaptées aux enfants. Cependant, le GRETA est préoccupé par des informations selon lesquelles les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ayant eu lieu sur des yachts (voir ci-dessus) n'ont pas bénéficié d'un traitement adéquat pendant les entretiens avec la police et ont même été confrontées à des situations dans lesquelles elles étaient en contact étroit avec les auteurs présumés alors qu'elles se trouvaient dans un commissariat.

148. Tout en saluant l'augmentation du nombre d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite, le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale en matière de traite, et notamment à :

- redoubler d'efforts pour que les infractions de traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi que les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle qui auraient lieu dans les régions côtières, fassent l'objet d'enquêtes proactives, aboutissant à des poursuites réussies et à des sanctions effectives, proportionnées et **dissuasives** ;
- veiller à ce que la police et les parquets disposent de ressources humaines et financières suffisantes, y compris au niveau local, pour faciliter les enquêtes et les poursuites dans les affaires de **traite** ;

¹⁰⁰ Le texte intégral des projets de modification figure dans la réponse des autorités monténégrines au questionnaire de 4^e cycle, p. 22 à 26. Le GRETA a été informé que les services d'aide aux témoins mis en place dans les tribunaux ne sont pas opérationnels.

¹⁰¹ Troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 108.

- veiller à ce que des interprètes soient disponibles dans les langues parlées par les victimes de la traite, en vue de faciliter les enquêtes dans des affaires de **traite** ;
- assurer une protection et un soutien appropriés aux victimes de la traite tout au long de la procédure pénale pour empêcher qu'elles ne subissent des représailles ou des intimidations et éviter une nouvelle victimisation.

149. En outre, le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour :

- veiller à ce que la procédure de plaider-coupable ne soit utilisée qu'à titre exceptionnel dans les affaires de traite, sous réserve de garanties appropriées, lorsque la réduction d'une peine est clairement compensée par les avantages apportés par l'accord de plaider-coupable (ces avantages devraient être précisés dans la décision judiciaire approuvant l'accord) et que l'accord n'est en aucune façon préjudiciable aux droits de la **victime** ;
- dispenser des formations sur la traite aux services répressifs, aux procureurs, aux juges et aux experts psychologues qui témoignent dans les affaires de traite, y compris concernant la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité dans les affaires de traite et les lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes. Le GRETA renvoie au cours HELP sur la traite des êtres humains, développé par le Conseil de l'Europe, qui comprend des modules spécifiques relatifs aux enquêtes et aux poursuites dans les affaires de traite¹⁰².

c. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

150. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA¹⁰³, le fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que cette personne est victime de la traite est érigé en infraction pénale en vertu du CP. Selon l'article 444, paragraphe 8, du CP, « est puni de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement le fait de recourir aux services d'une personne en sachant qu'elle est victime de l'infraction visée au paragraphe 1 du présent article ». En outre, aux termes de l'article 444, paragraphe 9, l'infraction est punissable de trois à 15 ans d'emprisonnement si la victime est un enfant.

151. Le GRETA a appris que trois personnes ont été condamnées pour avoir utilisé les services de victimes de la traite au cours de la période de référence. La première affaire concernait l'utilisation des services sexuels d'une victime qui a été forcée à se livrer à la prostitution, tandis que les deux autres affaires concerneraient la traite aux fins de mariage forcé et de mendicité forcée. Le GRETA salue l'application de la disposition sur l'utilisation des services de victimes de la traite.

¹⁰² <https://www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking/help-online-training-course>.

¹⁰³ Deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 142.

IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

152. Les pays évalués par le GRETA ont fait état d'une utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour le recrutement et le contrôle des victimes de la traite. Aussi, en 2022, le GRETA a effectué une étude pour évaluer la mesure dans laquelle les technologies influent sur la traite et examiner les difficultés opérationnelles et juridiques auxquelles les États font face en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en ligne ou facilitée par les TIC¹⁰⁴. Cette étude souligne, entre autres, que le rôle des technologies est particulièrement important dans le recrutement et l'exploitation des victimes, notamment aux fins du contrôle de celles-ci à chacune des étapes du processus de la traite. Elle met aussi en évidence un certain nombre de difficultés qui se posent en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en raison du volume important d'activités en ligne et du volume tout aussi important de preuves numériques qui en découle, de l'utilisation de communications cryptées, de surnoms et de pseudonymes, et du long processus d'obtention de preuves auprès d'entreprises privées et/ou d'autres juridictions. Parallèlement, les acteurs de la lutte contre la traite ont recours aux innovations technologiques pour prévenir ce phénomène, protéger les victimes et poursuivre les trafiquants. Par conséquent, il est essentiel d'investir dans le capital humain et dans les outils technologiques, afin de tirer parti du potentiel que présentent les TIC pour lutter efficacement contre la traite.

153. Les autorités monténégrines ont souligné le rôle croissant d'internet dans le recrutement et l'exploitation des victimes, les enfants étant particulièrement vulnérables. Comme mentionné au paragraphe 37, un certain nombre de victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ont été recrutées par le biais d'internet, et les premiers cas de traite impliquant l'exploitation à des fins pornographiques ont été détectés en 2023 (voir le paragraphe 101). Bien que des mesures aient été prises pour sensibiliser aux risques des TIC en lien avec la traite des êtres humains, les interlocuteurs du GRETA ont noté qu'il convenait d'intensifier les efforts pour améliorer la connaissance des risques de traite et d'abus au moyen des technologies de l'information et de la communication, ce qui est l'un des objectifs de la Stratégie de lutte contre la traite.

154. Le Monténégro est Partie à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (Convention de Budapest). Le GRETA a été informé que le deuxième protocole additionnel à la Convention relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques devrait être ratifié en 2025. Les autorités ont aussi adopté la Stratégie sur la cybersécurité 2022-2026, qui prévoit la création d'une agence chargée de la cybersécurité.

155. Comme indiqué au paragraphe 35, l'infraction pénale d'utilisation abusive de vidéos, de photographies, de représentations, d'enregistrements audio ou de fichiers à contenu sexuellement explicite d'autrui a été ajoutée au CP en 2023, avec l'article 175a. La disposition interdit le partage ou la menace de partage d'images, d'enregistrements vidéo et audio à contenu sexuellement explicite ou d'un document à contenu sexuellement explicite d'une personne, sans son consentement, ainsi que le partage de contenu sexuellement explicite qui a été modifié/créé au moyen de systèmes informatiques. La forme de base de cette infraction est punissable d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Si le contenu sexuellement explicite est largement diffusé par le biais des technologies de communication et d'information ou par un autre biais, la peine encourue peut aller jusqu'à trois ans. Lorsque la victime est un enfant, l'auteur de l'infraction est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à huit ans, et la commission de l'infraction par un agent public est punissable d'une peine pouvant aller jusqu'à dix ans, selon la forme de l'infraction.

