

G R E T A

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

GRETA(2016)29

Rapport sur l'Italie

établi en vertu de la règle 7 des Règles
concernant la procédure d'évaluation de la
mise en œuvre de la Convention du
Conseil de l'Europe sur la
lutte contre la traite des êtres humains

Publié le 30 janvier 2017

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Tendances en matière de flux migratoires et de traite des êtres humains en Italie	5
3.	Evolution législative et institutionnelle	6
4.	Identification des victimes de la traite parmi les migrants nouvellement arrivés et orientation de ces personnes vers des services d'assistance	8
5.	Identification, assistance et protection des victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés.....	14
6.	Éloignement de victimes de la traite par vol de retour forcé	16
7.	Conclusions et recommandations	20
	Annexe Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	24
	Commentaires du Gouvernement	25

1. Introduction

1. Selon l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention »), le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Les Règles du GRETA concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties, adoptées en 2009 et modifiées en 2014, précisent les modalités et les moyens d'évaluation. Aux termes de la règle 7, si le GRETA reçoit des informations fiables révélant une situation problématique qui appelle une réaction immédiate afin de prévenir ou limiter l'étendue de graves violations de la Convention ou leur nombre, il peut adresser une demande urgente d'informations à une ou plusieurs Parties à la Convention. Au vu des informations fournies par la ou les Parties concernées, ainsi que de toute autre information fiable dont il dispose, le GRETA peut désigner des rapporteur(e)s pour évaluer la situation en question et, si nécessaire, effectuer une visite dans la ou les Parties concernées.

2. Dans son premier rapport d'évaluation sur l'Italie¹, le GRETA a soulevé un certain nombre de questions concernant l'identification des victimes de la traite des êtres humains. Le GRETA a noté, entre autres, l'absence de procédure claire destinée à détecter d'éventuels cas de traite parmi les personnes placées dans les centres d'identification et d'expulsion (*Centro di Identificazione ed Espulsione* - CIE) et l'absence de personnel qualifié possédant les compétences nécessaires pour identifier les victimes de la traite. Le GRETA a exhorté les autorités italiennes à adopter un cadre juridique et politique clair pour le retour des personnes soumises à la traite, à faire en sorte que le retour des victimes de la traite se déroule dans le strict respect des droits, de la sécurité et de la dignité des personnes, à informer les victimes de la traite sur les programmes disponibles afin de les protéger contre la revictimisation et la traite répétée, et à veiller au respect de l'obligation de non-refoulement.

3. Depuis l'adoption de son premier rapport sur l'Italie, en juillet 2014, le GRETA a continué à suivre l'évolution de la situation concernant la traite des êtres humains en Italie, dans le cadre de son mandat consistant à veiller à la mise en œuvre de la Convention. A sa 25^e réunion plénière (7-11 mars 2016), le GRETA a été informée des rapports selon lesquelles des victimes potentielles de la traite faisaient l'objet de retours forcés dans le cadre d'expulsions par avion depuis l'Italie vers le Nigeria. Par exemple, selon différentes sources, le 17 septembre 2015, lors d'une opération de retour conjointe par avion de Rome à Lagos (Nigeria), organisée et coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), une vingtaine de femmes nigérianes retenues dans le CIE de Ponte Galeria à Rome, dont certaines étaient décrites comme étant des victimes de la traite, ont été renvoyées de force au Nigeria². Cette affaire a été suivie de près par des représentants de la société civile et des avocats qui étaient présents dans le CIE le jour du retour forcé et qui ont attiré l'attention des médias, des responsables politiques et des organisations internationales sur les violations des droits humains des femmes nigérianes concernées.

4. Le 25 avril 2016, le GRETA a envoyé une lettre aux autorités italiennes en application de la règle 7 des Règles concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties, pour leur demander les informations suivantes :

- Quelles mesures sont prises pour détecter d'éventuels signes de traite chez les demandeurs d'asile et les personnes placées en rétention dans l'attente de leur expulsion, afin d'identifier parmi eux les victimes de la traite et de les adresser à des services d'assistance, comme l'exige la Convention ? Quelles mesures ont été prises à l'égard des femmes nigérianes soumises à une mesure d'éloignement forcé par avion le 17 septembre 2015, pour garantir une détection

¹ GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie : premier cycle d'évaluation*, GRETA(2014)18, adopté le 4 juillet 2014, publié le 22 septembre 2014 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631cc0>

² Voir, par exemple, Serena Chiodo, *Vittime di tratta, rimpatriate*, Il Manifesto, 18 septembre 2015 ; Valeria Costantini, *17 ragazze nigeriane vittime di tratta a rischio rimpatrio dal CIE romano*, Corriere della Sera, 17 septembre 2015 : http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/15_settembre_17_ragazze-nigeriane-vittime-tratta-rischio-rimpatrio-cie-romano-999cfc3c-5d47-11e5-ae5-7e436a53f873.shtml; <http://barbara-spinelli.it/wp-content/uploads/14ottobre2015LetteraaViminaleeFrontex-ALLEGATO1.pdf>

complète et effective d'éventuels cas de traite à l'aide d'indicateurs et l'identification de victimes potentielles de la traite ?

- Quel suivi des opérations d'éloignement par avion est assuré pour éviter la traite répétée et la revictimisation des personnes renvoyées et pour favoriser leur réinsertion dans la société de leur pays d'origine ? En particulier, quelles actions de suivi ont été prises à l'égard des personnes renvoyées au Nigeria le 17 septembre 2015 ?
- Combien de retours forcés par avion vers le Nigeria ou d'autres pays ont eu lieu en 2015 et au cours des quatre premiers mois de 2016, et pour quand les prochains retours de ce type sont-ils prévus ?

5. Dans une lettre du 25 mai 2016, le ministère de l'Intérieur italien a donné des réponses aux demandes urgentes d'informations du GRETA, qui sont reproduites et analysées dans la suite du rapport. À sa 26^e réunion plénière (4-8 juillet 2016), le GRETA a examiné les informations reçues des autorités italiennes et a noté qu'elles ne répondaient qu'en partie aux préoccupations du GRETA ; en particulier, la lettre ne donnait guère de précisions sur la procédure visant à identifier les victimes de la traite parmi les personnes retenues dans l'attente de leur expulsion, et aucune information sur les mesures de suivi destinées à éviter la traite répétée et la revictimisation des personnes renvoyées dans leurs pays d'origine. Entre-temps, le GRETA a eu connaissance d'informations très préoccupantes sur le nombre croissant de femmes et de jeunes filles du Nigeria arrivant en Italie, dont beaucoup semblaient être victimes de la traite, et sur la situation des mineurs non accompagnés qui, peu après avoir débarqué en Italie, disparaissaient des centres d'accueil³.

6. En application de la règle 7 des Règles concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties, le GRETA a décidé, à sa 26^e réunion (4-8 juillet 2016), de désigner M. Nicolas Le Coz, président du GRETA, et M^{me} Siobhán Mullally, première vice-présidente du GRETA, comme rapporteurs chargés d'évaluer la situation spécifique des retours forcés depuis l'Italie de victimes de la traite, et, plus généralement, toutes difficultés rencontrées par les autorités italiennes pour mettre en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte de l'augmentation des flux migratoires. En vue de réaliser cette évaluation et conformément à son mandat, le GRETA a décidé d'effectuer une visite en Italie.

7. Cette visite, organisée conformément à la règle 7 des Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties, a eu lieu du 21 au 23 septembre 2016. Elle a été effectuée par M. Nicolas Le Coz, président du GRETA, et M^{me} Siobhán Mullally, 1^{re} vice-présidente du GRETA, qui étaient accompagnés de M^{me} Petya Nestorova, secrétaire exécutive de la Convention.

8. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a eu des entretiens avec des fonctionnaires concernés, notamment avec des représentants du ministère de l'Intérieur (Direction centrale de l'immigration et de la police aux frontières et Direction centrale des services publics d'immigration et d'asile), de la préfecture de Rome, de la Commission nationale pour l'octroi de la protection internationale et de la Commission territoriale de Rome pour l'octroi de la protection internationale. Le GRETA tient à saluer la qualité de la coopération apportée par les autorités italiennes pendant la visite.

³ *La tratta delle Nigeriane gestita in Italia*, la Repubblica, 27 juin 2016, http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2016/06/27/news/la_tratta_delle_nigeriane_gestita_dall_italia-142510895/?refresh_ce ; OIM, *Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare*, <http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RapportoAntitratta.pdf> ; Minors in the Pozzallo Hotspot. On the "unwelcoming road", MigrantSicily, 22 juin 2016, <http://migrantsicily.blogspot.fr/2016/06/minors-in-pozzallo-hotspot-on.html>

9. En outre, la délégation s'est rendue dans le centre d'identification et d'expulsion (CIE) de Ponte Galeria à Rome, et dans le centre d'accueil et d'aide de première urgence (*Centro di primo soccorso e accoglienza* - CPSA) ou « hotspot » de Pozzallo, en Sicile. Lors de ces visites, le GRETA a rencontré des responsables des préfectures et des services de police (*Questure*) compétents et s'est entretenu avec des personnes retenues dans les structures visitées.

10. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et avec des avocats à Rome et en Sicile. Elle a aussi rencontré des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de Frontex. Le GRETA leur a fait part de ses informations reçues.

11. Le GRETA a examiné le présent rapport à sa 27^e réunion (28 novembre - 2 décembre 2016), et l'a envoyé aux autorités italiennes pour commentaires le 19 décembre 2016. Les commentaires des autorités italiennes, reçus le 13 janvier 2017, sont reproduits à la fin du présent rapport.

2. Tendances en matière de flux migratoires et de traite des êtres humains en Italie

12. L'Italie est en première ligne pour ce qui est des flux migratoires vers l'Europe. Le nombre des migrants arrivés par la mer en Italie a été de 42 925 en 2013, de 170 100 en 2014, de 150 317 en 2015 et de 163 989 jusqu'au 6 novembre 2016⁴. À l'époque de la visite du GRETA, en septembre 2016, les autorités italiennes ont indiqué qu'il y avait au total 159 441 migrants hébergés dans différentes structures. Le nombre global de demandes d'asile était de 78 314 en 2016 (jusqu'au 16 septembre) ; 11 422 de ces demandes émanaient de femmes. Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile étaient le Nigeria (avec près de 15 000 demandeurs) et le Pakistan (près de 10 500 demandeurs), suivis de la Gambie, de la Côte-d'Ivoire, du Sénégal, de l'Érythrée, du Mali, de la Guinée, du Bangladesh, du Ghana, de l'Afghanistan et de l'Ukraine.

