

BÉNIN (LISTE DE SURVEILLANCE DE LA CATÉGORIE 2)

Le gouvernement du Bénin ne se conforme pas entièrement aux normes minimales pour l'élimination de la traite des personnes, mais il déploie des efforts notables dans ce sens. Il l'a fait, durant la période couverte par le présent rapport, en identifiant un plus grand nombre de victimes, en établissant un comité interministériel ad hoc pour coordonner les efforts de lutte contre la traite des personnes et en accroissant la formation des forces de l'ordre. Toutefois, le gouvernement n'a pas fait la preuve d'un accroissement de ses efforts par comparaison à la période visée par le rapport précédent. Il a réduit le nombre de poursuites signalées, n'a pas fait état de condamnations de trafiquants et n'a pas enquêté systématiquement sur les allégations de traite des adultes ni offert de services de protection aux victimes adultes. La législation sur la lutte contre la traite des personnes y compris ses dispositions d'interdiction et de criminalisation, de la traite des adultes, étaient toujours en instance d'examen par le ministère de la Justice pour la cinquième année de suite. Les progrès de la lutte contre la traite des personnes ont continué d'être entravés par l'insuffisance des fonds et des ressources en personnel alloués à l'Office central de protection des mineurs (OCPM) du ministère de l'Intérieur, au ministère de la Famille et au ministère du Travail, qui ont aujourd'hui fusionné pour devenir le ministère du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales. En conséquence, le Bénin est resté classé sur la liste de surveillance de la Catégorie 2 pour la deuxième année de suite.

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DU BÉNIN :

Établir sous forme définitive et promulguer la loi criminalisant toutes les formes de traite des personnes conformément au Protocole de 2000 à la Convention des Nations Unies sur la traite des personnes ; intensifier les efforts visant à enquêter sur les auteurs de la traite des adultes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et par le travail, y inclus sur les organismes illicites de recrutement, à les poursuivre, à obtenir des condamnations et à leur infliger des sanctions appropriées ; élaborer des procédures systématiques pour l'identification proactive des victimes, notamment des adultes et des personnes se trouvant dans des situations de travail forcé, et pour leur orientation subséquente vers des services de soins ; former les forces de l'ordre à la législation pertinente et aux procédures d'identification et d'orientation des victimes ; accroître le financement alloué à l'OCPM et au ministère du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales pour faire en sorte qu'ils soient en mesure de fournir des appuis appropriés aux victimes ; établir des mesures d'aide aux victimes de la traite des adultes ; relancer les efforts du comité national de coordination des activités de lutte contre la traite des personnes ; améliorer les activités de recueil des données des forces de l'ordre relatives aux infractions à la législation sur la traite des personnes et mettre ces données à la disposition du public ; et lancer dans tout le pays une campagne de sensibilisation à la lutte contre la traite des personnes.

POURSUITES JUDICIAIRES

Le gouvernement a réduit ses activités de répression de la traite des personnes. Les lois en vigueur n'interdisent pas toutes les formes de traite des personnes. La Loi 2006-04 portant

conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin criminalise la traite des enfants mais elle se concentre sur le déplacement des enfants et non pas sur leur exploitation subséquente et elle impose des sanctions consistant de peines de 6 mois à deux ans de prison ou d'amendes si les enfants sont déplacés aux fins de les exploiter par le travail. Ces sanctions ne sont pas suffisamment sévères. Le Code pénal déclare illégaux le proxénétisme et la facilitation de la prostitution et les sanctionne de peines de 6 mois à deux ans de prison. Le Code du travail interdit le travail forcé et prévoit des sanctions consistant en des peines de 2 mois à un an de prison et une amende. Aucun de ces châtiments n'est suffisamment sévère ni proportionnel à ceux qui sont prescrits pour d'autres infractions graves, telles que le viol. Une loi générale sur la répression de la traite des personnes qui érigerait en infraction criminelle toutes les formes de traite des personnes, y inclus celles des adultes, est en instance d'examen par le ministère de la Justice depuis septembre 2012.

