



# **GRETA**

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

GRETA(2014)18

## **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

Adopté le 4 juillet 2014

Publié le 22 septembre 2014

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe  
sur la lutte contre la traite des êtres humains  
(GRETA et Comité des Parties)  
Direction générale II – Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F- 67075 Strasbourg Cedex  
France  
+ 33 (0)3 90 21 52 54

[trafficking@coe.int](mailto:trafficking@coe.int)

<http://www.coe.int/trafficking>

## Table des matières

<b>Préambule</b> .....	<b>5</b>
<b>Résumé général</b> .....	<b>7</b>
<b>I. Introduction</b> .....	<b>9</b>
<b>II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Italie</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Italie</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains</b> .....	<b>12</b>
a. Cadre juridique .....	12
b. Stratégie ou plan d'action nationaux.....	13
<b>3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains</b> .....	<b>14</b>
a. Commission interministérielle d'aide aux victimes de la traite, de violences et d'exploitation grave .....	14
b. Département de l'égalité des chances.....	14
c. Ministère du Travail et des Affaires sociales .....	15
d. Direction nationale antimafia et directions antimafia de district .....	15
e. Services de détection et de répression .....	15
f. Collectivités régionales et locales .....	16
g. ONG, autres acteurs de la société civile et organisations internationales .....	16
<b>III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie</b> .....	<b>18</b>
<b>1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention</b> .....	<b>18</b>
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains.....	18
b. Définition des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit italien .	19
<i>i. Définition du terme « traite des êtres humains »</i> .....	19
<i>ii. Définition du terme « victime de la traite »</i> .....	21
c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale .....	22
<i>i. Approche globale et coordination</i> .....	22
<i>ii. Formation des professionnels concernés</i> .....	25
<i>iii. Collecte de données et recherche</i> .....	26
<i>iv. Coopération internationale</i> .....	28
<b>2. Mise en œuvre par l'Italie de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains</b> .....	<b>30</b>
a. Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande.....	31
b. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite .	33
c. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration.....	34
d. Mesures visant à garantir la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité .....	34
<b>3. Mise en œuvre par l'Italie de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains</b> .....	<b>35</b>
a. Identification des victimes de la traite .....	35
b. Assistance aux victimes.....	39
c. Délai de rétablissement et de réflexion .....	43
d. Permis de séjour .....	43
e. Indemnisation et recours .....	46
f. Rapatriement et retour des victimes .....	47

---

<b>4. Mise en œuvre par l'Italie des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural</b> .....	<b>48</b>
a. Droit pénal matériel .....	48
b. Non-sanction des victimes de la traite .....	50
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural .....	51
d. Protection des victimes et des témoins.....	52
<b>5. Conclusions</b> .....	<b>53</b>
<b>Annexe I : liste des propositions du GRETA</b> .....	<b>54</b>
<b>Annexe II : liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations</b> .....	<b>60</b>
<b>Commentaires du Gouvernement</b> .....	<b>61</b>

## Préambule

Dans la mesure où la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et son mécanisme de suivi pour évaluer sa mise en œuvre sont relativement récents, il semble opportun de décrire succinctement leurs principales caractéristiques au début de chaque premier rapport sur une Partie à la Convention.

Suite à une série d'initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 2005. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2008. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants. La Convention va cependant au-delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection qu'ils instaurent.

La principale valeur ajoutée de la Convention tient à son approche de la traite fondée sur les droits humains et à l'importance qu'elle attache à la protection des victimes. La Convention définit clairement la traite comme étant d'abord et avant tout une violation des droits humains des victimes, une atteinte à leur dignité et à leur intégrité, qui appelle à renforcer les dispositifs de protection de toutes les victimes. La Convention possède en outre un vaste champ d'application qui couvre toutes les formes de traite (nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée) et toutes les personnes victimes de la traite (femmes, hommes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude et le prélèvement d'organes.

Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène de la traite, l'un des principaux objectifs de la Convention est de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite. À cet égard, il convient de relever que la Convention ne se limite pas aux États membres du Conseil de l'Europe ; les États non membres et l'Union européenne peuvent également y adhérer.

Pour être efficace, et compte tenu des formes que peut prendre la traite, la stratégie de lutte doit être fondée sur une approche coordonnée et multidisciplinaire intégrant la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. La Convention comporte plusieurs dispositions dans chacun de ces trois domaines et fait obligation aux États de prendre des mesures appropriées en partenariat avec la société civile et en coopération avec d'autres États.

En ce qui concerne la prévention, les mesures prévues par la Convention comprennent une sensibilisation des personnes vulnérables à la traite, des initiatives économiques et sociales pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la traite, des mesures visant à décourager la demande, et la mise en place de mesures de contrôle aux frontières axées sur la prévention et la détection de la traite.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des victimes, la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent être identifiées et reconnues comme telles pour leur éviter d'être traitées comme des « migrants en situation irrégulière » ou comme des délinquants par la police et les pouvoirs publics. Les Parties sont tenues d'aider les victimes à se rétablir physiquement et psychologiquement, ainsi qu'à réintégrer la société. En outre, en vertu de la Convention, les victimes ont droit à un délai d'au moins 30 jours pour se rétablir, échapper à l'influence des trafiquants, et prendre la décision de coopérer ou non avec les autorités. Un permis de séjour renouvelable doit leur être accordé si leur situation personnelle ou leur participation à une enquête judiciaire l'exigent. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

En matière de droit procédural et matériel, la Convention énonce plusieurs obligations imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Une attention particulière est accordée à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. Les Parties doivent également prévoir la possibilité de ne pas infliger de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

Une autre valeur ajoutée de la Convention tient à son mécanisme de suivi mis en place pour superviser la mise en œuvre des obligations qu'elle contient, et qui se compose de deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Comité des Parties.