13. Ainsi que le GRETA le notait dans son premier rapport, le principal pays d'origine des étrangers victimes de la traite en Italie est le Nigeria. Le nombre de femmes et de jeunes filles nigérianes qui arrivent en Italie et y demandent une protection internationale n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Entre le 1^{er} janvier et la mi-septembre 2016, ce sont au total 27 083 ressortissants nigériens qui sont arrivés en Italie, dont 7 737 femmes et 2 319 enfants⁵. Selon la Commission nationale pour l'octroi de la protection internationale, 9 870 demandes d'asile ont été déposées par des ressortissants nigériens en 2014 (dont 18 % par des femmes), 17 989 en 2015 (dont 27 % par des femmes) et 14 681 jusqu'au 15 septembre 2016 (dont 27 % par des femmes). Parmi les demandeurs d'asile recensés en 2016, 344 ont obtenu le statut de réfugié (3 %), 649 ont bénéficié d'une protection subsidiaire (5 %), 2 162 ont bénéficié d'une protection humanitaire (16 %), 9 477 ne se sont vu accorder aucune forme de protection internationale (72 %) et il y a 610 personnes dont on ne sait pas ce qu'elles sont devenues (5 %). Il n'y a pas d'information disponible sur les motifs d'octroi de l'asile ou d'une autre forme de protection internationale.

⁴ Données de l'OIM, <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-339783-deaths-sea-4233>
<http://www.iom.int/fr/news/le-nombre-darrivees-de-migrants-et-de-refugies-en-europe-atteint-le-million-en-2015>
<http://www.iom.int/fr/news/les-arrivees-de-migrants-par-la-mer-en-italie-atteignent-les-170-000-en-2014>

⁵ Selon les données de l'OIM, en 2015, environ 20 000 Nigériens sont arrivés en Italie, dont quelque 5 000 femmes et 900 enfants. OIM, *Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare*, <http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RapportoAntitratta.pdf>

14. Selon une étude de l'OIM portant sur 2 783 migrants arrivés en Italie par l'itinéraire de la Méditerranée centrale ou celui de la Méditerranée orientale entre décembre 2015 et septembre 2016, 71 % des personnes interrogées présentaient au moins une caractéristique indiquant qu'elles pourraient avoir été soumises à la traite ou exploitées à des fins lucratives par des criminels à un moment ou un autre au cours de leur périple⁶. Près de la moitié des personnes interrogées ont déclaré avoir été retenues contre leur gré en un lieu donné, souvent par des individus qui exigeaient une rançon. La majorité de ces cas se sont produits en Libye. La moitié des personnes interrogées ont raconté qu'elles avaient travaillé sans être payées, souvent sous la menace de l'arme d'un employeur ou d'un recruteur. D'autres ont expliqué que le travail forcé était le seul moyen d'obtenir sa libération ou une place sur un bateau pour l'Europe.

15. Selon un autre rapport de l'OIM, l'on assiste à une augmentation sensible du nombre de jeunes filles nigérianes qui arrivent en Italie en provenance des régions les plus pauvres du Nigeria, notamment de villages entourant Benin City (capitale de l'État d'Edo), et qui ont souvent été vendues par leurs familles⁷. Beaucoup de ces adolescentes déclarent avoir plus de 18 ans. Le bureau de l'OIM en Italie estime que 70 % des femmes et des enfants nigériens arrivés en Italie en 2015 et au cours des cinq premiers mois de 2016 étaient victimes de la traite.

16. En outre, un rapport publié par l'ONG BeFree en avril 2016, qui s'appuie sur des entretiens avec une centaine de femmes nigérianes rencontrées dans le CIE de Ponte Galeria et arrivées récemment en Italie de la Libye, donne des informations sur le mode opératoire des groupes criminels organisés qui recrutent des femmes au Nigeria et les transportent jusqu'en Italie⁸. Certaines des femmes retenues dans le CIE dans l'attente de leur expulsion ont déclaré avoir subi des violences à plusieurs reprises et avoir été exploitées de manière prolongée au cours de leur traversée du Niger et de la Libye et pendant leur attente en Libye, où elles ont été retenues dans des « ghettos » et soumises au proxénétisme.

17. Il convient aussi de faire référence au rapport de Save the Children, publié en août 2015, selon lequel l'Italie est le principal point d'entrée en Europe des jeunes filles nigérianes soumises à la traite⁹. Le rapport donne également des informations sur des enfants venant d'Égypte et arrivant en Italie par la mer, dont les familles se seraient endettées pour leur payer le voyage jusqu'en Europe et qui sont exploités dans les secteurs de la vente de fruits, de la restauration ou du lavage de voitures.

3. Evolution législative et institutionnelle

18. Concernant l'évolution de la législation en matière de lutte contre la traite des êtres humains, il convient de noter l'entrée en vigueur, le 28 mars 2014, du décret législatif n° 24/2014 transposant la Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. Le décret a apporté des modifications aux dispositions du Code pénal (CP) relatives à la traite des êtres humains et à l'esclavage (articles 600 et 601 du CP) et prévoyait l'adoption d'un plan d'action national contre la traite dans un délai de trois mois après l'entrée en vigueur du décret. Le premier plan d'action national contre la traite et les formes graves d'exploitation (2016-2018) a finalement été adopté par le Conseil des ministres le 26 février 2016. Ce plan comprend quatre volets, qui correspondent aux « 4P » (prévention, protection, poursuites et partenariat). Il prévoit notamment la création d'un mécanisme national d'orientation et des mesures destinées à améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les migrants et les demandeurs d'asile.

⁶ OIM, *Analysis: Flow Monitoring Surveys – Human trafficking and Other Exploitative Practices Prevalence Indication Survey*, http://migration.iom.int/docs/Analysis_-_Flow_Monitoring_and_Human_Trafficking_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_-_6%20October_2016.pdf

⁷ OIM, Report on victims of trafficking in mixed migration flows arriving in Italy by sea, April 2014 - October 2015.

⁸ BeFree Cooperativa Sociale contro Tratta, Violenze, Discriminazione. *INTER/ROTTE. Storie di Tratta, Percorsi di Resistenza*, Rome, 2016.

⁹ Save the Children, *Piccoli schiavi invisibili. Le giovani vittime di tratta e sfruttamento*, août 2015, <http://download.repubblica.it/pdf/2015/mondo-solidale/piccoli-schiavi.pdf>

19. Ultérieurement, par un décret du 16 mai 2016, le Premier ministre et les ministres de l'Intérieur, du Travail et des Politiques sociales, ainsi que de la Santé, ont approuvé un programme national unique visant à apporter une assistance aux victimes et victimes potentielles de la traite et de formes graves d'exploitation dans tout le pays, indépendamment du statut juridique de ces personnes, de leur âge, de leur nationalité, de leur sexe et de la forme d'exploitation subie. Le programme sera appliqué au moyen de projets mis en œuvre au niveau régional qui englobent toutes les étapes du processus : détection d'une victime de la traite, identification, protection, assistance et intégration sociale. Ce programme unique remplace les deux formes d'assistance précédentes, dont l'une consistait en des projets de courte durée, au titre de l'article 13 de la loi n° 228/2003, et l'autre, en des projets de longue durée, au titre de l'article 18 du texte unique sur l'immigration¹⁰.

20. Depuis la publication du premier rapport du GRETA, l'Italie a apporté des changements à son cadre juridique relatif aux questions d'immigration. La loi n° 67/2014 du 28 avril 2014 a supprimé l'infraction pénale de séjour illégal sur le territoire italien et le décret législatif n° 18/2014 du 21 février 2014 a transposé en droit interne la Directive 2011/95/UE concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte). De plus, le décret législatif n° 142/2015 (en vigueur depuis le 30 septembre 2015) a transposé la Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale et la Directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale. En outre, le décret présidentiel n° 21/2015 régissant les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale contient des dispositions destinées à clarifier les différentes étapes de la procédure d'asile ; par exemple, il décrit la composition et le fonctionnement de la Commission nationale pour l'octroi de la protection internationale et des commissions territoriales, et énonce des règles concernant le fonctionnement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA) et les services à assurer dans ces centres.

21. Le décret législatif n° 142/2015 a ajouté les victimes de la traite et les victimes de mutilations génitales féminines, ainsi que les personnes atteintes d'une maladie grave ou de troubles mentaux, à la liste des « personnes vulnérables » qui figurait auparavant à l'article 8 du décret législatif n° 140/2005 consacré à la mise en œuvre de la Directive 2009/3/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres¹¹. Les commissions territoriales sont tenues d'accorder la priorité aux demandes de protection internationale émanant de personnes vulnérables.

¹⁰ Voir les paragraphes 137 et suivants du premier rapport du GRETA sur l'Italie (GRETA(2014)18).

¹¹ Cet article qualifiait de « personnes vulnérables » les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les victimes de torture ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.

22. Selon le décret législatif n° 142/2015, les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale¹² doivent s'entretenir avec le demandeur dans un délai de 30 jours après réception de la demande et rendre une décision dans les trois jours ouvrables suivants. Lorsque la commission territoriale n'est pas en mesure de rendre une décision dans ce délai et a besoin d'informations complémentaires, la procédure d'examen peut être prolongée. Compte tenu des différentes possibilités de prolongation, la procédure d'asile peut durer jusqu'à 18 mois. Le décret législatif n° 142/2015 a instauré pour la première fois une procédure accélérée. Lorsque la demande émane d'une personne placée dans un centre de rétention administrative (CIE), la préfecture de police (*Questura*) transmet, dès réception de la demande, les documents nécessaires à la commission territoriale, qui doit s'entretenir avec le demandeur dans un délai de sept jours après réception de la documentation et rendre une décision dans les deux jours suivants. La durée de ces délais est multipliée par deux dans certains cas : a) lorsque la demande est manifestement non fondée ; b) lorsque le demandeur a déposé ultérieurement une autre demande de protection internationale ; c) lorsque le demandeur a déposé sa demande après avoir été arrêté pour s'être soustrait (ou avoir tenté de se soustraire) à des contrôles aux frontières, ou après avoir été arrêté pour séjour illégal, ou lorsqu'il a fait la demande dans le seul but de retarder ou d'entraver l'adoption ou l'exécution d'une décision d'expulsion ou de refoulement à la frontière. Les demandeurs placés en rétention qui contestent le rejet de leur demande par la commission territoriale restent dans la structure de rétention administrative jusqu'à l'adoption, par le tribunal compétent, d'une décision suspensive de l'exécution de l'arrêté d'expulsion et aussi longtemps qu'ils sont autorisés à rester sur le territoire national en raison du recours qu'ils ont formé. Dans ce cas, le préfet de police (*Questore*) demande la prolongation de la rétention administrative pour des périodes n'excédant pas 60 jours ; l'autorité judiciaire peut autoriser une prolongation maximale de 12 mois.