Au cours de l'année, l'OCPM, entité spécialisée chargée de toutes les affaires criminelles impliquant des mineurs, a enquêté sur 48 affaires de maltraitance d'enfants, mais les autorités n'ont pas précisé le nombre de ces affaires qui constituaient de la traite des enfants ; par comparaison, au cours de la période de référence antérieure, l'OCPM avait enquêté sur 49 affaires de traite d'enfants et 12 affaires d'exploitation d'enfants par le travail. Les autorités ont intercepté 19 femmes adultes victimes de la traite, à l'aéroport de Cotonou où elles étaient en route pour le Liban et le Koweït, censément pour être réduites à la servitude domestique ; elles ont arrêté un suspect en rapport avec ces affaires, mais celui-ci a été remis en liberté par un juge qui s'est trouvé dans l'incapacité de lui imputer un chef d'accusation quelconque en vertu des dispositions en vigueur relatives à la traite des personnes. Le gouvernement n'a pas enquêté systématiquement sur les affaires de traite des adultes et n'a pas pris de mesures à l'encontre des organismes de recrutement potentiellement illicites. L'OCPM a déféré au Parquet en vue de poursuites six suspects, cinq pour traite d'enfants et un pour traite d'adultes, contre 12 au cours de la période précédente, l'affaire de traite d'adultes ayant toutefois été ultérieurement rejetée. Le gouvernement n'a pas signalé de condamnation de trafiquants, alors que quatre contrevenants avaient été jugés coupables de traite d'enfants durant la période précédente. L'absence de loi spécifique au titre de laquelle pourraient être engagées des poursuites pour traite des adultes avait amené les juges, les années précédentes, à réduire ces affaires à des délits mineurs. Les autorités n'ont pas signalé d'enquêtes, de poursuites ou de condamnations de responsables du gouvernement pour complicité dans des actes de traite des personnes. Avec l'aide d'un donateur étranger, l'OCPM et le Bureau de l'enfance et de l'adolescence du ministère du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales ont formé quatre juges et 26 policiers au problème de la traite des enfants, notamment au cadre juridique applicable et aux défis à relever en la matière. Des policiers de haut niveau ont bénéficié d'une formation aux techniques d'application des lois relatives à la traite des enfants dans le cadre du cursus de formation de l'École de police.

PROTECTION

Le gouvernement a accru ses efforts de protection des victimes. L'OCPM a identifié 223 victimes potentielles de la traite, dont 201 enfants et 22 adultes, en 2016, contre 131 en 2015. Il a offert un hébergement temporaire et des services juridiques, médicaux et psychologiques à toutes les victimes potentielles identifiées avant de les transférer vers des foyers d'accueil à long terme gérés par des ONG ; toutefois, le gouvernement n'a alloué aucun appui financier ou en nature aux ONG fournissant des soins. Les autorités ne disposaient pas de procédures écrites officielles pour guider les fonctionnaires et les aider à identifier proactivement les victimes de la traite ni de mécanisme officiel de repérage des victimes de la traite au sein des populations vulnérables, notamment parmi les prostituées.