¹⁰⁴ Paolo Campana, *La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies*, Conseil de l'Europe, <https://rm.coe.int/la-traite-des-etres-humains-en-ligne-et-facilitee-par-les-technologies/1680a73e46>, publié en avril 2022.

156. Le ministère de l'Intérieur a mené une campagne de sensibilisation dans les établissements scolaires sur les risques des TIC. Chaque année, à l'occasion de la Journée internationale pour un internet plus sûr, le ministère de l'Éducation organise des ateliers et des conférences sur la cybersécurité et la protection de la vie privée. Des supports d'information pour les enfants, les parents et le corps enseignant sont aussi disponibles sur la plateforme en ligne « école numérique »¹⁰⁵. Le GRETA a appris que des agents du groupe de lutte contre la cybercriminalité de la police prennent part à des activités de sensibilisation dans les établissements scolaires.

157. Une formation sur la sécurité en ligne a été dispensée au corps enseignant et à d'autres professionnel·les concernés. À titre d'exemple, l'Institut pour l'éducation a organisé neuf formations sur l'éducation aux médias en tant que compétence essentielle dans l'enseignement pour 221 participants au total en 2023 et 2024. Le manuel sur l'éducation aux médias a été distribué à l'ensemble des établissements d'enseignement primaire. Quatre formations portant sur la prévention de la violence et des abus d'enfants dans le monde virtuel ont été suivies par 19 membres du corps enseignant.

158. Le GRETA a été informé que le Département de lutte contre la traite des êtres humains a élaboré, avec le soutien de l'OIM, une analyse sur la conformité du cadre législatif avec les normes internationales et européennes concernant l'utilisation des TIC dans la commission de la traite. Des matériels de formation ont été développés sur les enquêtes et les poursuites dans ces affaires. En 2023, deux formations d'une journée sur ce thème ont réuni 24 représentant·es du ministère de l'Intérieur, des procureurs et des représentant·es du ministère du Travail et de la Protection sociale et de centres d'action sociale. Le thème « Utiliser les technologies de l'information et de la communication comme techniques d'enquête dans les affaires de traite des êtres humains » a été ajouté au programme de formation des juges et des procureurs dispensé par le Centre de formation des magistrats et du parquet. Le GRETA se félicite de ces évolutions.

159. Le GRETA a été informé que le groupe de lutte contre la cybercriminalité au sein de la police s'emploie principalement à enquêter de manière proactive sur des affaires d'abus en ligne sur des enfants. Le groupe a participé à l'enquête sur l'affaire mentionnée au paragraphe 37, qui concernait l'exploitation sexuelle de femmes sur des yachts. L'enquête, menée avec le soutien d'Interpol, a révélé des preuves numériques et a conclu que les transactions financières ont été faites en cryptomonnaie. Dans ce contexte, le GRETA a été informé que les membres du groupe peuvent aussi prendre des mesures préventives. Concrètement, dans les cas qui nécessitent le retrait d'un contenu en ligne ou la désactivation de son accès, la demande est envoyée aux sociétés, réseaux sociaux, etc., concernés (les membres du groupe n'ayant pas le pouvoir de retirer le contenu litigieux ou d'en désactiver directement l'accès).

160. Le GRETA salue les actions susmentionnées et invite les autorités monténégrines à :

- mettre en œuvre des mesures de prévention supplémentaires ciblant spécifiquement la traite des êtres humains facilitée par les TIC, notamment en investissant dans le renforcement des capacités et dans les outils numériques, pour être en mesure d'enquêter de façon proactive sur toutes les formes de traite ;
- renforcer les actions de sensibilisation du public aux risques liés à l'utilisation des TIC pour recruter et exploiter les victimes de la **traite** ;
- renforcer la coopération avec les entreprises du secteur des TIC et les fournisseurs de services internet et mettre au point des procédures de partage des données avec les entreprises qui détiennent des données **pertinentes** ;

- ratifier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.

V. Thèmes du suivi propres au Monténégro

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

161. Dans son troisième rapport sur le Monténégro¹⁰⁶, le GRETA exhortait les autorités monténégrines à prendre des dispositions supplémentaires pour faciliter et garantir aux victimes de la traite l'accès à la justice, en particulier 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, 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.

162. Comme indiqué dans le troisième rapport du GRETA¹⁰⁷, dans le cadre de 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. L'assistance juridique gratuite couvre les procédures liées à une demande d'indemnisation et à l'exécution d'une ordonnance d'indemnisation. En vertu des modifications récentes apportées à la loi sur l'assistance juridique gratuite¹⁰⁸, les victimes de la traite ont aussi droit à une assistance juridique gratuite dans le cadre des procédures prévues par les dispositions législatives sur les relations familiales et les relations contractuelles, ainsi que dans le cadre des procédures d'exécution et de recouvrement, après qu'il a été établi par une décision de justice définitive que la personne est une victime de la traite.

163. L'assistance juridique gratuite est assurée grâce à des services d'assistance juridique gratuite établis dans tous les tribunaux de première instance par des avocats figurant sur la liste de l'Ordre des avocats. D'après les interlocuteurs du GRETA, la spécialisation et la sensibilisation insuffisantes des avocats, associées au fait que souvent, les victimes ne sont pas correctement informées de leur droit à une assistance juridique gratuite, font partie des raisons principales pour lesquelles aucune victime de la traite n'a bénéficié d'une assistance juridique gratuite depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée. Le GRETA a appris que les victimes se tournent principalement vers les ONG pour obtenir l'assistance d'un défenseur et une assistance juridique gratuite. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités indiquent qu'une liste de 47 avocat·es spécialisés dans l'assistance juridique aux victimes de la traite des êtres humains existe depuis octobre 2024 et que le parquet et le tribunal ont le devoir de désigner des avocat·es figurant sur cette liste. Les représentant·es de la Cour suprême ont proposé d'améliorer le système de l'assistance juridique gratuite, avec la création de services d'assistance juridique gratuite indépendants des tribunaux. Les interlocuteurs du GRETA ont en outre souligné l'importance de veiller à ce que les victimes aient accès à un·e avocat·e lorsqu'elles sont entendues par la police, ce qui n'est pas le cas dans la pratique.

¹⁰⁶ Troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 54.

¹⁰⁷ Voir le troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphes 48 à 51.

¹⁰⁸ Loi portant modification de la loi sur l'assistance juridique gratuite, en vigueur depuis le 31 décembre 2024 (*Journal officiel du Monténégro*, n° 123/24).