23. Le décret législatif n° 142/2015 prévoit deux phases d'accueil. La première est assurée par les centres d'accueil et d'aide de première urgence (CPSA), les centres d'hébergement (CPA), les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA) et les centres d'accueil d'urgence (CAS). L'hébergement dans ces structures temporaires est strictement limité au temps nécessaire pour transférer les demandeurs dans des centres gérés par le système de protection des demandeurs d'asile ou réfugiés (SPRAR), qui sont chargés d'assurer la seconde phase d'accueil.

4. Identification des victimes de la traite parmi les migrants nouvellement arrivés et orientation de ces personnes vers des services d'assistance

24. Selon les informations fournies par les autorités italiennes en réponse aux questions posées dans la lettre du GRETA du 18 avril 2016, tous les migrants sont informés de leurs droits et de la possibilité de demander une protection internationale au moment de leur arrivée en Italie, en application du décret législatif n° 25 du 28 janvier 2008 (consacré à la mise en œuvre de la Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres) et du décret présidentiel n° 21/2015. Le premier entretien est conduit par un policier assisté d'un interprète / médiateur culturel (voir paragraphe 32).

¹² Les commissions territoriales se composent de fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, d'un représentant du gouvernement local et d'un représentant du HCR ; elles remplissent le rôle d'organe de première instance dans le processus décisionnel concernant les demandes d'asile.

25. Les autorités italiennes ont indiqué que les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale remplissent leur mission avec professionnalisme et impartialité, sur la base de données actualisées concernant la situation géopolitique des pays d'origine des demandeurs d'asile, qui sont fournies par la Commission nationale pour l'octroi de la protection internationale en coopération avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Le GRETA a été informé que les membres des commissions territoriales suivent à la fois une formation initiale obligatoire et une formation continue organisée par la Commission nationale. Toutes les commissions territoriales ont reçu des instructions sur l'identification de victimes de la traite parmi les personnes qui demandent une protection internationale, y compris sur les techniques d'entretien à appliquer, sur l'utilisation d'indicateurs pour détecter les victimes potentielles et sur la nécessité de collaborer avec les ONG et d'autres acteurs locaux en vue d'identifier les victimes de la traite. Il est précisé dans ces instructions que, si la personne concernée accepte de coopérer, elle est orientée vers une ONG spécialisée qui lui apportera une assistance.

26. La Commission nationale a récemment élaboré, avec le HCR, des lignes directrices pour les commissions territoriales concernant l'identification des victimes de la traite parmi les personnes qui demandent une protection internationale (lesquelles au moment de l'adoption de ce rapport n'étaient pas encore publiés).

27. Les entretiens avec les demandeurs seraient menés d'une manière sensible au genre, dans la mesure où la personne qui conduit l'entretien et l'interprète sont du même sexe que la personne qui a fait la demande. Les demandeurs peuvent aussi être accompagnés des représentants des ONG spécialisés.

28. Des représentants de la Commission territoriale de Rome pour l'octroi de la protection internationale ont fait remarquer qu'il était difficile d'identifier les victimes de la traite parmi les personnes qui demandent une protection internationale car celles-ci ne se déclarent pas elles-mêmes victimes de la traite et refusent les propositions d'assistance, même en présence de signes indiquant de manière évidente qu'elles ont été soumises à la traite et/ou exploitées. Le GRETA a appris qu'il était extrêmement rare que des femmes ou des jeunes filles nigérianes dénoncent leurs trafiquants/exploiteurs, à cause des barrières linguistiques et culturelles et du rituel de prestation de serment (« juju ») dont elles font l'objet. Il a aussi été précisé au GRETA que la Commission territoriale de Rome veille généralement à ce que les entretiens avec des personnes de nationalité nigériane se déroulent en présence d'un représentant de la ville de Rome spécialiste de la situation au Nigeria et d'un représentant du HCR. Compte tenu notamment de la possibilité que des femmes et des jeunes filles nigérianes soient victimes de la traite, la Commission territoriale de Rome a demandé à l'ONG BeFree de s'entretenir avec de jeunes femmes nigérianes en vue de leur identification éventuelle comme victimes de la traite¹³.

29. Dans son rapport mentionné précédemment (voir paragraphe 16), l'ONG BeFree met en évidence la « loyauté » des victimes envers les réseaux criminels de trafiquants et les difficultés, pour les victimes, de reconnaître qu'elles sont victimes de la traite (auto-identification), ce qui a des répercussions sur la crédibilité des déclarations des victimes. Souvent, les femmes et les jeunes filles ne sont pas en mesure de donner des informations suffisantes et cohérentes sur leurs expériences. Pour s'assurer que les victimes restent en Italie, les trafiquants appliquent une stratégie qui consiste à leur faire demander l'asile, ce qui donne droit à un permis de séjour.

30. Le GRETA a été informé par les autorités italiennes de l'absence de données officielles sur les victimes de la traite identifiées parmi les personnes qui demandent une protection internationale.

¹³ BeFree Cooperativa Sociale contro Tratta, Violenze, Discriminazione. *INTER/ROTTE. Storie di Tratta, Percorsi di Resistenze*. Rome, 2016.

31. En matière d'identification précoce des victimes de la traite, les centres d'accueil et d'aide de première urgence (CPSA ou « hotspots »¹⁴), où sont hébergés les migrants qui viennent d'arriver, présentent un intérêt particulier pour le GRETA. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 9, le GRETA s'est rendu dans l'un des quatre hotspots, situé à Pozzallo (en Sicile), afin d'examiner les procédures d'identification des victimes de la traite. Le jour de la visite du GRETA, quelque 170 mineurs non accompagnés étaient présents dans ce centre (plus tôt dans la journée, 30 adultes avaient quitté le centre pour être transférés ailleurs). Théoriquement, le CPSA avait une capacité de 180 lits, qui pouvait être portée à 200 en cas d'urgence ; or, le GRETA a été informé qu'environ 600 personnes avaient été hébergées simultanément à certaines périodes ; la plupart dormaient alors dans des tentes installées à l'extérieur du bâtiment principal. Par exemple, le 14 septembre 2016, 656 personnes étaient arrivées à Pozzallo. Les autorités responsables de la gestion du centre sont la préfecture de police (*Questura*) et la préfecture de Raguse.

32. Les migrants ne restent généralement pas plus de 72 heures dans un hotspot, à l'exception des enfants non accompagnés, qui peuvent y séjourner jusqu'à un mois car la recherche d'une solution d'hébergement adaptée prend davantage de temps. Le hotspot applique une procédure standard, définie par le ministère de l'Intérieur, avec la participation de l'OIM. Avant de débarquer, les migrants sont examinés par des professionnels de santé sur le bateau. Durant la phase de pré-identification, dont s'occupent des agents de la police de l'immigration et des agents de Frontex avec l'aide d'interprètes, les migrants nouvellement arrivés sont photographiés et un formulaire de données personnelles est rempli pour chacun d'eux. Sur ce formulaire figure, entre autres, une question concernant « la raison de l'arrivée en Italie par une voie non légale », avec des options spécifiques présentées : « pour chercher du travail », « pour échapper à la pauvreté », « pour demander l'asile » ou « pour retrouver des membres de la famille ». Les migrants sont ensuite soumis à un contrôle médical plus approfondi (voir paragraphe 33), reçoivent une trousse de toilette et des vêtements et peuvent prendre une douche. L'étape suivante consiste à prendre les empreintes digitales du migrant (sauf si c'est un enfant de moins de 14 ans) et à lui attribuer un numéro d'identification unique dans le système centralisé « Eurodac ». Le GRETA a été informé que les policiers travaillant dans les hotspots se consacrent essentiellement à l'enregistrement et à la prise d'empreintes digitales car le processus est trop rapide et qu'ils n'ont pas le temps de détecter des victimes potentielles de la traite. De plus, il s'est avéré que les policiers du hotspot n'avaient pas reçu de formation spécialisée à l'identification des victimes de la traite (voir paragraphe 46).

33. Parmi les professionnels de santé travaillant dans le hotspot de Pozzallo figurent des infirmiers, qui assurent une permanence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, ainsi qu'un médecin du service de santé de la province et un pédiatre bénévole, qui sont présents en journée. Ces professionnels de santé s'emploient à dépister les maladies transmissibles, à repérer les lésions et à détecter les cas de grossesse chez les personnes nouvellement arrivées. Selon eux, c'est lors de la traversée de la Libye que les risques sanitaires sont les plus élevés ; en Libye, les migrants subissent notamment des lésions, des violences sexuelles et des traumatismes psychologiques. Le GRETA a été informé de cas de jeunes Nigérianes de 14 ans qui étaient enceintes à leur arrivée. Selon les professionnels de santé, des femmes et des jeunes filles nigérianes semblent avoir fait l'objet de violences psychologiques graves ; il peut se passer plusieurs semaines avant qu'elles acceptent de parler. Si les membres du personnel de santé estiment qu'un patient pourrait ne pas avoir donné son âge véritable (en particulier lorsqu'un enfant déclare être un adulte), ils le signalent à la police pour qu'elle fasse les vérifications nécessaires. Les professionnels de santé ont indiqué avoir été formés dans une certaine mesure par l'OIM à l'utilisation des indicateurs de la traite.

¹⁴ A l'époque de la visite du GRETA, des hotspots (en italien, *Centro di primo soccorso e accoglienza*, CPSA) avaient été créés à Lampedusa, Pozzallo, Tarente et Trapani.

34. L'OIM Italie apporte une assistance aux migrants nouvellement arrivés sur les sites de débarquement et de premier accueil et aide les autorités italiennes à identifier les victimes de la traite. L'OIM Italie déploie des agents dans les quatre hotspots italiens (deux équipes, soit au total 11 personnes, dont des juristes et des médiateurs culturels, couvrent l'est et l'ouest de la Sicile) ; ces agents sont formés à l'utilisation des indicateurs de la traite et procèdent à l'identification précoce de victimes potentielles. Le personnel de l'OIM parle aux nouveaux arrivants dans les hotspots et leur remet un imprimé (rédigé en anglais simplifié) qui donne un numéro d'urgence¹⁵ et explique en des termes simples ce qu'est la traite des êtres humains et quels droits sont reconnus aux victimes en Italie. L'OIM Italie, qui intervient depuis longtemps sur les sites de débarquement de migrants, a élaboré un ensemble d'indicateurs destinés à permettre d'identifier des victimes potentielles de la traite parmi les personnes qui arrivent par la mer¹⁶. Sur la base de ces indicateurs, l'OIM Italie considère que 70 % des femmes et des mineurs non accompagnés venant du Nigeria présentent des signes qui laissent penser que ces personnes pourraient être des victimes de la traite. Lors de la phase de premier accueil, les indicateurs observés le plus souvent sont les suivants : problèmes psychologiques ou problèmes de comportement témoignant d'un traumatisme ; départ (autorisé ou non) du centre ; fait de recevoir des instructions d'autres personnes hébergées dans le centre ou par téléphone ; fait de se livrer à des activités comme la prostitution ou la mendicité. En 2015, les agents de l'OIM ont adressé 75 victimes nigérianes de la traite à d'autres structures, chargées de leur apporter assistance/protection ; pour les cinq premiers mois de 2016, ce nombre a été de 184. L'OIM coopère avec les parquets de Catane et de Palerme et les informations données par les victimes auraient été utilisées pour enquêter sur des cas de traite et arrêter des trafiquants.