Le ministère du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales, le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur ont œuvré en partenariat avec une organisation internationale et des ONG pour coordonner le placement d'enfants victimes de la traite dans des familles d'accueil qui leur ont fourni des soins supplémentaires avant leur réintégration au sein de leur communauté d'origine. Des travailleurs sociaux de l'État ont également dispensé des conseils psychosociaux aux enfants et une ONG leur a fourni des appuis financiers pour répondre à leurs besoins fondamentaux. Par toute une gamme d'interventions pour appuyer les victimes de crimes et les membres de groupes vulnérables, 85 centres de promotion sociale relevant du ministère du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales ont fourni des services sociaux de base, nourri et logé temporairement des victimes de la traite dans tout le pays, tout particulièrement en milieu rural où ces services étaient rares, et ont aidé à la réinsertion des victimes dans leur communauté d'origine. Ces centres ont rendu à leur famille un nombre inconnu d'enfants béninois victimes de la traite ou les ont placés dans des centres d'accueil à long terme lorsque les familles ne pouvaient pas être identifiées. Au cours de la période visée par le présent rapport, le gouvernement a fourni à l'OCPM des dons en nature d'une valeur de 19 millions de francs CFA (soit 30 390 dollars) pour que cet organisme aide à fournir des soins à toutes les victimes de crimes, y inclus aux victimes de la traite. Le gouvernement, avec l'appui d'une organisation internationale et d'une ONG, a établi deux centres de conseils et de loisirs (dénommés « baraques ») dans les marchés de Zakpota et d'Abomey dans le centre du pays. Ces centres ont offert des services de conseil et d'éducation à 106 enfants au cours de la période visée par le présent rapport, dont des enfants exposés à l'exploitation par le travail. Des responsables officiels et des ONG parties prenantes des pays de destination ont signalé que la re-victimisation était un problème une fois les victimes revenues au Bénin, et que les enfants ou leurs frères ou sœurs étaient souvent renvoyés aux trafiquants par les parents pour honorer leur engagement initial. Un projet d'accord de coopération entre le Bénin et le Gabon dans le domaine de la traite des enfants est resté en instance pour la troisième année de suite. Le Bénin n'a pas offert d'alternatives juridiques à l'expulsion des victimes de la traite dans des pays où celles-ci se trouveraient exposées à des représailles ou à des difficultés d'existence.

Les autorités n'ont pas fait d'efforts systématiques pour identifier les victimes adultes de la

traite. Les autorités ont intercepté 19 femmes adultes victimes de la traite, à l'aéroport de Cotonou où elles étaient en route pour le Liban et le Koweït, et ont identifié trois autres victimes adultes, mais n'ont pas émis de rapports sur les protections accordées aux victimes adultes. Les autorités ont reconnu que la traite des adultes à des fins d'exploitation sexuelle se pratiquait dans le pays, mais elles n'ont pas cherché à repérer les victimes de la traite parmi les personnes se livrant au commerce du sexe, ce qui a peut-être eu pour effet de ne pas identifier ces victimes en tant que telles dans le système d'application de la loi.

PRÉVENTION

Le gouvernement a intensifié ses efforts de prévention de la traite des personnes. En octobre 2016, le ministère des Affaires étrangères et de la coopération a établi un comité interministériel ad hoc pour débattre des façons de mieux lutter contre la traite des personnes et de coordonner les efforts déployés pour ce faire au Bénin ; le comité a commencé à se réunir durant la période visée par le présent rapport. En revanche, l'organisme de coordination de la lutte contre la traite des personnes déjà en place, le Groupe de travail technique sur la traite et l'exploitation de la Cellule nationale de suivi et de coordination pour la protection de l'enfant, lui, ne s'est pas réuni au cours de l'année. Le gouvernement a œuvré en vue de l'établissement sous forme définitive d'un plan d'action pour appuyer la mise en œuvre de la Politique nationale de protection de l'enfant.

Le ministère du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales a mené plusieurs activités de prévention avec l'appui d'une organisation internationale. Il a effectué un sondage dans deux villes sur l'ampleur de la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle. Le gouvernement a organisé un atelier pour former 50 inspecteurs du travail et agents de protection de l'enfance sur la prévention du travail des enfants, y inclus sur la façon d'aborder le problème du travail des enfants au niveau communautaire. Le ministère du Travail a mené un certain nombre d'activités de sensibilisation au travail des enfants, ciblant notamment les dirigeants religieux afin de réduire la pratique de l'exploitation des *talibés*, élèves d'écoles coraniques, par la mendicité forcée. En outre, le gouvernement a commencé à établir des centres d'inscription à l'état civil dans les petites villes et dans certains quartiers afin d'encourager la déclaration des naissances. Durant la période visée par le présent rapport, la Direction générale du travail du ministère a effectué des inspections du travail dans trois marchés pour évaluer les conditions de travail des enfants et a constaté que 1 278 enfants de moins de 14 ans étaient victimes d'exploitation dans les marchés, population parmi laquelle figuraient vraisemblablement de nombreuses victimes de la traite. En revanche, elle n'a pas pris de mesures d'application des lois pour enquêter sur les violations du droit du travail ou pour les sanctionner. Le gouvernement n'a pas déployé d'efforts pour réduire la demande d'actes sexuels tarifés ou le travail forcé. Il a dispensé à ses troupes, par l'entremise d'un bailleur de fonds étranger, une formation sur la lutte contre la traite avant leur déploiement à l'étranger dans le cadre de missions internationales de maintien de la paix. Le ministère des Affaires étrangères possède un code de conduite des