164. Dans le cadre du projet Facilité horizontale III pour les Balkans occidentaux et la Türkiye sur l'accès à la justice, mis en œuvre par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, une campagne d'information mettant l'accent sur le droit des victimes de la traite à une assistance juridique gratuite a été déployée en 2024. Des matériels d'information ont été élaborés en collaboration avec la Cour suprême, le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains et l'OIM (en monténégrin, en albanais, en anglais, en farsi et en ukrainien). En outre, une formation a été dispensée à 48 avocat·es en 2024.

165. Tout en saluant les récentes modifications apportées à la loi sur l'assistance juridique gratuite, le GRETA est préoccupé par le fait qu'aucune victime de la traite des êtres humains n'a bénéficié d'une assistance juridique gratuite depuis la troisième évaluation du Monténégro. C'est pourquoi le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour faciliter et garantir l'accès des victimes de la traite à la justice, en veillant en particulier à ce qu'un·e avocat·e soit désigné dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, avant qu'elle ait à décider si elle coopère ou non avec les autorités et/ou si elle fait ou non une déclaration officielle.

166. En outre, le GRETA considère que les autorités et l'ordre des avocats devraient encourager les avocats à se former et à se spécialiser pour apporter une assistance juridique aux victimes de la traite.

2. Indemnisation (article 15)

167. Dans son troisième rapport sur le Monténégro¹⁰⁹, le GRETA était préoccupé par le fait qu'aucune victime de la traite n'avait été indemnisée pendant la période de référence, et il exhortait les autorités monténégrines à faire des efforts pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, que ce soit par les trafiquants ou par l'État.

168. Aucune modification n'a été apportée au cadre juridique depuis la troisième évaluation du GRETA. 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.

169. En outre, 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 adhérera à l'UE. Une évaluation de cette loi menée en juin 2022, avec le soutien du projet Facilité Horizontale II du Conseil de l'Europe et de l'UE, a identifié trois domaines où des améliorations sont nécessaires : a) améliorer les solutions juridiques prévues dans la loi ; b) adopter une législation secondaire et c) identifier la source de financement.

170. Comme indiqué au paragraphe 162, les victimes de la traite ont droit à une assistance juridique gratuite pour demander une indemnisation ou faire exécuter une ordonnance d'indemnisation. En outre, en vertu des modifications apportées en décembre 2024 à la loi sur l'assistance juridique gratuite, elles ont le droit de recevoir les fonds nécessaires pour couvrir totalement ou partiellement le coût des services d'un·e avocat·e, de la représentation dans les procédures devant le tribunal, le parquet et la Cour constitutionnelle, ainsi que dans les procédures de résolution extrajudiciaire des litiges, ce qui comprend l'assistance lors de la présentation de réclamations concernant des biens, tant au pénal qu'au civil.

¹⁰⁹

Troisième rapport d'évaluation du GRETA sur le Monténégro, paragraphe 54.

171. Le GRETA se félicite de ce que, conformément à sa recommandation, des modifications ont été apportées à la loi sur la saisie et la confiscation des avoirs criminels¹¹⁰. En particulier, l'article 61, paragraphe 2, modifié de cette loi prévoit que l'État devienne propriétaire des avoirs confisqués et que la loi sur les biens de l'État s'applique en ce qui concerne la cession des avoirs. Il précise également que 50 % des avoirs confisqués sont utilisés « pour les besoins de l'administration publique chargée des affaires judiciaires, dont la moitié au moins pour les besoins en matière de protection et de soutien des victimes d'infractions pénales ».

172. D'après les informations fournies par les autorités, aucune victime de la traite ne s'est vu accorder une indemnisation au cours de la période de référence. Alors que des victimes de la traite ont déposé une requête sur intérêts civils dans six affaires pénales qui ont été finalisées entre 2019 et 2024, toutes ont été invitées à demander réparation auprès d'une juridiction civile. D'après les informations disponibles, les tribunaux ont considéré que la requête sur intérêts civils n'était pas précisément formulée ou que les faits établis au cours 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.

173. Le GRETA a appris que des directives avaient été publiées à l'intention des procureurs, leur donnant instruction de recueillir des preuves à l'appui des requêtes sur intérêts civils dans le cadre de la procédure pénale. La Cour suprême a recommandé aux juridictions inférieures de statuer sur la demande d'indemnisation dans le cadre de la procédure pénale dès lors qu'il existe des motifs suffisants. De plus, des directives visant à améliorer la pratique des tribunaux en matière d'indemnisation des victimes dans le cadre de la procédure pénale devraient être élaborées en 2025.

174. Tout en reconnaissant les efforts déployés par les autorités monténégrines pour améliorer le système d'indemnisation des victimes de la traite, le GRETA note avec préoccupation que, comme à l'époque de la deuxième et de la troisième évaluations, aucune victime ne s'est vu accorder une indemnisation au cours de la période couverte par le rapport. Par conséquent, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités monténégrines à garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, et notamment à :

- veiller à ce que la collecte de preuves 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 celle-ci, 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** ;
- dispenser des formations sur l'indemnisation des victimes de la traite 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.

¹¹⁰ Loi portant modification de la loi sur la saisie et la confiscation des avoirs criminels, en vigueur depuis le 12 juin 2024 (*Journal officiel du Monténégro*, n° 54/24).

VI. Conclusions

175. Depuis la publication du troisième rapport du GRETA sur le Monténégro, le 2 juin 2021, des progrès ont été réalisés dans un certain nombre de domaines couverts par ce rapport.

176. En 2023, le législateur a modifié le Code pénal pour y intégrer une disposition sur la non-sanction des victimes de la traite pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre. La stratégie de lutte contre la traite des êtres humains pour la période 2019-2024 a fait l'objet d'une évaluation indépendante, qui a débouché sur des recommandations pour l'élaboration de la stratégie suivante, pour la période 2025-2028. En mai 2024, des représentant·es des institutions et des ONG concernées ont conclu un accord révisé de coopération mutuelle dans le domaine de la lutte contre la traite, qui englobe la prévention de la traite et l'identification et la protection des victimes. Une formation sur la traite a été dispensée à des professionnel·les de différents secteurs, tels que la police et la justice, l'inspection du travail, la santé et la protection de l'enfance. Le nombre de victimes de la traite formellement identifiées a augmenté au fil des ans. De plus, un refuge public pour enfants victimes de la traite a ouvert en 2024.