Le GRETA est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, choisis pour leur compétences reconnues dans les domaines des droits humains, de l'assistance et de la protection aux victimes et de la lutte contre la traite des êtres humains ou en raison de leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA détermine de façon autonome les dispositions de la Convention à évaluer et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation, suivant les Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties adoptées par le GRETA lors de sa 2<sup>e</sup> réunion (16-19 juin 2009). Sur décision du GRETA, le premier cycle d'évaluation est d'une durée de quatre ans et commence au début de l'année 2010 pour se terminer à la fin de l'année 2013.

Le GRETA est en droit d'utiliser différentes méthodes pour collecter des informations dans le cadre de son travail de suivi. Dans un premier temps, il envoie un questionnaire détaillé aux autorités de la Partie soumise à évaluation. D'autre part, le GRETA peut demander des informations complémentaires aux autorités nationales. La Convention impose aux Parties de coopérer avec le GRETA pour lui fournir les informations demandées. La société civile est elle aussi une source d'information importante. De fait, le GRETA entretient des contacts avec différentes organisations non gouvernementales qui peuvent fournir des informations pertinentes. En outre, le GRETA peut décider d'effectuer une visite dans le pays concerné afin de collecter des informations complémentaires ou d'évaluer la mise en œuvre pratique des mesures adoptées. Une telle visite permet au GRETA de rencontrer directement les milieux concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de se rendre dans les structures où les victimes de la traite peuvent trouver protection et assistance, et sur d'autres lieux concernés. Enfin, le GRETA peut décider d'organiser des auditions d'acteurs de la lutte contre la traite.

Les rapports d'évaluation du GRETA sont ainsi le résultat d'une collecte d'informations auprès de sources diverses. Ils comportent un examen de la situation au regard des mesures prises par la Partie concernée pour lutter contre la traite des êtres humains, et des suggestions quant aux moyens d'améliorer la mise en œuvre de la Convention et de traiter les éventuels problèmes détectés. Le GRETA n'est pas lié, dans son évaluation, par la jurisprudence d'organes judiciaires ou quasi judiciaires agissant dans le même domaine, mais il peut l'utiliser comme point de départ ou à titre de référence. Les rapports sont rédigés dans un esprit coopératif et visent à soutenir les efforts menés par les États. Ils peuvent encourager les changements initiés par les autorités nationales et confirmer la légitimité des politiques internes. Compte tenu de sa composition, qui réunit plusieurs disciplines et plusieurs nationalités, et grâce à son approche indépendante, le GRETA fait entendre une voix internationale, professionnelle et impartiale.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Le rapport est transmis aux gouvernements concernés pour commentaires. Les commentaires sont pris en compte par le GRETA pour établir le rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. A l'expiration du délai, le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics, accompagnés des commentaires finaux éventuels de la Partie concernée. Ils sont également envoyés au Comité des Parties. Ainsi s'achève la tâche du GRETA à l'égard de la Partie concernée dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais ce n'est que le premier chapitre d'un dialogue permanent entre le GRETA et les autorités du pays.

Le second pilier du mécanisme de suivi est le Comité des Parties qui est composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des États membres Parties à la Convention et des représentants des Parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des Parties peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par la Partie concernée pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

## Résumé général

L'Italie a pris un certain nombre de mesures importantes pour combattre la traite des êtres humains. Depuis 1998, la législation nationale prévoit ainsi la possibilité, pour les victimes de la traite, d'obtenir un permis de séjour pour participer à des projets d'assistance et d'intégration sociale. Le cadre juridique italien de la lutte contre la traite a évolué au fil des ans pour tenir compte des obligations internationales du pays. Tout dernièrement, le décret législatif n° 24/2014 transposant la directive 2011/36/UE a modifié les dispositions pénales relatives à la traite et à l'esclavage ; il prévoit aussi l'adoption d'un plan d'action national contre la traite et la création d'un fonds public d'indemnisation pour les victimes de la traite.

Malgré le rôle joué par le Département de l'égalité des chances dans la mise en œuvre de la politique nationale anti-traite, le GRETA est préoccupé par l'absence de structure de coordination nationale qui regroupe tous les organismes publics concernés, ainsi que les organisations de la société civile. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à renforcer le cadre institutionnel de la lutte contre la traite afin d'améliorer la coordination et de garantir une participation plus efficace de tous les organismes publics jouant un rôle dans la lutte contre la traite. Dans ce contexte, le GRETA souligne l'importance d'associer les ONG et d'autres membres de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques anti-traite.

Jusqu'à présent, l'Italie n'a adopté ni stratégie ni plan d'action de dimension nationale contre la traite des êtres humains. Ainsi que cela est prévu par le décret législatif n° 24/2014, les autorités italiennes sont en train d'élaborer le premier plan d'action national. Le GRETA souligne l'importance d'adopter, de toute urgence, un plan d'action national anti-traite définissant les priorités, les objectifs, les mesures concrètes et les acteurs chargés de les mettre en œuvre.