35. En 2010, l'OIM a établi un système d'orientation par les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale, basé sur l'hypothèse que la plupart des demandeuses d'asile nigérianes sont *de facto* des victimes de la traite. Le GRETA a été informé que de nombreuses commissions territoriales suspendent l'audition d'une personne si elles estiment que celle-ci pourrait avoir été soumise à la traite et, avec le consentement de cette personne, elles demandent à l'OIM de poursuivre l'entretien avec elle pour déterminer si elle a droit à d'autres formes de protection (en vertu de l'article 18 du texte unique sur l'immigration, par exemple). C'est ainsi que les commissions territoriales ont adressé à l'OIM, entre avril 2014 et octobre 2015, 90 femmes et 5 hommes qu'elles considéraient comme des victimes potentielles de la traite, pour que l'OIM conduise des entretiens avec ces personnes. Si une personne donne des informations qui laissent penser qu'elle est victime de la traite, l'OIM l'adresse à une structure d'assistance. Un transfert vers une telle structure n'empêche pas la procédure d'asile de se poursuivre¹⁷. Cependant, nombre de personnes interrogées par l'OIM ne sont pas officiellement identifiées comme des victimes de la traite car les éléments qui doivent être présents pour qu'un permis de séjour puisse être accordé en vertu de l'article 18 du texte unique sur l'immigration – à savoir un « risque concret » et la « gravité et l'imminence du danger » – n'existent pas ou leur présence ne peut pas être prouvée. Faute d'avoir été identifiées comme victimes, elles risquent d'être de nouveau soumises à la traite et à l'exploitation, en Italie ou dans d'autres pays européens, ou d'être renvoyées dans leurs pays d'origine et d'y faire l'objet d'une traite répétée.

36. Concernant le nombre de permis de travail accordés à des victimes de la traite, le GRETA a été informé par la Direction centrale de l'immigration et de la police aux frontières du ministère de l'Intérieur que, à la fin août 2016, 494 permis au total avaient été délivrés en vertu de l'article 18 du texte unique sur l'immigration, dont 139 à des femmes nigérianes. Le GRETA note que ce nombre est très inférieur au nombre de ressortissants nigériens qui sont arrivés en Italie en 2016 et qui se sont vu refuser toute forme de protection internationale (9 477, voir paragraphe 12).

¹⁵ Le 800 290 290, qui est le numéro du service téléphonique national gratuit contre la traite ; ce service emploie des médiateurs culturels parlant différentes langues et il est accessible 24 heures sur 24. Voir le paragraphe 124 du premier rapport du GRETA sur l'Italie.

¹⁶ OIM, Report on victims of trafficking in mixed migration flows arriving in Italy by sea, April 2014 - October 2015, pp. 7-8.

¹⁷ OIM, Report on victims of trafficking in mixed migration flows arriving in Italy by sea, April 2014 - October 2015, pp. 13-14.

37. L'OIM Italie s'emploie actuellement à augmenter sa capacité à identifier les victimes de la traite, avec le soutien financier de l'UE ; l'objectif est de déployer davantage d'agents dans les hotspots (jusqu'à 33 personnes), de dispenser une formation aux agents et d'aider les centres de premier accueil à détecter les risques de manière précoce. Il était prévu qu'en octobre se tienne à Catane une réunion à laquelle seraient représentés le parquet, la police de l'immigration, la police judiciaire (*squadra mobile*), Europol et Frontex ; elle devait permettre de rationaliser les procédures et de déterminer ce que chaque structure pourrait faire pour améliorer l'identification des victimes de la traite et l'élucidation des cas de traite.

38. Parmi les autres acteurs présents à Pozzallo qui sont en contact avec des migrants nouvellement arrivés figurent les agents du HCR, qui interviennent dans la zone de débarquement et donnent des informations et des conseils juridiques sur le droit d'asile et la législation italienne. Des projets sont aussi mis en œuvre par des ONG, dont Médecins pour les droits de l'homme (*Medici per i Diritti Umani* - MEDU), Save the Children et Terre des Hommes (voir paragraphe 50). MEDU a envoyé sur place une équipe composée de deux psychologues, d'un médecin et d'un médiateur culturel, qui tentent de repérer le plus tôt possible les personnes qui pourraient avoir subi des actes de torture ou d'autres atteintes aux droits de l'homme, comme la traite ; ces personnes sont orientées vers des agents de l'OIM, qui s'entretiennent avec elles de manière plus approfondie et leur proposent une assistance. Une autre ONG, Médecins sans frontières (*Medici senza frontiere*, MSF), était présente dans le centre de premier accueil de Pozzallo jusqu'à la fin 2015, lorsqu'elle a décidé de cesser ses activités pour protester contre les très mauvaises conditions de vie, contre la rétention prolongée des migrants et contre le manque de protection des personnes vulnérables¹⁸. Toutefois, MSF a continué à apporter une aide d'urgence dans les zones de débarquement et, en avril 2016, a lancé un projet de soutien psychologique d'urgence avec des psychologues et des médiateurs culturels.

39. Les agents de Frontex présents dans le hotspot (23 experts de différents pays de l'UE) sont chargés de participer aux procédures de détection, d'enregistrement et d'identification, mais ne contribuent pas à repérer les victimes potentielles de la traite. Le personnel du Bureau européen d'appui en matière d'asile (composé de 3 experts de pays de l'UE et de 2 médiateurs culturels) s'occupe des candidats à une relocalisation.

40. L'OIM et le HCR manquent tous deux de personnel ; leurs équipes parcourent la Sicile d'un hotspot à l'autre, en fonction des arrivées. Dans les hotspots, aucun endroit n'est prévu pour les entretiens privés et il est difficile de s'adresser à une personne en particulier, notamment dans le cas des jeunes filles nigérianes, qui se déplacent en groupe et sont réticentes à s'exprimer individuellement. Les hotspots font l'objet de mesures de protection et d'une réglementation toujours plus développées, ce qui retarderait parfois les entretiens de l'OIM et des ONG avec les migrants, surtout lorsque des centaines de personnes arrivent en même temps et le temps dont les intervenants disposent pour détecter des vulnérabilités particulières est limité. Par conséquent, des victimes potentielles de la traite ne sont identifiées que bien plus tard. Autre problème important : le manque d'interprètes qualifiés et fiables. Le GRETA a aussi noté que les fiches d'information remises aux migrants n'indiquent pas que les hommes et les garçons peuvent aussi être victimes de la traite.

41. Le GRETA a été informé que la capacité à héberger les victimes de la traite et à leur apporter une assistance est insuffisante. Les foyers spécialisés dans l'accueil des victimes de la traite manquent de places ; les victimes venant des hotspots sont souvent hébergées dans des structures sans aucune protection, d'où elles disparaissent très vite (souvent après deux à trois jours). Les femmes hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile quittent les centres la nuit, vraisemblablement pour se livrer à la prostitution pour le compte d'un trafiquant. À cet égard, la situation des enfants non accompagnés est particulièrement préoccupante (voir paragraphe 54). Cela correspond aux informations figurant dans le premier rapport d'évaluation du GRETA sur l'Italie¹⁹.

¹⁸ http://archivio.medicisenzafrofrontiere.it/pdf/Rapporto_CPI_CPSA_Pozzallo_final.pdf

¹⁹ Voir les paragraphes 143, 146, 149 et 150 du premier rapport du GRETA sur l'Italie.

42. La délégation du GRETA s'est aussi rendue dans le centre d'identification et d'expulsion (CIE) de Ponte Galeria, où le GRETA s'était déjà rendu en décembre 2013, lors de la première visite d'évaluation. A l'époque de la deuxième visite, seule la partie réservée aux femmes était en service. Les autres parties du centre faisaient l'objet de travaux de rénovation, lancés après une émeute en décembre 2015. Le jour de la visite, le CIE hébergeait 51 femmes, dont la majorité étaient nigérianes. Parmi les autres pays d'origine figuraient la Chine, les Philippines, le Maroc, la Géorgie, l'Ukraine et le Honduras. La durée de séjour dans le CIE, normalement limitée à trois mois, peut atteindre un an si une demande de protection internationale est déposée au cours du séjour. Il est interdit de retenir des femmes enceintes et des enfants dans le CIE (cependant, voir les paragraphes 52, 57 et 62).

43. Concernant l'identification des victimes de la traite dans le CIE, le GRETA a été informé que les policiers ne s'occupaient que des questions administratives et n'étaient pas censés avoir des contacts avec les personnes retenues. Deux ONG, BeFree et Differenza Donna, ont signé des accords avec le ministère de l'Intérieur et assurent une permanence dans le CIE pour apporter une assistance juridique, sociale et psychologique aux personnes retenues. Le GRETA a été informé que les représentants de ces ONG tentent de détecter les victimes de la traite parmi les femmes retenues dans l'attente de leur expulsion. Si un représentant d'une ONG détecte une victime de la traite, il avertit directement la préfecture de police (*Questura*) compétente et l'exécution de l'arrêté d'expulsion est suspendue. Pourtant, l'administration du CIE n'avait pas connaissance de cas de traite détectés dans le centre. Le ministère de l'Intérieur a fait réaliser de films d'information sur la traite (en italien et en anglais), qui sont montrés aux personnes retenues dans le but de les sensibiliser à ce phénomène et d'encourager l'auto-identification.

44. Le GRETA note que, selon un rapport publié par l'ONG « MEDU » en 2013, les trois CIE (Turin, Bologne et Rome) comportant un secteur réservé aux femmes hébergent un nombre important de personnes qui pourraient être des victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation de la prostitution (jusqu'à 80 % des femmes retenues dans le CIE de Ponte Galeria). Dans les CIE, les victimes de la traite sont souvent retenues avec les personnes responsables ou complices de leur exploitation²⁰.