177. Le GRETA se réjouit de ces initiatives qui vont dans le bon sens. Toutefois, malgré les progrès accomplis, plusieurs aspects restent préoccupants. Certaines des recommandations formulées à plusieurs reprises par le GRETA dans ses précédents rapports n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement. Dans le présent rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités monténégrines à prendre des mesures dans les domaines suivants :

- Indemnisation (article 15 de la Convention). Les autorités monténégrines devraient garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, en veillant à ce que la collecte de preuves du préjudice subi par la victime fasse partie intégrante de l'enquête pénale, en tirant pleinement parti de la législation relative à la saisie et à la confiscation des biens d'origine criminelle, et en dispensant des formations sur l'indemnisation des victimes aux avocat·es, aux procureur·es et aux juges. De plus, les autorités devraient 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.
- Délai de rétablissement et de réflexion (article 13 de la Convention). Les autorités monténégrines devraient 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.
- Enquêtes, poursuites et sanctions (articles 23 et 27 de la Convention). Les autorités devraient renforcer la réponse de la justice pénale à la traite, en veillant à ce que les cas de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et que la police et le ministère public disposent de ressources humaines et financières suffisantes, et en assurant une protection et un soutien appropriés aux victimes de la traite tout au long de la procédure pénale pour empêcher qu'elles subissent des représailles ou des intimidations et pour éviter une nouvelle victimisation.

178. Ces recommandations ayant été formulées à plusieurs reprises, il est demandé de les appliquer en priorité ; les suites qui leur seront données seront examinées dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

179. S'agissant de l'axe thématique du quatrième cycle d'évaluation, à savoir les vulnérabilités à la traite des êtres humains, les autorités monténégrines ont reconnu les vulnérabilités particulières des membres des communautés rom et égyptienne, notamment des femmes et des enfants, des personnes apatrides, des travailleuses et travailleurs migrants et des personnes en demande d'asile. La stratégie de lutte contre la traite des êtres humains pour 2019-2024 et les plans d'action qui l'accompagnaient

comportaient des mesures destinées à réduire certaines vulnérabilités, à combattre la traite aux fins du mariage d'enfants et de la mendicité forcée et à protéger les droits des minorités défavorisées.

180. Tout en saluant les mesures prises par les autorités monténégrines pour prévenir la traite au moyen d'initiatives en faveur des groupes vulnérables, le GRETA a recensé un certain nombre d'aspects préoccupants qui requièrent des actions complémentaires. Il conviendrait d'accorder la priorité aux actions suivantes :

- en vue de prévenir la traite et l'exploitation des travailleuses et travailleurs migrants, faire en sorte que l'Inspection du travail dispose des ressources humaines et financières dont elle a besoin pour mener des inspections régulières et proactives, et veiller à ce que les inspecteurs et inspectrices du travail reçoivent des orientations et se forment régulièrement ;
- veiller à ce que les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille soient dûment protégés par des tuteurs légaux contre les risques de traite ;
- rechercher systématiquement les vulnérabilités et les signes de traite chez les personnes en demande d'asile et faire en sorte qu'elles aient accès au marché du travail en temps utile ;
- prendre des dispositions supplémentaires, en matière de sensibilisation et de formation, pour prévenir la traite parmi les minorités défavorisées, et adopter des mesures destinées à faciliter l'accès à l'emploi pour les membres des communautés rom et égyptienne ;
- veiller à ce que les enfants victimes de la traite soient hébergés dans des structures adaptées aux enfants, où ils soient en sécurité et encadrés par du personnel dûment formé, et prévoir un hébergement pour les adultes de sexe masculin victimes de la traite.

181. Le GRETA salue les activités de sensibilisation à la sécurité sur internet qui ont été menées dans les établissements scolaires, ainsi que les formations dispensées aux membres de la police, aux procureur·es et aux autres professionnel·les concernés sur l'utilisation des TIC pour commettre l'infraction de traite. Les autorités monténégrines sont invitées à prendre des mesures de prévention supplémentaires ciblant la traite facilitée par les TIC, notamment à investir dans le renforcement des capacités et dans les outils numériques, pour être en mesure d'enquêter de manière proactive, et à élaborer des procédures de partage de données avec les entreprises qui détiennent des données pertinentes.

182. Le GRETA invite les autorités monténégrines à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il ne doute pas que le Monténégro maintiendra sa volonté politique d'appuyer les efforts de lutte contre la traite selon l'approche fondée sur les droits humains décrite dans la Convention, et espère poursuivre le dialogue avec les autorités et la société civile monténégrines.

Annexe 1

Statistiques relatives aux victimes de la traite et aux affaires de traite au Monténégro entre 2021 et 2024

Les données présentées dans le tableau ne sont pas directement comparables d'un État partie à la Convention à l'autre, car les méthodes de collecte de données diffèrent

Indicateur		2021	2022	2023	2024
Nombre de victimes formellement identifiées (par l'équipe d'identification)		5	16	18	28
Sexe et groupe d'âge	Femmes	0	4	5	0
	Hommes	0	0	0	5
	Filles (0-18)	4	9	8	12
	Garçons (0-18)	1	3	5	11
Type d'exploitation	Sexuelle	1	3	4**	0
	Travail	0	0	0	8***
	Mendicité forcée	2	5*	6	23
	Mariage forcé	2	9	4	0
	Criminalité forcée	0	0	1	0
	Utilisation à des fins pornographiques	0	0	4	0
Nationalité des victimes étrangères		Serbie (1)	Serbie (2) Russie (1)	Albanie (1) Israël (1) Kosovo* (1) Serbie (1) Ukraine (3)	Azerbaïdjan (4) Bosnie-Herzégovine (1) Moldova (1) Personnes déplacées venant du Kosovo * (7)
Nombre de victimes admises dans le programme d'assistance		n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Nombre de victimes ayant bénéficié du délai de rétablissement et de réflexion		0	0	0	0
Nombre d'enquêtes		4 affaires (impliquant 7 parties lésées)	5 affaires (impliquant 8 parties lésées)	9 affaires (impliquant 362 parties lésées)	11 affaires
Nombre de poursuites		5 affaires impliquant 8 personnes mises en cause et 8 parties lésées	7 affaires impliquant 9 personnes mises en cause et 10 parties lésées	15 affaires (impliquant 10 personnes mises en cause et 369 parties lésées)	14 affaires (impliquant 25 personnes mises en cause)
Nombre de condamnations ayant abouti à une peine d'emprisonnement (personnes)		2	0	2	3

* Une personne était victime de la traite aux fins de mariage forcé et de mendicité forcée.

** Une personne était victime à la fois d'exploitation sexuelle et d'exploitation à des fins pornographiques, et une personne était victime à la fois d'exploitation sexuelle et de criminalité forcée.

*** Trois garçons étaient victimes d'exploitation par le travail et de mendicité forcée.

Annexe 2

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 quatrième cycle d'évaluation de la Convention

Prévention de la traite des êtres humains

- Soulignant l'importance de prendre en compte le vécu et les opinions des victimes et des survivants de la traite pour éclairer l'élaboration des politiques et des mesures anti-traite, le GRETA invite les autorités monténégrines à créer un conseil consultatif des survivants de la traite (paragraphe 23).

Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

Enfants

- Le GRETA invite les autorités monténégrines à renforcer les équipes de soutien des élèves roms et égyptiens en intégrant la prévention de la traite dans leurs activités (paragraphe 30) ;
- Le GRETA salue les efforts des autorités monténégrines et considère qu'elles devraient renforcer les mesures visant à prévenir la traite des enfants, et notamment :
 - mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des différents groupes d'enfants (y compris les enfants en situation de handicap, les enfants privés de soins parentaux et les enfants placés en institution), et élaborer des mesures spécifiques destinées à ces groupes ;
 - continuer de sensibiliser les enfants, les parents et les personnes qui s'occupent des enfants aux droits de ces derniers et aux risques de traite des êtres humains aux fins de différentes formes d'exploitation, en accordant une attention particulière aux enfants en situation de vulnérabilité ;
 - continuer d'assurer la formation sur la traite des êtres humains au personnel enseignant et aux autres professionnel·les qui travaillent avec des enfants pour leur donner les moyens de renforcer la capacité de résilience des enfants (paragraphe 31).

Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite des êtres humains

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient intensifier leurs efforts pour remédier spécifiquement aux vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite des êtres humains. Elles devraient notamment :
 - élaborer des mesures spécifiques pour renforcer la prévention de la traite en faisant progresser l'égalité entre les femmes et les hommes et éradiquer la violence fondée sur le genre. La nouvelle stratégie de lutte contre la traite devrait intégrer des mesures spécifiques au genre et inclure des indicateurs ventilés par genre pour suivre et prendre en compte efficacement les besoins et les vulnérabilités spécifiques des différents genres ;

- prendre des mesures concrètes pour prévenir la traite des femmes et des filles aux fins d'exploitation sexuelle dans le contexte de la « prostitution de luxe » qui a lieu dans les régions côtières. Les allégations de corruption et l'implication potentielle de fonctionnaires dans la traite des êtres humains pratiquée dans les régions côtières devraient faire l'objet d'enquêtes et de sanctions rapides (paragraphe 38).

Personnes LGBTI

- Le GRETA invite les autorités monténégrines à mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des personnes LGBTI et à concevoir des mesures de prévention spécifiquement destinées à ce groupe, en coopération étroite avec les organisations de la société civile (paragraphe 44).

Travailleuses et travailleurs migrants

- Faisant référence à sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, le GRETA exhorte les autorités monténégrines à faire en sorte que l'Inspection du travail dispose de ressources humaines et financières adéquates, pour mener des inspections régulières et proactives dans le but de prévenir et de détecter les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail (paragraphe 55) ;
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour protéger les travailleuses et travailleurs migrants de la traite des êtres humains. Elles devraient notamment :
 - dispenser une formation régulière et fournir des orientations sur la traite des êtres humains aux inspecteurs du travail et aux autres fonctionnaires concernés, en mettant l'accent sur les vulnérabilités qui conduisent à la traite et sur la détection précoce des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail ;
 - réduire la dépendance des travailleurs migrants vis-à-vis de leur employeur en délivrant des permis de travail permettant aux travailleurs de changer d'employeur avec le même permis de résidence ou donner la possibilité aux travailleurs de demander un nouveau permis de résidence/travail lors d'un changement d'employeur en suivant, dans le pays, une procédure administrative simple ;
 - veiller à ce que les travailleurs migrants reçoivent des informations claires et accessibles sur les risques de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et les droits des victimes de la traite, ainsi que sur leurs droits dans le cadre du droit du travail, dans une langue et un format qu'ils comprennent facilement ;
 - établir des mécanismes de signalement sûrs et des mécanismes de plainte anonymes efficaces pour les travailleurs et les travailleuses afin que les victimes d'abus ou d'exploitation puissent soumettre leur cas sans crainte de représailles ;
 - assurer la disponibilité d'interprètes pour les langues communément parlées par les travailleurs et travailleuses étrangers pendant les inspections menées par l'Inspection du travail et les inspections conjointes avec la police (paragraphe 56).

Personnes en demande d'asile et personnes réfugiées

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à augmenter les ressources humaines et financières des centres d'action sociale pour veiller à ce que les enfants non accompagnés ou séparés bénéficient d'une protection suffisante assurée par les tuteurs légaux, afin d'éviter qu'ils ne soient victimes de la traite des êtres humains (paragraphe 69) ;

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures supplémentaires pour éviter que les personnes en demande d'asile ne soient victimes de la traite des êtres humains. Elles devraient en particulier :
- rechercher systématiquement les vulnérabilités et les indicateurs de traite chez les personnes migrantes et les personnes en demande d'asile à la frontière (voir aussi le paragraphe 104) ;
 - assurer la formation sur la traite des êtres humains des fonctionnaires de la police des frontières, ainsi que des autres fonctionnaires concernés, en mettant l'accent sur les vulnérabilités qui conduisent à la traite et sur la détection précoce des cas de traite parmi les personnes en demande d'asile ;
 - faire en sorte que les personnes en demande d'asile soient informées de leurs droits et des services mis à leur disposition, dès leur premier contact avec les autorités et que les informations soient fournies sous un format et dans une langue clairs et compréhensibles, en s'assurant qu'elles soient accessibles à tous ;
 - veiller à ce que les personnes en demande d'asile et les personnes titulaires d'une protection temporaire aient accès à des soins de santé suffisants et adéquats ;
 - faire en sorte que les demandeurs d'asile accèdent au marché du travail en temps utile ;
 - continuer d'apporter un soutien aux réfugiés ukrainiens et réaliser des évaluations régulières et complètes des risques d'exploitation et de traite. Dans ce contexte, le GRETA renvoie à sa Note d'orientation sur la réponse aux risques de traite des êtres humains liés à la guerre en Ukraine (paragraphe 70).

Minorités défavorisées

- Tout en saluant les mesures prises par les autorités monténégrines pour prendre en compte les vulnérabilités à la traite des communautés rom et égyptienne, le GRETA considère que des mesures supplémentaires devraient être prises pour prévenir la traite des êtres humains parmi les minorités défavorisées. Les autorités devraient notamment :
- continuer à sensibiliser les communautés rom et égyptienne ainsi que le grand public sur la traite des êtres humains, en particulier aux fins de mariage d'enfants, de mariage forcé et de mendicité forcée ;
 - s'assurer d'allouer des fonds suffisants aux ONG qui mettent en œuvre des activités visant à prévenir la traite des êtres humains parmi les communautés rom et égyptienne ;
 - dispenser une formation sur la traite aux professionnel·les qui travaillent avec les communautés rom et égyptienne, et notamment le personnel de l'action sociale, le corps enseignant et autre personnel scolaire, les professionnel·les de santé, les représentant·es des services répressifs, les médiateurs et médiatrices ainsi que les membres de l'administration locale, afin de les aider à reconnaître les signes de mariage d'enfant ou de mariage forcé, ainsi que de mendicité forcée dans le contexte de la traite ;
 - garantir la disponibilité d'interprètes pour la langue romani afin de faciliter le plein accès aux droits et aux services des membres des communautés rom et égyptienne ;
 - garantir un accès effectif aux procédures d'inscription à l'état civil et la délivrance de documents personnels aux personnes réfugiées d'ex-Yougoslavie et aux personnes exposées au risque d'apatridie ;
 - mettre en place des mesures pour faciliter l'accès à l'emploi des membres des communautés rom et égyptienne (paragraphe 85).