Alors que l'Italie dispose d'une longue expérience en matière de lutte contre la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle, le GRETA constate qu'elle devrait accorder davantage d'attention à la traite aux fins d'exploitation par le travail, qui est en augmentation. La criminalisation des migrations irrégulières a eu des conséquences négatives pour les victimes de la traite. Un autre aspect qui requiert davantage d'attention est la traite des enfants. Le GRETA appelle les autorités italiennes à renforcer leur action contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, à développer les mesures de prévention et de protection qui tiennent compte de la vulnérabilité particulière des enfants à la traite, et à rendre les migrants en situation irrégulière moins vulnérables à la traite.

Aucune campagne nationale d'information sur la traite n'a été menée en Italie ces dernières années. Le GRETA salue les initiatives de sensibilisation régionales et locales, mais souligne l'importance de développer, à l'échelle nationale, des activités de sensibilisation à toutes les formes de traite et d'améliorer la prévention au moyen d'actions éducatives dans les établissements scolaires. Le GRETA exhorte également les autorités italiennes à intensifier leurs efforts destinés à décourager la demande, à l'origine du problème de la traite, en veillant à ce que ces mesures soient équilibrées et n'entraînent pas l'incrimination des victimes de la traite. En outre, le GRETA exhorte les autorités à renforcer la prévention au moyen de mesures socio-économiques visant à favoriser l'autonomie des groupes vulnérables.

Le GRETA est préoccupé par l'absence de lignes directrices nationales et de procédures standard pour l'identification des victimes de la traite en Italie. Les mémorandums d'accord conclus entre les acteurs concernés au niveau régional ou local constituent des exemples de bonnes pratiques, mais ils ne sauraient combler l'absence de mécanisme national d'identification et d'orientation cohérent. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à renforcer le caractère interinstitutionnel de l'identification des victimes en établissant un mécanisme national d'orientation qui soit clair, à fournir aux acteurs de terrain des indicateurs opérationnels et à leur dispenser une formation, de manière à ce qu'ils adoptent une approche proactive et harmonisée pour détecter et identifier les victimes de la traite. Il faudrait prêter une attention accrue à la détection des victimes de la traite parmi les mineurs non accompagnés, les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.

L'assistance aux victimes de la traite est organisée au niveau local par des organisations de la société civile, en coopération avec les autorités locales ou régionales ; elle est financée principalement par l'Etat. Le GRETA salue le travail des organisations de la société civile et des acteurs locaux qui viennent en aide aux victimes et note que de nombreuses victimes reçoivent un soutien et ont la possibilité de rester en Italie et de s'intégrer dans la société italienne. Toutefois, le GRETA exhorte les autorités italiennes à veiller à ce que l'assistance ne dépende pas de la coopération de la victime à l'enquête et à la procédure pénale. Il faudrait mettre en place des projets d'assistance et des centres d'hébergement spécialement destinés aux enfants victimes de la traite, en tenant dûment compte de leurs besoins spécifiques et de l'intérêt supérieur de l'enfant. De plus, les autorités devraient veiller à ce qu'il y ait suffisamment de places dans les centres d'hébergement pour les hommes victimes de la traite et assurer le financement à long terme des organisations de la société civile qui gèrent des projets d'assistance aux victimes.

Le délai de rétablissement et de réflexion prévu par la Convention n'est pas expressément mentionné dans la législation italienne. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à définir spécifiquement le délai de rétablissement et de réflexion dans la législation, en indiquant clairement que ce délai ne dépend pas de la coopération des victimes avec les forces de l'ordre et que les victimes ne peuvent pas être expulsées durant cette période.

Le GRETA se félicite de la possibilité, pour les victimes de la traite, de se voir délivrer un permis de séjour à la fois compte tenu de leur situation personnelle et lorsqu'elles coopèrent avec les autorités. Néanmoins, le GRETA invite les autorités italiennes à veiller à ce que les victimes puissent pleinement bénéficier en pratique du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, quelle que soit la forme d'exploitation qu'elles ont subie.

Bien que la législation prévoie des possibilités, pour les victimes de la traite, de se faire indemniser, seules quelques demandes ont abouti à une indemnisation. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à informer systématiquement les victimes de la traite de leur droit à une indemnisation et à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à l'assistance d'un défenseur.

En outre, le GRETA exhorte les autorités italiennes à adopter un cadre juridique et politique clair pour le retour des personnes soumises à la traite. Cela suppose d'informer les victimes sur les programmes disponibles, de les protéger contre la revictimisation et la traite répétée et de veiller au respect de l'obligation de non-refoulement.

Le GRETA est préoccupé par des informations selon lesquelles des victimes de la traite sont parfois condamnées pour des infractions pénales, notamment liées aux migrations irrégulières. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, ou en élaborant des consignes en ce sens.

Le GRETA est également préoccupé par les faibles taux de condamnation et exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les infractions relatives à la traite, quelle que soit la forme d'exploitation visée, fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites rapides et effectives, qui conduisent à des sanctions proportionnées et dissuasives. Il faudrait utiliser pleinement toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter les intimidations pendant l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire.



## I. Introduction

1. L'Italie a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (la Convention) le 29 novembre 2010. La Convention est entrée en vigueur à l'égard de l'Italie le 1<sup>er</sup> mars 2011<sup>1</sup>.