diplomates qui interdit aux ressortissants béninois en poste à l'étranger de se livrer à la traite des personnes ou de faciliter celle-ci ; toutefois, le gouvernement n'a pas signalé avoir dispensé de formations en matière de lutte contre la traite des personnes à son personnel diplomatique.

CARACTÉRISTIQUES DE LA TRAITE DES PERSONNES

Ainsi qu'il a été signalé au cours des cinq dernières années, le Bénin est un pays d'origine, de transit et de destination pour des femmes, des enfants et des hommes qui sont soumis au travail forcé et à la traite à des fins d'exploitation sexuelle. La majorité des victimes identifiées sont des filles béninoises soumises au travail forcé comme domestiques ou à la traite sexuelle à Cotonou et dans tout le couloir sud du pays. Certaines familles envoient des enfants auprès de familles plus aisées pour leur offrir des possibilités d'éducation ou de formation professionnelle, pratique dite « *vidomégon* » ; certains de ces enfants sont parfois soumis à la servitude domestique. Des enfants du Bénin et de pays voisins sont contraints de travailler dans des exploitations agricoles, dans l'agriculture commerciale (notamment dans le secteur cotonnier), dans des mines artisanales, sur des chantiers de construction, ou en tant que vendeurs dans les rues ou sur les marchés. Selon une étude de 2013, plus de 7 800 enfants seraient victimes d'exploitation par le travail dans les marchés de Cotonou, de Porto-Novo et de Parakou. Des filles togolaises sont exploitées dans le commerce du sexe au Bénin. Des cas de pédotourisme sexuel impliquant des garçons et des filles ont été signalés les années précédentes le long du littoral et dans le département du Mono. Une enquête menée en 2016 dans les villes de Cotonou, dans le sud du Bénin, et de Malanville, dans le nord, a indiqué que dans ces deux localités, des filles étaient soumises à l'exploitation sexuelle, y inclus potentiellement par la traite. Dans le nord du pays, ainsi que dans d'autres pays de la région, certains *marabouts*, enseignants d'écoles coraniques, peu scrupuleux exploitent les élèves béninois de leur école par la mendicité forcée. La majorité des enfants béninois victimes de la traite sont originaires des régions rurales du nord du Bénin, et nombreux sont ceux qui sont recrutés et transportés à destination de pays voisins où ils sont soumis au travail forcé chez des particuliers, dans des mines, des carrières, des restaurants, des marchés et des exploitations cacaoyères. Le département de l'Ouémé, dans le sud-est du pays, serait selon certains rapports l'une des principales zones de recrutement pour la traite des enfants en vue de l'exploitation de ceux-ci en République du Congo. La plupart des enfants victimes de la traite interceptés au Bénin, originaires soit du Bénin soit d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, sont exploités ou destinés à l'être dans le pays. Le Bénin est le premier pays source de victimes de la traite en République du Congo ; des ressortissants béninois sont également victimes de la traite au Nigeria, au Gabon et au Liban. Des femmes de l'Afrique de l'Ouest sont victimes de la traite à des fins de servitude domestique et de prostitution forcée au Bénin. Des jeunes Béninoises sont recrutées au Bénin par des recruteurs béninois et libanais non autorisés, pour être employées en tant que domestiques au Liban et au Koweït ; selon certains rapports, certaines d'entre elles sont soumises à la servitude domestique ou contraintes de se prostituer. L'OCPM signale que les trafiquants ne voyagent plus avec les enfants victimes de la traite qui sont

déplacés dans le pays ou à destination de pays voisins. Les victimes voyagent à présent seules et les trafiquants ou leurs complices les retrouvent à leur arrivée à leur destination. Cette tactique est source de difficultés accrues pour les enquêtes.