45. Le GRETA observe avec inquiétude que certaines des femmes que sa délégation a rencontrées dans le CIE de Ponte Galeria et qui étaient retenues dans l'attente de leur expulsion présentaient des signes indiquant qu'elles pourraient être victimes de la traite. Dans son premier rapport d'évaluation sur l'Italie, le GRETA se déclarait déjà préoccupé par l'absence de procédures claires visant à détecter d'éventuels cas de traite à l'aide d'indicateurs parmi les personnes placées en rétention dans les CIE, à identifier ces victimes potentielles et à les orienter vers des services d'assistance²¹.

46. Selon des ONG, les agents de la police aux frontières et les autres membres des forces de l'ordre travaillant dans les hotspots, les centres de deuxième ligne et les centres de rétention administrative ne reçoivent qu'une formation limitée sur l'identification des victimes de la traite, les indicateurs et les procédures. Quelques actions de formation sont menées par l'OIM Italie et certaines ONG. Les 4 et 11 mai 2016, la préfecture de Rome et la ville de Rome ont organisé un atelier sur « les demandeurs d'asile et l'identification des victimes de la traite des êtres humains », lors duquel sont intervenus des représentants du ministère de l'Intérieur, du Département de l'égalité des chances, de la Commission territoriale de Rome pour l'octroi de la protection internationale, de l'OIM, du HCR et de Save the Children. Des membres du personnel du CIE de Ponte Galeria ont participé à cet atelier. En Sicile, d'après les ONG, les membres des forces de l'ordre n'ont pas reçu de formation et les magistrats ne sont pas vraiment au fait de l'application des dispositions pénales relatives à la traite.

²⁰ <http://www.mediciperidiritiumani.org/pdf/ARCIPELAGOCIEsintesi.pdf>

²¹ Voir le paragraphe 131 du premier rapport du GRETA sur l'Italie.

5. Identification, assistance et protection des victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés

47. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 31, quelque 170 enfants non accompagnés, en majorité des garçons, se trouvaient au hotspot de Pozzallo le 23 septembre 2016. Les principaux pays d'origine étaient le Nigéria, le Soudan, l'Érythrée, la Gambie, la Côte d'Ivoire et le Ghana. Le GRETA a été informé que le nombre de enfants non accompagnés arrivant à Pozzallo avait considérablement augmenté (jusqu'à 20 % en 2016) et que les enfants avaient tendance à rester plus longtemps au hotspot (environ quatre semaines), la procédure les concernant étant différente de la procédure pour les adultes. Les enfants non accompagnés relèvent de la responsabilité du maire du lieu où ils arrivent ; celui-ci doit assurer la désignation d'un tuteur temporaire avant que l'enfant puisse être transféré vers un autre centre. En outre, il est nécessaire de trouver une place avant de pouvoir transférer l'enfant, mais le nombre de places disponibles est insuffisant.

48. Le hotspot disposait de deux grands dortoirs équipés de lits doubles superposés ; le plus petit des deux dortoirs était en principe réservé aux femmes et aux filles, mais en raison du grand nombre d'arrivées simultanées, il n'était pas possible de maintenir la séparation entre les hommes et les femmes d'une part et entre les adultes et les enfants d'autre part. Différentes ONG ont exprimé leur préoccupation face aux conditions de séjour des enfants à Pozzallo, où ils sont hébergés avec des adultes célibataires pour une durée d'un mois voire davantage en raison du manque de place dans les établissements pour enfants, ce qui les expose au risque d'abus et de violences sexuelles²². Des inquiétudes similaires ont été exprimées au sujet d'autres hotspots, notamment celui de Lampedusa.

49. La direction a souligné que le hotspot n'était pas un centre de rétention et que les enfants pouvaient le quitter durant la journée (entre 8 h et 20 h) avec un document délivré par le personnel de garde. Le GRETA a aussi été informé que les enfants ne fuguent pas. Toutefois, des ONG ont exprimé des inquiétudes que des trafiquants prennent contact avec des enfants à Pozzallo.

50. L'ONG Terre des hommes intervient au hotspot de Pozzallo depuis juin 2015 ; elle conduit un programme de soutien psychologique destiné aux enfants non accompagnés, aux familles avec enfants et aux femmes enceintes. Son équipe comprend des psychologues, des sociologues et des médiateurs culturels. L'ONG a rédigé un manuel sur le travail avec les enfants non accompagnés²³. Selon Terre des hommes, de nombreuses femmes et jeunes filles arrivant à Pozzallo ont subi des abus sexuels au cours de leur voyage et présentent des troubles psychiques²⁴.

51. En ce qui concerne l'identification de victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés, le personnel de l'OIM présent à Pozzallo et les représentants du HCR et des ONG s'efforcent d'entrer en relation avec ces enfants, mais cela est souvent difficile ; les jeunes filles nigérianes, en particulier, racontent la même histoire, ont tendance à rester en groupes ou semblent subir l'autorité de femmes adultes. Cela rend difficile, pour les représentants des ONG ou de l'OIM, de se rapprocher de victimes potentielles, de les identifier, et d'établir une relation de confiance avec elles. L'OIM Italie a informé le GRETA qu'à chaque nouvelle arrivée de migrants, jusqu'à huit jeunes filles demandent de l'aide, mais que le nombre de celles ayant besoin d'assistance et de protection est probablement beaucoup plus élevé.

²² Associazione Diritti e Frontiere, *Minori stranieri non accompagnati tra dispersione e criminalizzazione*, 20 May 2016, <http://www.a-dif.org/2016/05/20/minori-stranieri-non-accompagnati-tra-dispersione-e-criminalizzazione> ; Human Rights Watch, *Italy: Children Stuck in Unsafe Migrant Hotspot*, 23 juin 2016, <http://www.hrw.org/news/2016/06/23/italy-children-stuck-unsafe-migrant-hotspot> ; Conseil italien pour les réfugiés, tribune libre, ECRE Weekly Bulletin, 24 juin 2016 <http://us1.campaign-archive2.com/?u=8e3ebd297b1510becc6d6d690&id=04db84b95a#op-ed>

²³ http://www.terredeshommes.it/download/GUIDA_MSNA_psicosociale_Terre_des_Hommes.pdf

²⁴ <http://terredeshommes.it/comunicati/pozzallo-terre-des-hommes-riprende-le-attivitadi-assistenza-psicologica-e-psicosociale-ai-migranti/>

52. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, un certain nombre d'adolescentes nigérianes déclarent être adultes lorsqu'elles arrivent en Italie. Les agents de l'OIM qui travaillent aux hotspots leur prodigent des conseils et arrivent parfois à les convaincre de déclarer leur vrai âge. Apparemment, les policiers chargés d'enregistrer les nouveaux arrivants dans les hotspots sont de plus en plus conscients de ce problème et ne croient pas sur parole les jeunes filles qui déclarent être adultes. La méthode employée pour déterminer l'âge est le test osseux (radio du poignet), qui peut être complété par un examen de la maturité sexuelle. Ainsi qu'il est indiqué dans le premier rapport d'évaluation, le GRETA observe avec préoccupation que la méthode de détermination de l'âge ne tient pas compte de facteurs psychologiques, cognitifs ni comportementaux ; de ce fait, des mineurs peuvent être considérés comme adultes, placés dans un centre de rétention et expulsés.

53. Le GRETA a été informé de l'existence de différents problèmes en rapport avec le système de tuteurs légaux pour enfants non accompagnés. La désignation des tuteurs est assurée par le maire ou les services sociaux de la commune, puis confirmée par un juge ; cette procédure est lente et relève davantage d'une formalité que de la mise en place d'un tutorat efficace. Un tuteur légal peut être responsable de 40 à 50 enfants. De nombreux enfants ne savent pas qui est leur tuteur ; les tuteurs ne cherchent pas à se rapprocher des enfants et n'assurent pas un suivi pour évaluer le besoin de protection de chaque enfant. D'un autre côté, un certain nombre de bonnes pratiques ont été signalées au GRETA ; ainsi, l'ONG *AccoglieRete*, à Syracuse, veille à ce que les tuteurs jouent un rôle concret, dépassant la simple formalité. Cette ONG a créé une base de données des tuteurs légaux, dont elle assure la formation ; elle a également dressé une liste de familles disposées à héberger des enfants non accompagnés.

54. Les capacités d'hébergement des enfants non accompagnés sont largement insuffisantes en Sicile, et plus généralement en Italie. L'ONG *Associazione Diritti e Frontieri* a fait part de sa préoccupation quant à la situation des enfants non accompagnés qui disparaissent des centres d'accueil peu après leur arrivée en Italie ; les centres manqueraient de personnel qualifié et de médiateurs culturels, et les conditions de vie y seraient difficiles²⁵. À titre d'exemple, il a été fait mention d'un centre à Catania où les garçons ne se voyaient proposer ni activités, ni cours de langue, ni protection ; ils pouvaient même quitter le centre la nuit. Il n'existe pas de procédure pour rechercher les enfants non accompagnés en cas de disparition. Le ministère de l'Intérieur s'efforcerait de créer de nouvelles structures d'hébergement pour enfants. En outre, l'OIM Italie a informé le GRETA de la préparation d'une proposition de projet pour la création de quatre centres d'hébergement d'urgence pour victimes de la traite, financé par les autorités britanniques.

55. En collaboration avec Oxfam Italie et *Diaconia Valdese*, l'ONG Borderline Sicilia a lancé le projet OpenEurope2016²⁶. Il comprend une équipe mobile qui offre une assistance juridique aux migrants sous le coup d'une mesure administrative d'éloignement après être passés par un hotspot. L'équipe se compose d'un juriste et d'un médiateur culturel²⁷. Ces deux personnes interviennent sur le terrain et ont eu des entretiens avec de nombreux enfants non accompagnés qui avaient quitté les centres d'accueil.

56. Un autre exemple positif est fourni par le centre d'hébergement pour enfants non accompagnés à Scicli (Sicile), *Casa delle culture*, établi dans le cadre du projet « Mediterranean Hope » de la Fédération des églises protestantes²⁸. Ce centre dispose de 40 places au total (filles et garçons). Le GRETA a été informé que les enfants sont scolarisés et participent à des activités variées. Seulement 3 % des enfants hébergés dans ce centre auraient disparu.