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1 de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties. Le GRETA a établi un calendrier pour le premier cycle d'évaluation (2010-2013), selon lequel les Parties à la Convention ont été distribuées en plusieurs groupes ; l'Italie appartient au quatrième groupe de Parties qui doit être évalué.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par l'Italie pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - Premier cycle d'évaluation » a été envoyé aux autorités italiennes le 1<sup>er</sup> février 2013. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1<sup>er</sup> juin 2013. Les autorités ont soumis leur réponse le 4 juin 2013<sup>2</sup>.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par les autorités italiennes, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. En outre, il a effectué une visite d'évaluation en Italie du 2 au 6 décembre 2013. La délégation se composait des personnes suivantes :

- Mme Alexandra Malangone, membre du GRETA ;
- Mme Rita Theodorou Superman, membre du GRETA ;
- Mme Petya Nestorova, secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ;
- M. Markus Lehner, administrateur au secrétariat de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite dans le pays, la délégation du GRETA a rencontré des fonctionnaires de ministères pertinents et des agences publiques (voir l'annexe II). De plus, la délégation s'est rendue dans quatre régions d'Italie (Abruzzes, Pouilles, Campanie et Vénétie), où elle a rencontré des acteurs locaux. Ces entretiens se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparément avec des personnes représentant des organisations non gouvernementales (ONG), des organisations religieuses et des syndicats et avec des avocats. La délégation a aussi rencontré des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

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

<sup>2</sup> La réponse au questionnaire a été rendue publique avec l'accord des autorités italiennes et elle est disponible sur le site web du GRETA : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/Public\\_R\\_Q/GRETA\\_2014\\_2\\_RQ\\_ITA.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/Public_R_Q/GRETA_2014_2_RQ_ITA.pdf)

7. En outre, lors de la visite d'évaluation en Italie, la délégation du GRETA s'est rendue dans des refuges pour victimes de la traite à Adelfia, Martinsicuro et Padoue, et dans un centre « portes ouvertes » pour victimes de la traite et de la violence à Lecce. La délégation du GRETA s'est également rendue dans le centre d'identification et d'expulsion (CIE) de Ponte Galeria, à Rome.

8. Le GRETA tient à remercier la personne de contact nommée par les autorités, M. Michele Palma, Directeur général du Bureau des affaires générales et internationales et des interventions dans le domaine social au Département de l'égalité des chances (qui relève de la présidence du Conseil des ministres), ainsi que Mme Tiziana Zannini et Mme Elena Falcomatà, du même département.

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 19<sup>e</sup> réunion (17-21 mars 2014) et l'a soumis aux autorités italiennes pour commentaires le 11 avril 2014. Les commentaires des autorités ont été reçus le 11 juin 2014 et ont été pris en compte par le GRETA dans le cadre de son rapport final, dont l'adoption a eu lieu lors de sa 20<sup>e</sup> réunion (30 juin – 4 juillet 2014).

## II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Italie

### 1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Italie

10. L'Italie est un pays de destination et de transit pour les victimes de la traite des êtres humains. Faut de système d'identification uniforme, l'on ne dispose pas de données sur le nombre total de victimes de la traite identifiées chaque année, mais le Département de l'égalité des chances réunit des statistiques sur le nombre de victimes de la traite ayant bénéficié chaque année de projets d'assistance et d'intégration sociale<sup>3</sup>. Selon ces statistiques, 1 955 victimes ont reçu une assistance en 2011, 1 650 en 2012 et 925 en 2013. Les femmes représentaient la majorité des victimes (1 417 en 2011, 1 094 en 2012 et 650 en 2013). Les hommes victimes étaient au nombre de 446 en 2011, de 420 en 2012 et de 230 en 2013. Quant aux enfants victimes, on en a compté 63 en 2011, 114 en 2012 et 45 en 2013<sup>4</sup>. Les autres victimes étaient des adultes transgenres.

11. Les victimes ayant participé à des projets d'assistance étaient essentiellement soumises à une exploitation sexuelle (1 359 victimes en 2011, 1 067 en 2012 et 570 en 2013) et, dans une moindre mesure, à une exploitation par le travail (377 victimes en 2011, 296 en 2012 et 163 en 2013). Le nombre de victimes de la mendicité forcée et de la criminalité forcée était de 127 en 2011, de 116 en 2012 et de 72 en 2013. De plus, il y a eu 31 victimes de la traite pratiquée aux fins de servitude domestique en 2011 et 25 en 2012, ainsi que trois cas identifiés de traite aux fins de prélèvement d'organes en 2011 et trois autres en 2012<sup>5</sup>.

12. Les victimes de la traite étaient principalement originaires du Nigeria (952 en 2011, 765 en 2012 et 434 en 2013), de Roumanie (197 en 2011, 145 en 2012 et 84 en 2013), du Maroc (130 en 2011, 136 en 2012 et 52 en 2013) et de Chine (105 en 2011, 93 en 2012 et 42 en 2013). Les autres principaux pays d'origine étaient l'Égypte, le Ghana, le Brésil, la Tunisie, l'Albanie, le Bangladesh, le Sénégal et la République de Moldova.