Personnes en situation de handicap

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient mener des recherches concernant les vulnérabilités à la traite des personnes en situation de handicap et concevoir des mesures de prévention visant spécifiquement ce groupe. De plus, une formation sur la traite des êtres humains devrait être dispensée aux professionnel·les qui viennent en aide aux personnes en situation de handicap (paragraphe 94).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA salue l'approche pluridisciplinaire de l'identification des victimes qui est indépendante de l'ouverture d'une procédure pénale et considère que les autorités monténégrines devraient prendre d'autres mesures pour améliorer l'identification des victimes de la traite. Elles devraient notamment :
 - identifier de manière proactive les victimes de la traite des êtres humains aux fins de différentes formes d'exploitation, accorder une attention accrue à la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans le secteur du tourisme (et notamment sur les yachts) et aux fins d'exploitation par le travail dans les secteurs de la construction et du tourisme ;
 - veiller à la mise en place d'une procédure qui permette à la police des frontières et au personnel des centres d'accueil d'identifier correctement les victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile et les personnes migrantes en situation irrégulière, y compris les enfants non accompagnés ou séparés ;
 - faciliter la participation des ONG spécialisées à l'identification des victimes de la traite des êtres humains, et notamment mettre à disposition des fonds pour le fonctionnement de la permanence téléphonique pour les victimes de la traite ;
 - dispenser une formation supplémentaire sur la traite aux membres de l'équipe d'identification formelle des victimes de la traite, au personnel de l'action sociale, au personnel des services d'asile, aux prestataires de soins de santé, au personnel pénitentiaire et autres professionnels concernés participant à l'identification des victimes de la traite des êtres humains (paragraphe 104) ;
- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à 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. Dans ce contexte, le GRETA renvoie à sa Note d'orientation sur le délai de rétablissement et de réflexion (paragraphe 105).

Assistance aux victimes

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures pour améliorer l'assistance apportée aux victimes de la traite des êtres humains, en veillant en particulier à ce que :
 - tous les prestataires de services, et notamment les établissements de santé, soient informés de leur obligation d'apporter un soutien aux victimes de la traite conformément aux réglementations applicables et à l'accord de coopération mutuelle dans le domaine de la traite, et à ce que le soutien aux victimes soit coordonné de manière adaptée et fasse l'objet d'un suivi ;
 - le processus d'approbation et de révocation des licences pour les ONG qui gèrent des refuges soit transparent et englobe des procédures de suivi appropriées ;

- les enfants victimes soient hébergés dans des locaux sûrs et adaptés aux enfants et à ce que le personnel du refuge, et notamment les psychologues, ainsi que les autres professionnel·les travaillant avec des enfants victimes de la traite bénéficient d'une formation et d'une sensibilisation sur la traite ;
 - un hébergement soit mis à la disposition des victimes de la traite de sexe masculin ;
 - il existe un mécanisme de plainte efficace dans chaque refuge, qui permet aux résident·es de contacter des organismes extérieurs compétents de manière confidentielle, et toute plainte relative à une faute du personnel fait l'objet d'une enquête effective (paragraphe 120) ;
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre les mesures suivantes :
- veiller à ce que le programme d'assistance pour les victimes de la traite prenne en compte les besoins spécifiques des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles, ainsi que des autres groupes marginalisés, comme les personnes LGBTI ;
 - assurer un financement à long terme aux ONG qui gèrent des refuges et apportent d'autres services aux victimes de la traite des êtres humains ;
 - apporter une assistance de longue durée aux victimes de la traite et faciliter leur réinsertion dans la société (paragraphe 121).

*La notion d'« abus d'une situation de **vulnérabilité** » en droit et dans la jurisprudence*

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient veiller à ce que l'abus d'une situation de vulnérabilité soit dûment reconnu dans les affaires pénales concernant des victimes adultes et qu'elles devraient continuer de dispenser une formation aux professionnel·les concernés sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et la manière dont cette situation peut être instrumentalisée dans le contexte de la traite (paragraphe 131).

Enquêtes, poursuites et sanctions

- Le GRETA exhorte les autorités monténégrines à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale en matière de traite, et notamment à :
- redoubler d'efforts pour que les infractions de traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi que les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle qui auraient lieu dans les régions côtières, fassent l'objet d'enquêtes proactives, aboutissant à des poursuites réussies et à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ;
 - veiller à ce que la police et les parquets disposent de ressources humaines et financières suffisantes, y compris au niveau local, pour faciliter les enquêtes et les poursuites dans les affaires de traite ;
 - veiller à ce que des interprètes soient disponibles dans les langues parlées par les victimes de la traite, en vue de faciliter les enquêtes dans des affaires de traite ;
 - assurer une protection et un soutien appropriés aux victimes de la traite tout au long de la procédure pénale pour empêcher qu'elles ne subissent des représailles ou des intimidations et éviter une nouvelle victimisation (paragraphe 148) ;

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour :
 - veiller à ce que la procédure de plaider-coupable ne soit utilisée qu'à titre exceptionnel dans les affaires de traite, sous réserve de garanties appropriées, lorsque la réduction d'une peine est clairement compensée par les avantages apportés par l'accord de plaider-coupable (ces avantages devraient être précisés dans la décision judiciaire approuvant l'accord) et que l'accord n'est en aucune façon préjudiciable aux droits de la victime ;
 - dispenser des formations sur la traite aux services répressifs, aux procureurs, aux juges et aux experts psychologues qui témoignent dans les affaires de traite, y compris concernant la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité dans les affaires de traite et les lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes. Le GRETA renvoie au cours HELP sur la traite des êtres humains, développé par le Conseil de l'Europe, qui comprend des modules spécifiques relatifs aux enquêtes et aux poursuites dans les affaires de traite (paragraphe 149).

Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

- Le GRETA salue les actions susmentionnées et invite les autorités monténégrines à :
 - mettre en œuvre des mesures de prévention supplémentaires ciblant spécifiquement la traite des êtres humains facilitée par les TIC, notamment en investissant dans le renforcement des capacités et dans les outils numériques, pour être en mesure d'enquêter de façon proactive sur toutes les formes de traite ;
 - renforcer les actions de sensibilisation du public aux risques liés à l'utilisation des TIC pour recruter et exploiter les victimes de la traite ;
 - renforcer la coopération avec les entreprises du secteur des TIC et les fournisseurs de services internet et mettre au point des procédures de partage des données avec les entreprises qui détiennent des données pertinentes ;
 - ratifier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (paragraphe 160).

Thèmes de suivi propres au Monténégro

Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

- Le GRETA salue l'adoption d'une disposition spécifique sur la non-sanction et invite les autorités à assurer son application dans la pratique (paragraphe 13) ;
- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient étudier la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un mécanisme existant pour assurer le suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État, comme le prévoit l'article 29, paragraphe 4, de la Convention (paragraphe 17) ;

Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite

- Le GRETA considère que les autorités monténégrines devraient prendre des mesures pour faciliter et garantir l'accès des victimes de la traite à la justice, en veillant en particulier à ce qu'un·e avocat·e soit désigné dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, avant qu'elle ait à décider si elle coopère ou non avec les autorités et/ou si elle fait ou non une déclaration officielle (paragraphe 165) ;

- Le GRETA considère que les autorités et l'ordre des avocats devraient encourager les avocats à se former et à se spécialiser pour apporter une assistance juridique aux victimes de la traite (paragraphe 166).

Indemnisation

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités monténégrines à garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, et notamment à :
 - veiller à ce que la collecte de preuves 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 celle-ci, 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 ;
 - dispenser des formations sur l'indemnisation des victimes de la traite 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 (paragraphe 174).

Annexe 3

Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés

Institutions publiques

- ministère de l'Intérieur
 - Département de lutte contre la traite des êtres humains
 - Groupe chargé de la lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes, la traite des êtres humains et les migrations illégales au sein de la police
 - Direction de l'asile
 - Direction chargée des personnes étrangères, des migrations et de la réadmission
 - Direction de l'accueil des personnes étrangères en quête de protection internationale
 - Police des frontières
 - Groupe de lutte contre la cybercriminalité
- ministère de la Justice
- ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social
- ministère de la Protection sociale, de la Famille et de la Démographie
- ministère du Tourisme
- ministère de la Santé
- ministère de l'Éducation, des Sciences et de l'Innovation
- ministère des Affaires étrangères
- ministère des Droits humains et des Droits des minorités
- Cour suprême
- haute Cour de Podgorica
- parquet de la Cour suprême
- parquet supérieur
- parquet supérieur de Bijelo Polje
- parquets de première instance de Bijelo Polje et Kotor
- service chargé de l'exécution des sanctions pénales
- Bureau du protecteur des droits humains et des libertés
- Commission des droits humains et commission pour l'égalité entre les hommes et les femmes du Parlement
- Conseil des Roms

Organisations intergouvernementales

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

Acteurs de la société civile

- Centre d'initiatives roms
- Civil Alliance
- Defendologija – Centre monténégrin de recherche dans les domaines de la sécurité, de la sociologie et de la criminologie
- Croix-Rouge monténégrine
- Montenegrin Women's Lobby
- SOS Nikšić
- Centre des droits des femmes
- Women's Safe House

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 11 juillet 2025, en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités monténégrines (disponibles uniquement en anglais), reçus le 30 septembre 2025, se trouvent ci-après.

COMMENTS OF THE MONTENEGRIN INSTITUTIONS ON THE FINAL REPORT OF GRETA ON THE IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS WITHIN THE FOURTH EVALUATION ROUND

MINISTRY OF THE INTERIOR - DIRECTORATE FOR CIVIL STATUS AND PERSONAL DOCUMENTS

Regarding the submitted Final Report on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Montenegro, as part of the IV evaluation round, which was finalized based on the comments of, among others, this Directorate, we point out that the report did not incorporate remarks concerning paragraph 83, as follows:

- Paragraph 83 „Statelessness puts a person at a higher risk of becoming a victim of human trafficking. As noted in GRETA's third report, statelessness affects some of the Roma and Egyptians who were born outside of Montenegro and who were displaced following the breakup of Yugoslavia, as well as their children. While legislative changes were introduced to implement the procedure for the determination of statelessness and facilitate the registration of children born outside of health-care institutions, the problem of statelessness persists. According to UNHCR data, as of November 2024, there were 424 persons at risk of statelessness in Montenegro, as compared to 467 in 2020.⁶⁵ Half of them were children. Even though Montenegrin law allows for access to citizenship for children born in Montenegro to stateless parents, it appears that this provision is not applied in practice. Moreover, there are still obstacles to the registration of children born outside of health-care institutions, especially in cases where the mother lacks identity documents. As the system of free legal aid does not cover administrative procedures such as birth registration, UNHCR serves as the sole provider of free legal aid for stateless persons in Montenegro. GRETA notes positively that the Strategy on Migration and Reintegration of Returnees in Montenegro for 2021-2025 contains a number of measures aimed at addressing statelessness, including through co-operation with the countries of origin of persons at risk of statelessness and strengthening the capacity of the relevant state bodies.“

Comment:

Montenegro is one of the countries that established a procedure for determining the status of a stateless person, through the adoption of the new Law on Foreigners, which entered into force in March 2018, and the Rulebook, which determined the closer ways to establish the procedure, the content of the request to determine the status of a stateless person, the content of the request for the issuance of a travel document for a stateless person, as well as the very appearance and content of the travel document. In accordance with this law, activities were undertaken to determine and recognize the status of stateless persons, which ensures the enjoyment of basic human rights and freedoms while respecting ratified conventions.

We also point out that the Government of Montenegro, at the session of September 23, 2021 adopted the Strategy on Migration and Reintegration of Returnees in Montenegro, for the period 2021-2025, with the Action Plan for 2021 and 2022 (which also, among other things, deals with the issue of permanently resolving the status of displaced and internally displaced persons, as well as the issue of resolving the legal status of persons at risk of statelessness, among whom a significant share is made up of members of the Roma and Egyptian communities).

We especially point out that Montenegro resolved the civil status of all displaced and internally displaced persons who came to Montenegro after the breakup of Yugoslavia, and in addition, with cooperation with all social actors and proactive work with persons who belonged to the sensitive category of Roma and Egyptians, many of whom were not registered in the registers of births and citizens in the country of origin, primarily Kosovo, enabled their registration and settlement of civil status.

One of the priority areas under the jurisdiction of the Ministry of the Interior, which concerns the rights of all children born in Montenegro, is the right to universal birth registration, for all children without exception and children abandoned by their mothers, both children born in a health institution and children born outside a health institution. In accordance with that, and in accordance with the provisions of the Law on Birth Registers, the birth of a child in a maternity hospital or other health institution must be reported by the health institution, without exception. The late registration of the birth of a child, born even outside a health care institution, is carried out if a period of 30 days has passed since the day the child was born, and it has not been registered in the birth register, after the administrative procedure of determining the facts regarding the birth has been carried out. If in the conducted administrative procedure it is determined that there are no grounds for registration, a decision is made to reject the application for registration. After the mentioned procedure, judicial protection is also made possible.