²⁵ Associazione Diritti e Frontiere, *Minori stranieri non accompagnati tra dispersion e criminalizzazione*, 20 mai 2016, <http://www.a-dif.org/2016/05/20/minori-stranieri-non-accompagnati-tra-dispersione-e-criminalizzazione>

²⁶ <http://www.oxfamitalia.org/open-europe-assistenza-ai-migranti-respinti-dagli-hotspot/>

²⁷ <http://siciliamigranti.blogspot.fr/2011/01/borderline-sicilia-onlus.html>

²⁸ <http://www.mediterraneanhope.com/scicli-casa-delle-culture-0>

6. Éloignement de victimes de la traite par vol de retour forcé

57. Selon les informations fournies par les autorités italiennes en réponse aux questions posées dans la lettre du GRETA du 18 avril 2016, le 23 juillet 2015, la police aux frontières a transféré à Rome, par vol charter, 68 femmes nigérianes qui étaient arrivées par mer sur la côte sicilienne. Les femmes n'avaient pas exprimé l'intention de demander l'asile, ni au lieu de débarquement ni au centre d'accueil où elles étaient hébergées, malgré la présence de représentants du HCR, de l'OIM et de Save the Children. Au cours des entretiens d'identification, les femmes avaient déclaré être venues en Italie dans le but d'y travailler ; leur situation n'étant pas conforme à la réglementation en matière de droit de séjour, elles avaient fait l'objet d'arrêtés d'expulsion délivrés par les préfectures de police (*Questura*) d'Agrigente et de Syracuse. À la suite d'examen médicaux, elles avaient été déclarées en état de voyager. Leur état de santé avait été vérifié à leur arrivée à Rome, au CIE de Ponte Galeria. Il avait été constaté que quatre de ces femmes étaient enceintes ; deux avaient été conduites le soir même à l'établissement religieux *Casa delle Suore della Redenzione* tandis que les deux autres avaient été transférées hors du CIE les 24 et 25 juillet 2015. Aucune de ces quatre femmes n'avait demandé l'asile.

58. Les autorités italiennes ont expliqué qu'après la confirmation des arrêtés d'expulsion par les autorités judiciaires, les 64 autres femmes nigérianes avaient demandé l'asile et la Commission territoriale de Rome avait organisé en urgence la tenue d'entretiens au CIE. Parmi les 64 femmes ayant demandé l'asile, quatre avaient reçu des réponses positives (protection subsidiaire pour deux d'entre elles, protection humanitaire pour les deux autres) et avaient été transférées au centre Shalom de Lodi. Les demandes d'asile de 45 femmes avaient été rejetées et les arrêtés d'expulsion des 15 autres femmes avaient été suspendus par les autorités judiciaires dans l'attente d'une décision en appel.

59. Selon les informations fournies par les autorités italiennes, le 17 septembre 2015, un vol charter direct pour Lagos a été organisé en coopération avec Frontex afin d'assurer le retour au Nigéria d'un groupe d'étrangers n'ayant pas de droit de séjour en Italie, y compris 19 des 68 femmes nigérianes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion. L'équipe italienne se composait de policiers et de personnel médical ou paramédical. L'opération de retour forcé a débuté dans la matinée du 17 septembre 2015. Pour chaque personne rapatriée, deux policiers étaient chargés d'assurer les procédures de contrôle au corps et des effets personnels. Les autorités italiennes ont indiqué que ces procédures n'avaient entraîné aucune atteinte à la dignité ni à l'intégrité personnelles ; lorsqu'il avait été nécessaire d'appliquer des mesures coercitives, cela s'était fait au cas par cas et en respectant les principes de proportionnalité et de nécessité. Au cours du transfert à l'aéroport, les autorités ont appris qu'une décision suspensive avait été prise à l'égard de l'une des femmes nigérianes ayant demandé l'asile ; celle-ci a été ramenée au CIE, puis remise en liberté le 18 septembre 2015, la durée maximale de rétention ayant été atteinte.

60. Indépendamment des informations reçues de la part des autorités italiennes, de sérieux problèmes ont été signalés en rapport avec les procédures de retour forcé. Le 17 septembre 2015, jour du vol de retour forcé à Lagos mentionné ci-dessus, une délégation du Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT) se trouvait au CIE de Ponte Galeria dans le cadre d'une visite effectuée en Italie pour examiner le traitement et les conditions de rétention des migrants. La délégation du SPT a observé le transfert des migrants du CIE de Rome à l'autocar qui les emmenait à l'avion sur lequel ils allaient être expulsés, et a appris qu'il s'agissait d'une opération de retour forcé de ressortissants nigériens menée conjointement avec Frontex ; elle n'a toutefois pas eu accès à l'autocar ni à l'aéroport lui-même²⁹. Dans son rapport établi par la suite, le SPT considère que la manière dont l'expulsion forcée a été menée constitue un traitement inhumain ou dégradant, qui n'est pas conforme aux obligations incombant à l'Italie dans le domaine des droits de l'homme pour plusieurs raisons ; notamment, les migrants visés par la mesure d'expulsion étaient manifestement dans un état extrême de stress, d'angoisse et de peur tout au long de la procédure, ils ne savaient pas qu'ils allaient être expulsés et nombre d'entre eux étaient encore engagés dans des procédures légales visant à déterminer leur droit de demeurer sur le territoire, et les femmes avaient été emmenées par des agents masculins, souvent de manière dégradante³⁰. Une femme avait reçu l'autorisation de rester sur le territoire italien après qu'elle avait été conduite à l'aéroport. Elle avait été ramenée au CIE et libérée le lendemain, après avoir subi un stress considérable qui aurait pu être évité. Le SPT observe également que la direction du CIE n'était avisée de l'ordre d'expulsion que quelques heures avant l'opération et n'était pas autorisée à en informer les migrants, ce qui ne lui permettait pas de soutenir les détenus et de maintenir le calme.

61. En avril 2016, l'ONG BeFree a publié un rapport³¹ fondé sur des recherches et des entretiens menés avec une centaine de femmes nigériennes au CIE de Ponte Galeria, où BeFree assure depuis 2008 un service de soutien psychosocial et de conseil juridique aux femmes victimes de la traite. Le rapport contient des informations détaillées sur le déroulement de l'opération avant le vol de retour forcé décrit au paragraphe 59, qui contredisent les informations fournies par les autorités italiennes. Selon le rapport, le nombre de femmes nigériennes arrivées le 23 juillet 2015 au CIE de Ponte Galeria s'élevait à 66 ; certaines d'entre elles étaient arrivées en Italie le 17 juillet et avaient passé cinq jours à Lampedusa, tandis que d'autres étaient arrivées le 22 juillet. En réponse à une question posée par la sénatrice Valeria Fedeli, le vice-ministre de l'Intérieur a déclaré que "le transfert des ressortissantes nigériennes au CIE avait été nécessaire parce que celles-ci avaient déclaré, lors de la procédure d'identification, être venues en Italie dans le but d'y trouver du travail et que, étant en situation irrégulière au regard du droit de séjour, elles avaient fait l'objet d'arrêtés d'expulsion et de rétention de la part de la police d'Agrigente et de Syracuse³². La Commission territoriale de Rome avait mené des entretiens avec toutes les femmes début septembre et avait demandé à BeFree de mener des entretiens supplémentaires afin de détecter d'éventuels indicateurs de la traite. Les entretiens menés par BeFree avaient révélé l'existence de réseaux criminels qui avaient recruté et transporté les femmes, et qui les attendaient en Italie. Les femmes présentaient de nombreuses caractéristiques des victimes de la traite : elles étaient très jeunes, presque illettrées et issues de familles extrêmement pauvres, semblaient avoir été traumatisées, éprouvaient des difficultés à parler de leur voyage, en particulier le séjour en Libye, et avaient déjà reçu des numéros de téléphone à appeler lors de leur arrivée en Italie, ce qui donne à penser que leurs déplacements et leur arrivée étaient étroitement contrôlés. Grâce aux entretiens menés par BeFree, 13 femmes se sont vu octroyer une protection internationale, mais parallèlement, 20 femmes ont été incluses dans le vol de retour forcé du 17 septembre 2015 alors qu'elles avaient introduit des recours contre le rejet de leurs demandes par la Commission territoriale et les arrêtés d'expulsion. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 22, de tels recours n'entraînent pas automatiquement la suspension de l'arrêté d'expulsion ; il faut pour cela une décision de suspension rendue par le tribunal compétent. Malgré la mobilisation des avocats représentant les femmes nigériennes et des ONG, seulement une femme, qui se trouvait déjà à bord de l'avion, a vu son départ annulé en dernière minute à la suite d'une décision du tribunal entraînant la suspension de l'arrêté d'expulsion.

²⁹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fOP%2fITA%2f1&Lang=fr

³⁰ Ibid., p. 18-20.

³¹ BeFree, *INTER/ROTTE. Storie di Tratta, Percorsi di Resistenze*, Rome, 2016.

³² Ibid., p. 40.

62. D'autre part, le GRETA note que, dans une lettre³³ en date du 14 octobre 2015 adressée au ministère de l'Intérieur et à Frontex, la députée italienne Barbara Spinelli demande pourquoi quatre femmes enceintes se trouvaient parmi les ressortissantes nigérianes transférées au CIE de Ponte Galeria le 23 juillet 2015. Pour l'une d'entre elles, enceinte de sept mois, l'état de grossesse était évident ; or la loi italienne interdit le retour forcé de femmes enceintes. Selon la lettre, les grossesses étaient dues à des viols commis lors du voyage du Nigéria à la Libye. Mme Spinelli a également soulevé des questions en ce qui concerne l'accord de coopération opérationnelle entre Frontex et le service nigérian de l'immigration³⁴.

63. le GRETA note que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué une visite en Italie du 16 au 18 décembre 2015 afin d'examiner le traitement réservé aux ressortissants étrangers lors d'une opération conjointe de retour par vol charter de l'Italie vers Lagos (Nigéria), le 17 décembre 2015, qui a été coordonnée et cofinancée par Frontex. Dans son rapport de visite, la délégation du CPT indique qu'elle s'est rendue au CIE de Ponte Galeria le 16 décembre 2015 et qu'elle a mené des entretiens avec 13 femmes nigérianes en attente d'expulsion³⁵. Il ressort des entretiens que toutes ces femmes avaient vu leur demande d'asile rejetée par la Commission territoriale et avaient contesté cette décision devant le tribunal municipal de Rome ; toutefois, les dossiers d'expulsion des femmes ne comportaient aucune information sur les procédures juridiques en cours. Après la visite du CIE par la délégation du CPT, le responsable italien de l'escorte a reçu tard dans la nuit un courriel dans lequel un avocat représentant plusieurs femmes nigérianes confirmait qu'il avait déposé des recours dans plusieurs affaires ; en conséquence, les autorités italiennes avaient décidé de suspendre l'expulsion de sept femmes. Il est indiqué dans le rapport du CPT qu'en ce qui concerne l'une des femmes expulsées vers le Nigéria le 17 décembre 2015, le tribunal compétent avait décidé de suspendre l'expulsion, mais cette décision avait été communiquée à la police après le décollage de l'avion.