<sup>3</sup> Il y a deux types de projets d'assistance : les projets prévus par l'article 18 du décret législatif n° 286/1998 portant texte unique des dispositions régissant l'immigration et le statut des ressortissants étrangers, et les projets prévus par l'article 13 de la loi n° 228/2003 portant « Mesures contre la traite des personnes ». Des statistiques séparées sont collectées pour chaque type de projets. Toutefois, il y a une proportion significative de double comptage, car de nombreuses victimes reçoivent une aide d'abord dans le cadre de projets « article 13 », pendant trois à six mois, puis dans le cadre de projets « article 18 », souvent au cours de la même année. C'est pourquoi seules les statistiques concernant les projets « article 18 » sont citées aux paragraphes 10 à 12, tandis que les statistiques concernant les projets « article 13 » sont citées au paragraphe 153 du présent rapport. Cela explique la différence avec les chiffres cités dans le rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, qui fait suite à la mission qu'elle a effectuée en Italie en septembre 2013 (voir le document A/HRC/26/37/Add.4, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/Visits.aspx>).

<sup>4</sup> Selon les autorités italiennes, la baisse de 2013 est due à un changement dans la méthode de collecte des données : seules les nouvelles victimes ayant commencé à bénéficier du système d'assistance en 2013 ont été comptabilisées en 2013, alors que, les années précédentes, toutes les victimes assistées étaient comptabilisées, y compris celles qui avaient commencé à recevoir une assistance une autre année.

<sup>5</sup> Voir [http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti\\_vari/UserFiles/II\\_Dipartimento/tratta/Dati3\\_tratta.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/II_Dipartimento/tratta/Dati3_tratta.pdf)

13. Le GRETA note que les chiffres ci-dessus ne reflètent pas la véritable ampleur du problème de la traite en Italie car l'identification des victimes et la collecte de données restent lacunaires, le grand public et un certain nombre de fonctionnaires ne sont guère sensibilisés au problème de la traite, et la traite pratiquée à des fins autres que l'exploitation sexuelle ne retient pas suffisamment l'attention. Du fait de sa situation géographique et de son vaste littoral, l'Italie est particulièrement exposée au trafic et à la traite de migrants<sup>6</sup>. Des informations laissent penser que la traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier de migrants en situation irrégulière, a pris des proportions inquiétantes en Italie mais les mesures prises pour y remédier sont insuffisantes<sup>7</sup>. La traite des enfants aux fins d'exploitation sexuelle, de mendicité forcée et d'activités criminelles forcées serait également en hausse.

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

### a. Cadre juridique

14. Au niveau international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, l'Italie a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (« Protocole de Palerme ») ; ces deux textes ont été ratifiés en 2006. L'Italie est également Partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et à son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (ratifiés respectivement en 1991 et 2002), à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ratifiée en 1985), ainsi qu'à des conventions élaborées sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT), notamment la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (n° 29), la Convention concernant l'abolition du travail forcé (n° 105), la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (n° 182) et la Convention concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (n° 189). Enfin, l'Italie a adhéré à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal qui sont pertinentes en matière de traite des êtres humains<sup>8</sup>.

15. En tant que membre de l'Union européenne (UE), l'Italie est liée par 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, la directive 2004/81/CE du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, et la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

<sup>6</sup> Le nombre de migrants introduits clandestinement en Italie par voie maritime s'élevait à 62 692 en 2011, à 8 717 en 2012 et à 35 085 en 2013. Voir Philippe De Bruycker, Anna Di Bartolomeo et Philippe Fargues, *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options*, Centre des politiques migratoires, rapport d'étude 2013/09, 2013.

<sup>7</sup> Amnesty International, *Exploited Labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, décembre 2012, disponible sur : [http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/exploited\\_labour\\_italy\\_migrants\\_report\\_web.pdf](http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/exploited_labour_italy_migrants_report_web.pdf)

<sup>8</sup> Notamment la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ; la Convention sur la cybercriminalité ; la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles additionnels ; la Convention européenne d'extradition et son deuxième Protocole additionnel ; la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées.

16. Le cadre juridique italien de la lutte contre la traite a évolué au fil des ans pour tenir compte des obligations internationales du pays. Des dispositions concernant les victimes de la traite ont été introduites dans la législation relative aux étrangers en 1998, au moyen du décret législatif n° 286/1998<sup>9</sup>, dont l'article 18 prévoit la possibilité d'accorder un permis de séjour spécial aux victimes de la traite pour permettre leur participation à des projets d'assistance et d'intégration sociale. En 2003, la loi n° 228/2003 portant « Mesures contre la traite des personnes » a apporté des modifications au Code pénal (CP), en particulier l'article 600 (« Réduire ou tenir une personne en esclavage ou en servitude »), l'article 601 (« Traite de personnes ») et l'article 602 (« Achat et vente d'esclaves »), conformément au Protocole de Palerme. La loi n° 108/2010 portant « Ratification et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et des dispositions modifiant la législation nationale » et la loi n° 172/2012 portant « Ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels et des dispositions modifiant la législation nationale » ont entraîné des modifications supplémentaires du CP.

17. Le 28 mars 2014, le décret législatif n° 24/2014 transposant la directive 2011/36/UE est entré en vigueur<sup>10</sup>. Le décret prévoit notamment des modifications des articles 600 et 601 du CP (voir le paragraphe 43 et les paragraphes suivants), l'adoption d'un plan d'action national contre la traite, la mise en place d'un fonds public d'indemnisation pour les victimes de la traite, ainsi qu'une meilleure assistance et protection des victimes de la traite.