With the adoption of the Law on Amendments to the Law on Non-Contentious Procedure, which entered into force on May 2, 2015, Montenegro provided full legal certainty for determining the time and place of the child's birth through the initiation of non-contentious proceedings before the competent court. Non-contentious proceedings are initiated by the proposal of a person who is not registered in the register of births, or by the proposal of any person who has a direct legal interest, i.e. the guardianship authority. The competent court submits a final decision on the time and place of birth to the Ministry of the Interior - the competent regional unit or branch for administrative affairs, citizenship and foreigners, within 8 days from the date of finality, in order to enter the fact of birth in the registry of births. With the adoption of this law, a certain number of complex cases were resolved for which there was not enough evidence to bring them to a positive conclusion in the administrative procedure.

Abandoned children are protected by the provisions of the Family Law, which also applies to a parent who abuses parental rights or grossly neglects parental duties. The authority responsible for keeping the register of births is obliged to report to the guardianship authority the birth of a child whose one or both parents are unknown, in order to take measures for their protection. Also, the state administration body responsible for social welfare affairs undertakes actions within its jurisdiction with the aim of preventing abandonment, registration of abandoned children in birth registers and citizen registers, and institutionalization of these children. Also, in accordance with the Law on Birth Registers, the birth of a child whose parents are unknown is entered in the birth register and the register of citizens in the municipality where the child was found. Registration is made on the basis of an executive decision of the guardianship authority, which contains: name, surname, gender and place of birth. The place where the child was found is entered as the place of birth. The executive decision of the guardianship authority is made on the basis of the report on the finding of the child. The minutes, along with the decision, are submitted to the official.

Pursuant to the Law on Administrative Procedure, when conducting the procedure of registering a child in the birth register, in cases where the mother does not have an identification document, all means suitable for establishing the factual situation and appropriate for the individual case, such as documents, witness statements, statements of the parties, findings and opinions of experts, interpreters and investigations, can be used as evidence. Commonly known facts, facts that are known to the public law authority and legal assumptions do not need to be proven.

Article 7 of the Law on Montenegrin Citizenship stipulates the acquisition of Montenegrin citizenship by birth on the territory of Montenegro, so Montenegrin citizenship is acquired by a child born or found on the territory of Montenegro, if both parents are unknown or of unknown citizenship or stateless or if the child remains stateless. In order to fully ensure the consistent and efficient application of the law and the prevention of statelessness, the Ministry of the Interior adopted the Standard Operating Procedure (SOP) for the application of Article 7 of the Law on Montenegrin Citizenship.

All the mentioned procedures are exempted from payment of administrative fee and any monetary compensation, and in all procedures legal support is provided by officials according to their competences.

In accordance with the above, the conditions have been fully created for the realization of the right to universal birth registration, for all children without exception, which is the goal of the Ministry of the Interior.

MINISTRY OF LABOUR, EMPLOYMENT AND SOCIAL DIALOGUE

Comment on Paragraph 46

- The Ministry of Labour, Employment and Social Dialogue has prepared the Draft Law on Permanent Seasonal Worker. The adoption of the Law on Permanent Seasonal Workers is conditioned by the need to legally regulate the status of employees on seasonal jobs in sectors such as tourism, catering, trade, construction and agriculture. Seasonal jobs represent a significant segment of the labor market in Montenegro, and the lack of an adequate legal framework for regulating their employment status leads to the need for the adoption of the law in question.

The goal of the law is to provide legal security for seasonal workers through the introduction of the "permanent seasonal worker" institute, enabling the continuity of the employment relationship in seasonal activities and improving social security through employers' obligations to register the permanent seasonal worker for pension and disability insurance for an extended period of time when he does not actually work. This law introduces the obligation of employers to offer permanent seasonal workers employment in the following season, which encourages security on the labor market for both the employee and the employer.

- According to the data of the Ministry of the Interior, a total of 38,943 permits for temporary residence and work of foreigners were issued in 2023 (23,822 in the quota and 15,121 outside the quota), and in 2024 38,019 permits for temporary residence and work of foreigners (24,748 in the quota and 13,271 outside the quota).

Comment on Paragraph 93

- The finding that subsidies gradually decreased over time cannot be considered correct in all situations.

Namely, the Law on Professional Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities stipulates that:

The amount of the subsidy is:

- 75% of the paid gross salary for the entire period of employment, for an employer who employs a person with at least 50% disability;
- for an employer who employs a person with a disability of less than 50%, the subsidy amounts to: in the first year 75%, in the second 60%, in the third and each subsequent year 50% of the paid gross salary.

CENTRE FOR TRAINING IN THE JUDICIARY AND PROSECUTOR'S OFFICE

The Centre believes that it would be useful to include in the Report the information that a special training program for lawyers on providing legal assistance to victims of human trafficking is being developed.

The aforementioned program, the development of which began in June 2025, will be the result of cooperation between the Bar Association of Montenegro and the Center for Training in the Judiciary and State Prosecutor's Office, with the support of the Council of Europe (HF 7) and GIZ (German Society for International Cooperation).

Comment by a member of the Team for Formal Identification of Victims of Trafficking in Human Beings from the Ministry of Social Welfare, Family Care and Demography

Paragraph 103. Namely, the paragraph states that "GRETA was informed of one suspected case of THB concerning an unaccompanied foreign child, who was charged with kidnapping and placed in the "Ljubović" Center for children in conflict with the law while awaiting trial. The case was reported to the multi-disciplinary victim identification team, which concluded that the child was not a victim of trafficking."

Comment-The Team for Formal Identification of Victims of Trafficking in Human Beings was not informed about the stay of the mentioned person in the center.

MINISTRY OF THE INTERIOR- DEPARTMENT FOR FIGHT AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

In relation to paragraph 98, a remark is made in relation to the following information - "With the support of IOM, a web application was developed for the identification of victims of human trafficking, intended for relevant experts, as well as the general public. The purpose of the application is to enable users to easily detect indicators of human trafficking and receive instructions on how to act in situations in which they are discovered." Namely, as a continuation of cooperation with the International Organization for Migration (IOM), the development of an application for the identification of victims of human trafficking, intended for both experts and the general public, was started, and the development of the Project Terms of Reference is in its final phase. The purpose of the application is to enable users to easily use indicators (indicators that indicate the probability that someone is a victim of human trafficking) and to receive instructions on how to act in situations where this risk exists, and it is still in the development phase.