64. Depuis le printemps 2016, les vols de retour forcé font l'objet d'un suivi assuré par le mécanisme national de prévention (*Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà*) mis en place par l'Italie en application du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ainsi, le 14 juillet 2016, des représentants du mécanisme italien de prévention ont examiné le déroulement d'un vol charter conjoint organisé par Frontex pour le rapatriement de 22 ressortissants nigériens, dont trois femmes³⁶. Outre les 15 ressortissants nigériens venus d'Italie, cinq autres étaient venus de Suisse et deux de Belgique. Il s'agissait du premier contrôle d'un vol conjoint de Frontex effectué par les autorités italiennes conformément à l'article 8(6) de la directive 2008/115/CE (directive sur le retour), qui fait obligation aux États membres de prévoir un système efficace de contrôle du retour forcé. Lors de la vérification des documents au CIE de Ponte Galeria, il est apparu que deux femmes avaient demandé une protection internationale ; leur procédure d'expulsion a alors été suspendue.

65. Selon les informations fournies par le ministère de l'Intérieur en réponse à la lettre du GRETA du 18 avril 2016, en 2015, l'Italie a été organisatrice ou partie prenante de sept vols de retour au Nigéria, pour l'expulsion de 215 personnes, et de un vol de retour au Nigéria et en Côte d'Ivoire, pour l'expulsion de six personnes³⁷. Un chiffre différent a été donné au GRETA lors d'une réunion au ministère de l'Intérieur, le 21 septembre 2016 : au total, 383 ressortissants nigériens, dont 54 femmes, avaient été expulsés en 2015. Au moment de la visite du GRETA en septembre 2016, trois vols de retour au Nigéria avaient été organisés en 2016, pour l'expulsion de 94 ressortissants nigériens (dont 19 femmes).

³³ <http://barbara-spinelli.it/wp-content/uploads/14ottobre2015LetteraaViminaleeFrontex-ALLEGATO1.pdf>

³⁴ Working Arrangement establishing operational co-operation between the European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Nigerian Immigration Service, Varsovie, 19 janvier 2012, http://frontex.europa.eu/assets/Partners/Third_countries/WA_with_Nigeria.pdf

³⁵ <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2016-33-inf-eng.pdf>

³⁶ <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/5e4be8a43bab4be50896ca0be663708a.pdf>

³⁷ En 2015 ont été organisés 47 vols de retour vers l'Égypte (657 personnes expulsées), 34 vers la Tunisie (843 personnes expulsées) et six vers l'Albanie, la Géorgie et l'Arménie (au total, 27 personnes expulsées). Au cours des quatre

66. Le GRETA a été informé de l'existence d'un accord de réadmission entre l'Italie et le Nigéria, qui prévoit des procédures simplifiées d'identification et de retour. Des fonctionnaires nigériens participent à la procédure de délivrance de documents d'identité aux personnes retenues au CIE et le GRETA a été informé que l'identification des ressortissants nigériens était très rapide. Les ONG ont fait part de leur inquiétude que des enfants pourraient faire l'objet d'expulsions forcées à la suite d'erreurs dans la détermination de l'âge.

67. En ce qui concerne l'organisation par l'OIM de retours volontaires de victimes de la traite, le GRETA a été informé qu'il n'y a pas eu de tels retours en 2015-2016 faute de financements et de capacités. L'OIM a récemment lancé un nouveau projet (TACT) qui porte sur trois pays de l'UE (Italie, France et Pologne) et trois pays de destination (Maroc, Ukraine et Albanie). Le GRETA note qu'hormis ce projet, rien n'est spécifiquement prévu pour le retour volontaire des victimes de la traite dans leurs pays d'origine.

68. L'ONG *Slaves No More*, créée en 2012, a lancé un projet pilote pour le retour volontaire assisté et la réinsertion sociale et par le travail des femmes nigérianes victimes de la traite expulsées d'Italie ; elle a noué des contacts avec la Conférence des ordres religieux du Nigéria et d'autres institutions de ce pays³⁸. Ce projet bénéficie du soutien de Caritas Italie et de la Conférence épiscopale italienne. Toutefois, hormis ce projet, on observe en général un manque d'information sur le devenir des femmes nigérianes après un retour forcé.

69. Le GRETA s'inquiète vivement des conséquences négatives que les retours forcés peuvent avoir pour les victimes de la traite, en particulier en l'absence de suivi après le retour, et des risques de revictimisation et de traite répétée. Le GRETA rappelle qu'en vertu de l'article 16, paragraphes 5 et 6, de la Convention, les Parties doivent mettre en place avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées des programmes de rapatriement visant à éviter la revictimisation, entreprendre des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour, et mettre à la disposition des victimes des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays de retour. Si ces obligations ne peuvent être remplies, en raison de capacités insuffisantes de la part des autorités italiennes ou d'une coopération insuffisante de la part des autorités du pays de retour, l'exécution de retours forcés peut entrer en contradiction avec l'obligation de non-refoulement énoncée à l'article 40, paragraphe 4, de la Convention. Le GRETA fait référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, qui rappelle le principe bien établi selon lequel il appartient à l'État de veiller à ce qu'une personne ne soit pas exposée à un risque réel d'être soumise à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) en cas de rapatriement ou de retour³⁹.

premiers mois de 2016 ont été organisés un vol de retour vers le Nigéria (22 personnes expulsées), 21 vols de retour vers l'Égypte (63 personnes expulsées) et neuf vols de retour vers la Tunisie (165 personnes expulsées).

³⁸ <https://www.slavesnomore.it/english>

³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, requête n° 27765/09, arrêt du 23 février 2012, disponible à l'adresse : <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-109230>

7. Conclusions et recommandations

70. Le GRETA reconnaît les immenses problèmes que pose pour l'Italie l'augmentation sans précédent du nombre de migrants et de réfugiés, et des importants efforts entrepris par les autorités, avec l'aide des organisations internationales et de la société civile, pour relever ce défi. Le GRETA rappelle l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Khlaifia et autres c. Italie*, dans lequel la Cour reconnaît que l'Italie a dû faire face à un afflux exceptionnel de migrants et assumer de nombreuses tâches, y compris la conduite de secours en mer et la mise en place de structures de soins de santé et d'hébergement pour les migrants arrivant sur l'île de Lampedusa. Toutefois, ainsi que l'observe la Cour, ces facteurs ne peuvent exonérer l'État de son obligation de garantir à toute personne des conditions compatibles avec le respect de la dignité humaine⁴⁰. La Cour insiste également sur le caractère absolu des protections énoncées à l'article 3 de la CEDH. Le GRETA souligne que les politiques et les procédures appliquées par l'État face à l'augmentation du nombre de migrants doivent être conformes aux obligations de l'Italie en matière de droits de l'homme, et ne doivent pas nuire à l'application des mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe ni mettre en péril la vie et la sécurité de personnes soumises à la traite.

71. Le présent rapport reprend en grande partie des préoccupations déjà soulevées dans le premier rapport d'évaluation du GRETA sur l'Italie, mais celles-ci ont été renforcées par l'augmentation considérable du nombre de victimes et de victimes potentielles de la traite arrivant en Italie. Les victimes de la traite qui reçoivent le statut de réfugié ou une protection subsidiaire en Italie continuent d'être exposées au risque de traite répétée en Italie ou ailleurs dans l'Union européenne. Le fait que les victimes de la traite qui arrivent en Europe soient de plus en plus jeunes est particulièrement inquiétant et impose de prendre des mesures urgentes, au niveau national et européen, afin d'assurer la protection efficace des droits des enfants et des jeunes migrants et demandeurs d'asile, comme l'a souligné le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe⁴¹. La longue durée des procédures de relocalisation des demandeurs d'asile de l'Italie vers d'autres États membres de l'UE, liée entre autres au refus des autorités italiennes d'autoriser les pays d'accueil à effectuer des contrôles avant la relocalisation, aggrave considérablement les problèmes rencontrés par les autorités italiennes pour assurer une protection efficace des victimes potentielles de la traite, et augmente les risques de traite et d'exploitation⁴².

72. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les migrants et les demandeurs d'asile. Les autorités devraient notamment :

- établir des procédures claires et contraignantes, et former systématiquement les agents de la police de l'immigration et le personnel qui travaille dans les centres d'accueil et d'aide de première urgence (CPSA ou « hotspots »), les centres d'accueil de migrants (CDA), les centres d'identification et d'expulsion (CIE) et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA) ;
- fournir des indicateurs opérationnels à l'ensemble du personnel sur le terrain pour lui permettre d'identifier les victimes de la traite de manière efficace et proactive ;

⁴⁰ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Khlaifia et autres c. Italie*, requête n° 16483/12, arrêt du 1^{er} septembre 2015, paragraphe 129, disponible à l'adresse : [http://hudoc.echr.coe.int/eng/{"itemid":\["001-156517"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng/{) et arrêt du Grande chambre du 15 décembre 2016, paragraphe 106, disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/news/2016/dec/echr-judgment-Khlaifia-and-Others-v-%20Italy-full-text.pdf>

⁴¹ Conseil de l'Europe, *Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés : une responsabilité partagée ; Propositions du Secrétaire Général pour des actions prioritaires*, SG/Inf (2016) 9 final (4 mars 2016).

⁴² En septembre 2016, l'engagement d'assurer la relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie vers d'autres États membres n'avait été remplie qu'à raison de 3 % seulement (1064 personnes avaient été relocalisées depuis l'Italie). Au 18 janvier 2017, seulement 2 737 personnes avaient été relocalisées depuis l'Italie. Voir <http://migration.iom.int/europe/>

- renforcer l'approche interinstitutionnelle de l'identification des victimes de la traite en créant un mécanisme national d'orientation et en associant plus étroitement les ONG et les organisations internationales à l'identification des victimes, y compris en leur assurant un accès plus étendu aux hotspots, aux centres d'accueil et aux CIE. Dans ce contexte, le GRETA salue le fait que la Commission territoriale de Rome pour l'octroi de la protection internationale ait associé l'ONG BeFree à la conduite des entretiens menés avec des femmes nigérianes qui avaient demandé d'asile, et considère que les autorités italiennes devraient étendre la pratique consistant à associer des ONG spécialisées ;
- veiller à l'existence, dans les hotspots et autres lieux où sont hébergés des demandeurs d'asile et des migrants, de locaux convenant à la tenue d'entretiens confidentiels en vue d'identifier les victimes de la traite.