18. Ci-dessous figurent d'autres textes du droit interne pertinents en matière de lutte contre la traite :

- le décret n° 394/1999 du Président de la République portant application du texte unique sur l'immigration, qui a instauré une commission interministérielle chargée de la mise en œuvre de projets de protection sociale pour les victimes de la traite ;
- le décret n° 237/2005 du Président de la République portant application du programme d'assistance spéciale pour les victimes de la traite prévu à l'article 13 de la loi n° 228/2003.

b. Stratégie ou plan d'action nationaux

19. Jusqu'à présent, l'Italie n'a adopté aucune stratégie ni plan d'action nationaux contre la traite des êtres humains. Le GRETA a été informé que le processus d'élaboration d'un plan d'action contre la traite avait commencé en 2011 mais qu'il avait été interrompu en raison de la situation politique. L'article 9 du décret législatif n° 24/2014 transposant la directive 2011/36/UE prévoit l'adoption d'un plan d'action national dans les trois mois suivant son entrée en vigueur, par décision du Conseil des ministres, sur proposition du président du Conseil des ministres et du ministre de l'Intérieur, et après consultation des autres ministres concernés et accord de la Conférence conjointe des représentants de l'Etat, des régions et des collectivités locales. Le GRETA a été informé que le plan serait axé sur la prévention, l'assistance et la protection des victimes, la coopération judiciaire, l'identification des victimes potentielles et l'adaptation de la législation nationale. Dans le plan seront aussi prévues la création d'un mécanisme national d'orientation pour les personnes soumises à la traite et la définition de normes de protection minimales et de procédures standard permettant d'adresser les victimes à des prestataires de services. De plus, le plan comprendra des lignes directrices indiquant comment concevoir et mettre en œuvre un système durable qui vise à la fois à poursuivre les trafiquants et à venir en aide aux victimes, tout en définissant les rôles des institutions gouvernementales et de la société civile. **Le GRETA souligne l'importance d'adopter, de toute urgence, un plan d'action national définissant les priorités, les objectifs, les mesures concrètes et les acteurs chargés de les mettre en œuvre ; il souhaiterait être tenu informé des développements concernant l'adoption d'un tel plan.**

<sup>9</sup> Décret législatif n° 286/1998 1998 portant texte unique des dispositions régissant l'immigration et le statut des ressortissants étrangers, ci-après « texte unique sur l'immigration ».

<sup>10</sup> Décret législatif n° 24 du 4 mars 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, remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

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

- a. Commission interministérielle d'aide aux victimes de la traite, de violences et d'exploitation grave

20. La commission interministérielle chargée d'appliquer l'article 18 du texte unique sur l'immigration a été créée en vertu de l'article 25, paragraphe 2, du décret présidentiel n° 394/1999 portant application du texte unique sur l'immigration. Le décret présidentiel n° 102/2007 portant réforme de la commission interministérielle définit sa composition et la mission dont elle est investie et dispose que son mandat est de trois ans. La commission était présidée et coordonnée par le Département de l'égalité des chances et était composée de représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère du Travail et des Affaires sociales, du ministère des Affaires familiales, de l'Association nationale des municipalités italiennes (ANCI) et de la Conférence État-régions.

21. La commission interministérielle a été créée pour remplir une fonction technique plutôt que pour élaborer des politiques et elle avait un rôle de supervision des programmes d'assistance aux victimes. Elle était notamment chargée de planifier les ressources et d'évaluer et de sélectionner les projets qui seraient financés dans le cadre de l'appel d'offres annuel. Les ONG ne faisaient pas partie de la commission interministérielle mais étaient parfois invitées à des auditions.

22. En 2011, le mandat de la commission a été prolongé de deux ans<sup>11</sup>. Toutefois, le GRETA a été informé que, à la suite de l'adoption du décret législatif n° 95 du 6 juillet 2012 sur les dispositions urgentes visant à réviser les dépenses publiques sans modifier les services aux citoyens, le mandat de la commission était arrivé à expiration en mai 2013. Le Département de l'égalité des chances est actuellement responsable de l'organisation de l'appel d'offres annuel pour les programmes d'assistance aux victimes et, plus généralement, de la coordination et de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la traite. Les autorités italiennes ont informé le GRETA que le nouveau plan d'action national contre la traite des êtres humains envisage la création d'une commission interinstitutionnelle, qui comprendra les organes gouvernementaux concernés et des représentants de la société civile et sera chargée de contrôler et d'évaluer l'efficacité des activités prévues par le plan.

- b. Département de l'égalité des chances

23. Le Département de l'égalité des chances (DEC), qui relève de la présidence du Conseil des ministres, est l'instance gouvernementale chargée de coordonner et de mettre en œuvre la politique de lutte contre la traite, à l'exception des activités de détection, de répression et de poursuite. Au sein du DEC, le Bureau des affaires générales et internationales et des interventions dans le domaine social est responsable des activités de lutte contre la traite. Il dispose d'un vaste portefeuille dans le domaine de l'égalité des chances, qui englobe notamment la prévention de l'exploitation et des abus sexuels des enfants et la représentation du Gouvernement italien au niveau international.

<sup>11</sup> Décret du président du Conseil des ministres du 11 janvier 2011 portant prolongation du mandat des organes collégiaux au ministère de l'Égalité des chances.

24. Le DEC gère l'appel d'offres annuel par le biais duquel les ONG sont sélectionnées pour mettre en œuvre des projets d'assistance aux victimes de la traite, en coopération avec les collectivités régionales et locales. Deux types de projets sont financés : au titre de l'article 13 de la loi n° 228/2003 portant « Mesures contre la traite des personnes » et au titre de l'article 18 du texte unique sur l'immigration (dits projets « article 13 » et « article 18 »). En outre, le DEC est chargé de collecter des données sur les victimes qui reçoivent une aide par le biais de projets de protection sociale. Ces données sont saisies dans un système informatisé appelé SIRIT (« Système d'information pour la collecte de données sur la traite des êtres humains »), par des ONG et d'autres organisations mettant en œuvre des projets de protection sociale (voir le paragraphe 81). Le DEC finance également le service téléphonique national gratuit anti-traite (800 290 290), qui est géré par la municipalité de Venise (voir le paragraphe 124).

c. Ministère du Travail et des Affaires sociales

25. Le ministère du Travail et des Affaires sociales tient le « registre des associations et organisations qui mènent des actions de lutte contre la discrimination ». Toutes les ONG qui demandent à mettre en œuvre des projets de protection sociale pour les victimes de la traite doivent être inscrites sur ce registre, ce qui suppose de remplir certains critères. L'Inspection du travail, qui relève du ministère, définit les priorités nationales, diffuse des orientations et établit les critères financiers et organisationnels pour les inspections et la prévention.

d. Direction nationale antimafia et directions antimafia de district

26. Selon l'article 51, alinéa 3 bis, du Code de procédure pénale, la poursuite des infractions de traite relève de la compétence des procureurs antimafia. La Direction nationale antimafia (DNA) est composée du Procureur national antimafia et de 20 membres du parquet, autorité judiciaire chargée de diriger les enquêtes. La DNA a pour mission de superviser et de coordonner les poursuites pénales exercées dans les affaires de criminalité organisée (y compris les affaires de traite et d'esclavage) par les 26 directions antimafia de district (DDA) que compte l'Italie. La DNA assure aussi l'échange d'informations entre les DDA et la collecte de données liées aux procédures pénales. En outre, les procureurs antimafia jouent un rôle important dans la décision du *Questore* de délivrer un permis de séjour à une victime de la traite.

e. Services de détection et de répression

27. La sécurité publique et les enquêtes judiciaires relèvent du mandat de deux structures distinctes au niveau national : la Police nationale et les Carabiniers. La Police nationale est une force de police civile à compétence générale, placée sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur. Chaque province compte une préfecture de police (*Questura*), dirigée par un préfet de police (*Questore*), qui a le pouvoir de décider, sur proposition d'une ONG, des services sociaux ou d'un procureur, si une victime de la traite doit se voir accorder un permis de séjour qui lui permette d'avoir accès à des projets d'assistance et d'intégration sociale. Chaque *Questura* comporte une équipe chargée des enquêtes judiciaires, qui enquête aussi sur les affaires de traite.

28. Les Carabiniers forment une structure indépendante au sein du ministère de la Défense et constituent une force de police ayant un statut militaire, investie d'une mission de police générale et chargée de la sûreté publique, qui jouit de prérogatives spéciales conférées par la loi. Dans l'exercice de leurs fonctions de maintien de l'ordre public, les Carabiniers dépendent du ministre de l'Intérieur ; ils dépendent aussi du pouvoir judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions de police judiciaire. Le corps des Carabiniers a différentes composantes - territoriale, d'instruction, mobile et spécialisée -, qui sont dirigées, coordonnées et contrôlées par le Commandement général. Le Regroupement opérationnel spécial (ROS) des Carabiniers est principalement chargé de lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme ; le ROS se compose de 6 services, 20 unités et 2 équipes, répartis sur le territoire italien, qui enquêtent sur les principaux cas de traite, dont ceux qui nécessitent une coopération internationale et judiciaire. De plus, la division des unités spécialisées comprend le Commandement des Carabiniers pour la protection du travail, spécialisé dans la lutte contre l'exploitation par le travail (voir paragraphe 130).

f. Collectivités régionales et locales

29. Le territoire italien est divisé en 20 régions, 109 provinces et quelque 8 000 communes. Les collectivités régionales et locales jouent un rôle important lorsqu'il s'agit d'aider les victimes de la traite. Elles cofinancent à la fois les programmes d'aide spéciale prévus à l'article 13 de la loi n° 228/2003 et les programmes d'assistance et d'intégration sociale prévus à l'article 18 du texte unique sur l'immigration. Les services sociaux des provinces et des communes sont souvent les clés de voûte des réseaux locaux de lutte contre la traite, auxquels participent aussi la police, les procureurs et les acteurs de la société civile. De plus, ainsi que cela est indiqué au paragraphe 24, les services sociaux de la municipalité de Venise gèrent le service téléphonique national gratuit anti-traite.

g. ONG, autres acteurs de la société civile et organisations internationales

30. Le système italien d'aide aux victimes de la traite repose en grande partie sur le travail des ONG, qui sont généralement constituées sous la forme d'organisations à but non lucratif (ONLUS) comme des associations ou des coopératives sociales<sup>12</sup>. La plupart mènent leurs activités au niveau local ou régional, mais sont reliées à des réseaux interrégionaux et nationaux ; de cette façon, les victimes identifiées dans une région peuvent être orientées vers une autre région. De nombreuses ONG font partie du réseau de la Communauté nationale de coordination de l'hospitalité (CNCA). Les ONG dirigent des centres d'hébergement pour les victimes de la traite et mettent en œuvre des programmes d'assistance financés par le DEC et les collectivités locales ou régionales. Les ONG mènent aussi des actions de proximité, dirigent des centres « portes ouvertes » où les victimes peuvent demander de l'aide, ainsi que des bureaux d'aide dans les centres d'identification et d'expulsion (CIE) pour les migrants en situation irrégulière, où elles s'efforcent d'identifier les victimes de la traite parmi les personnes placées en rétention. En outre, les ONG organisent des actions de prévention et dispensent des formations sur la traite à des policiers, des procureurs, des travailleurs sociaux, des agents de terrain et d'autres acteurs concernés.