73. En outre, le GRETA exhorte les autorités italiennes à inclure le thème de la prévention de la traite dans la formation de toutes les personnes travaillant avec des enfants non accompagnés ou séparés, et à dispenser à ces personnes des formations sur les indicateurs de la traite. Les autorités devraient intensifier leurs efforts visant à identifier les enfants victimes de la traite et à mettre en place des procédures d'identification spécialement conçues pour les enfants, qui tiennent compte de leur situation et de leurs besoins particuliers, en y associant des spécialistes de l'enfance. Dans ce contexte, le GRETA renvoie également au rapport de 2016 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, consacré à la traite des personnes en situation de conflit et d'après-conflit⁴³, ainsi qu'à la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021)⁴⁴.

74. Le GRETA est vivement préoccupé par le fait que des enfants non accompagnés disparaissent quelques jours après avoir été placés dans des centres d'accueil. De telles disparitions rapides empêchent en outre d'établir si l'enfant est déjà en passe d'être soumis à la traite et de déterminer concrètement ses besoins individuels en matière de protection, notamment dans la perspective d'une éventuelle demande de protection internationale. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à prendre des mesures pour s'attaquer au problème de la disparition de mineurs non accompagnés. En particulier, les autorités devraient :

- prévoir des mesures de protection renforcée dans des centres d'accueil spécialisés pour enfants, avec du personnel ayant une formation adéquate ;
- faire en sorte que les mineurs non accompagnés se voient attribuer un tuteur légal aussi rapidement que possible et assurer une formation adéquate des tuteurs et des familles d'accueil afin de garantir la protection effective de l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'article 10, paragraphe 4, de la Convention.

75. En outre, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient réexaminer les procédures de détermination de l'âge en veillant à protéger effectivement l'intérêt supérieur de l'enfant, en appliquant le bénéfice du doute et en prévoyant des mesures de protection spécifiques en cas de désaccord concernant l'âge, conformément à l'article 10, paragraphe 3, de la Convention, et en tenant compte des exigences de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant⁴⁵.

⁴³ <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1625078.pdf>

⁴⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066cff8>

⁴⁵ [Observation générale n° 6, Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, Comité des droits de l'enfant, 39e session, 17 mai-3 juin 2005](#)

76. Sans préjuger du droit des victimes de la traite de demander et d'obtenir une protection internationale, le GRETA exhorte les autorités italiennes à s'assurer que :

- dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite, cette personne se voit accorder un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours durant lequel aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à son égard, et bénéficie du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable au titre de l'article 18 du texte unique sur l'immigration ;
- les victimes bénéficient de soutien et de l'assistance, conformément à l'article 12 de la Convention. La capacité des programmes d'assistance aux victimes, tant pour les adultes que pour les enfants, doit être renforcée en priorité.

77. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 69, le GRETA est vivement préoccupé par la façon dont sont exécutés les retours forcés de victimes potentielles de la traite, par le manque de transparence et le manque d'informations communiquées aux personnes concernées, à leurs avocats et aux ONG intéressées, ainsi que par les méthodes employées dans ce contexte. Le GRETA renvoie à l'article 16 de la Convention qui énonce que le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire, doit tenir dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la victime, et doit également tenir compte de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime. L'article 16 de la Convention doit être lu conjointement avec l'article 40, paragraphe 4, qui mentionne expressément le principe de non-refoulement et dispose que la Convention ne peut en aucun cas avoir une incidence sur son applicabilité.

78. Ainsi qu'il est souligné par le GRETA dans son cinquième rapport général, les procédures d'éloignement accélérées ne laissent qu'un délai limité pour évaluer chaque cas individuel ; le temps risque alors de manquer pour identifier les victimes de la traite⁴⁶. Compte tenu des exigences de l'article 16 de la Convention, le GRETA exhorte les autorités italiennes à réexaminer la législation afin de s'assurer que le dépôt d'un recours contre une décision d'éloignement entraîne automatiquement sa suspension (conformément, également, à l'article 13 de la CEDH en conjonction avec l'article 3 de la CEDH) et à fournir aux personnes faisant l'objet de la décision, à leurs avocats et aux ONG qui travaillent avec elles, des informations complètes sur la mesure d'éloignement prévue.

79. Rappelant les recommandations formulées dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhorte les autorités italiennes à effectuer des évaluations individuelles des risques avant le retour des personnes soumises à la traite dans leur pays d'origine, en coopération avec les pays de retour, les organisations internationales et les ONG, en respectant l'obligation de non-refoulement au titre de l'article 40, paragraphe 4, de la Convention et en appliquant les Principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite⁴⁷, ainsi que dans le but de faciliter la réinsertion de ces personnes dans leur pays d'origine.

80. En outre, le GRETA considère qu'il convient de privilégier les retours volontaires afin de garantir les droits, la sécurité et la dignité des victimes, et encourage l'Italie à ne recourir au retour forcé des victimes de la traite qu'en dernier ressort.

81. En ce qui concerne, en particulier, les enfants, le GRETA exhorte les autorités italiennes à faire en sorte de garantir le respect effectif de l'intérêt supérieur de l'enfant en procédant avant tout retour d'un enfant à une évaluation des risques réalisée par des instances spécialisées en coopération avec les instances compétentes du pays d'origine.

⁴⁶ [5^e Rapport général sur les activités du GRETA](#), paragraphe 125.

⁴⁷ HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés aux victimes de la traite, HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006.

82. Ainsi qu'il est indiqué dans le premier rapport du GRETA sur l'Italie, malgré les efforts que déploient les autorités italiennes en matière de coopération internationale, il reste difficile d'obtenir des informations en réponse aux demandes soumises par des enquêteurs, ou de mener des enquêtes dans les pays d'origine non européens⁴⁸. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient développer encore davantage la coopération internationale en vue de combattre et démanteler les réseaux criminels impliqués dans la traite, et de poursuivre les auteurs de la traite.

83. Le GRETA espère poursuivre sa coopération avec les autorités italiennes et se tient prêt à proposer son assistance pour atteindre les objectifs de la Convention.

⁴⁸ Voir paragraphe 94 du premier rapport du GRETA sur l'Italie.

Annexe

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

Institutions publiques

- Ministère de l'Intérieur (Direction centrale de l'immigration et de la police aux frontières et Direction centrale des services publics d'immigration et d'asile),
- Préfecture de Rome
- Commission nationale pour l'octroi de la protection internationale
- Commission territoriale de Rome pour l'octroi de la protection internationale
- Préfecture de police (*Questura*) and Préfecture de Ragusa

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
- Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)

Organisations non gouvernementales

- Associazione Antigone
- Associazione Diritte e Frontieri
- Associazione LasciateCIEntrare
- Associazione Penelope
- BeFree Social Cooperative
- Borderline Sicilia
- Legal clinic of the University of Rome
- Mediterranean Hope - Casa delle Culture
- Oxfam Italy
- Proxima Cooperative
- Physicians for Human Rights (MEDU)

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants sont disponibles uniquement en anglais et ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Italie



Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo
Ufficio 3° - Asilo, protezioni speciali e sussidiarie, Unità Dublino
Tratta e Servizi Accoglienza in Frontiera

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITA'

UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI, INTERNAZIONALI

E GLI INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE

LARGO CHIGI, 19

ROMA 00187

COURTESY TRANSLATION

RE: Request for eventual remarks related to the GRETA Report according to Art. 7 of the Regulation for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on the Action against Trafficking in Human Beings.

In relation to the "Request for eventual remarks related to the GRETA Report, according to Art. 7 of the Regulation for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on the Action against Trafficking in Human Beings", **Ref. Nr. DPO 0000025 P-4.25.6 dd. 05/01/2017, this is to entirely recall what was already set out in the Note Ref. Nr. 0010607 dd. 24/11/2016,** and to point out the following elements in relation to further aspects falling within the competence of this Department.



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l' Immigrazione

Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo
Ufficio 3° - Asilo, protezioni speciali e sussidiarie, Unità Dublino
Tratta e Servizi Accoglienza in Frontiera

In relation to the funding by the National Commission for the Right to Asylum of a project with UNHCR for the drafting of the **“Guidelines on the issue of the international protection applicants who are victims of trafficking”** addressed to the Local Commissions for the recognition of the international protection, aiming at defining the measures for a correct and early identification of the victims of trafficking in the framework of the international protection application procedure, you find herewith enclosed the text of the abovementioned Guidelines, which is still an internal document of the National Commission and consequently can not be published yet.

It has also to be pointed out, that in some periods of the year (for ex. September), the increase in the disembarkment flows implies unavoidable overcrowding circumstances which considerably impact on the management of the reception within the hotspots.

Moreover it has to be pointed out, that according to the Legislative Decree nr.142/2015, the national reception system is articulated in a phase of first reception and in a phase of second reception. The first reception phase is characterized by the CPSA/Hotspots and by the First Reception Governmental Centers. The phase of the second reception is characterized by the Centers of the SPRAR network. Moreover there are the temporary reception centers –CAS – and Centers for Identification and Expulsion – CIE.

In relation to the activities aiming at improving the identification and assistance procedures concerning unaccompanied third-country minors victims of trafficking it has to be pointed out, that this Department has provided its own relevant contributions regarding the drafting of the Decree of the President of the Council of Ministers “Regulation on the definition of the mechanisms for the ascertainment of the age of minors victims of trafficking”, implementing Art. 4, par.2 of the Legislative Decree Nr. 24 dd. March 4th 2014, approved with D.P.C.M. dd. November 10th 2016.



Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà Civili e l' Immigrazione
Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo
Ufficio 3° - Asilo, protezioni speciali e sussidiarie, Unità Dublino
Tratta e Servizi Accoglienza in Frontiera

In relation to the setting up of specific reception services for minors victims of trafficking this is to entirely recall what was set out in our Note Ref. Nr. 0010607 dd. 24/11/2016, and to point out, that, also in this case, in some periods of the year, the increase in the disembarkment flows implies unavoidable overcrowding circumstances which considerably impact on the management of the reception within the hotspots.

Moreover, it has to be pointed out that, in relation to the designation of the guardians and the relevant critical points concerning the legal protection, the issue falls within the competence of the Ministry of Justice.

In relation to the adoption of a legal and political framework in order to favour the return of the victims of trafficking, the AMIF National Programme provides for that the return measures can constitute an instrument at disposal of those migrants who are not able or willing to stay in the hosting country and who wish, in a spontaneous and voluntary way, to return into their own country of origin. Since last summer 2016 new projects have been active in Italy, funded by means of AMIF, and they will be concluded in May 2018.

Although the AMIF National Programme doesn't provide for a specific action on the victims of trafficking, they can access to the AVR projects as vulnerable persons.

THE CENTRAL DIRECTOR
Valente