31. De nombreuses organisations religieuses participent à la lutte contre la traite (Caritas ou l'USMI, qui regroupe les congrégations de religieuses, par exemple). Ces organisations dirigent des centres d'hébergement et apportent souvent une assistance aux victimes de la traite avec leurs propres moyens financiers.

32. Les syndicats (CGIL, CISL, UIL) jouent également un rôle dans la lutte contre l'exploitation par le travail. Ils observent la situation dans leurs secteurs économiques respectifs, réalisent des études et préconisent des améliorations à apporter aux dispositions juridiques en vue de lutter contre l'exploitation par le travail.

33. Les avocats spécialisés, comme ceux qui travaillent pour l'Association d'études juridiques sur l'immigration (ASGI), représentent les migrants, dont les victimes de la traite, dans diverses procédures administratives et judiciaires devant les autorités italiennes. En outre, ils mènent des recherches sur les politiques et la législation en matière d'immigration ainsi que sur la traite des êtres humains, et préconisent des modifications. Ils participent également à des activités de formation à l'intention des juges, des procureurs et d'autres acteurs.

34. Le bureau italien du HCR dispense des formations au personnel des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, consacrées aux liens entre le système d'asile et la traite ; il plaide aussi pour des améliorations des procédures et de la législation. De plus, le HCR compte un membre dans chaque commission territoriale chargée de la détermination du statut de réfugié et contribue de ce fait à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile.

<sup>12</sup>

Selon la loi n° 381/1991 portant « Réglementation des coopératives sociales ».



---

35. L'OIM Rome aide les victimes de la traite, y compris les enfants non accompagnés, à retourner en toute sécurité dans leur pays d'origine et procède à l'évaluation des risques nécessaire. En outre, l'OIM Rome participe, avec le HCR, la Croix-Rouge italienne et Save the Children, à un projet commun intitulé « Progetto Praesidium » ; celui-ci vise à aider et conseiller les migrants en situation irrégulière qui arrivent dans le sud de l'Italie par la mer et à contribuer à l'identification des victimes potentielles de la traite aux postes-frontières.

### III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie

#### 1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

##### a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains

36. Selon l'article 1, paragraphe 1(b), de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif de la Convention énonce que sa principale valeur ajoutée est son approche fondée sur les droits humains et le fait qu'elle mette l'accent sur la protection des victimes. Dans le même esprit, les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies* soulignent que « les droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner l'action visant à prévenir et combattre la traite et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »<sup>13</sup>.

37. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des Etats de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un Etat qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, dans lequel elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la CEDH<sup>14</sup> (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite<sup>15</sup>.

38. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains impose aux États de mettre en place un cadre complet pour prévenir la traite, pour protéger les personnes victimes de la traite en tant que victimes d'une violation grave des droits humains et pour mener des enquêtes et des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants. Le dispositif de protection doit comprendre des mesures permettant de s'assurer que toutes les victimes de la traite sont dûment identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

39. Le GRETA tient à souligner la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), [www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf)

<sup>14</sup> *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, CEDH 2010, paragraphe 282.

<sup>15</sup> Voir également : *Siliadin c. France*, requête n° 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005, CEDH 2005 VII ; *C.N. et V. c. France*, requête n° 67724/09, arrêt du 11 octobre 2012, et *C.N. c. Royaume-Uni*, requête n° 4239/08, arrêt du 13 novembre 2012.

<sup>16</sup> Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente

40. La législation italienne ne contient aucune référence directe à la traite des êtres humains en tant que violation des droits humains. La traite est une infraction pénale mentionnée dans le Code pénal au chapitre intitulé « Infractions contre la personne », avec l'esclavage et les infractions à caractère sexuel contre les mineurs. Les autorités italiennes ont fait référence aux projets d'assistance et d'intégration sociale qui sont mis en œuvre depuis 2000 et visent à placer la victime au centre du système d'intervention.

41. L'approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains implique une responsabilité de la part de l'État, qui est tenu d'adopter une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, de coordonner les efforts de tous les acteurs compétents, d'assurer la formation systématique de tous les professionnels concernés, de mener des recherches, de collecter des données et de fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques et mesures appliquées par les autorités italiennes dans ces domaines.

b. Définition des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit italien

i. *Définition du terme « traite des êtres humains »*

42. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains a trois composantes : une action (« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ») ; l'utilisation d'un certain moyen (« la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ») ; et le but de l'exploitation (« au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes »). Dans le cas d'enfants, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non (article 4(c) de la Convention).

43. La définition de la traite en droit italien figure à l'article 601 du Code pénal (CP), intitulé « Traite des personnes », qui, à la suite de l'entrée en vigueur, le 28 mars 2014, du décret législatif n° 24/2014<sup>17</sup>, est libellé ainsi :

« Est passible de huit à vingt ans d'emprisonnement quiconque recrute une ou plusieurs personnes qui se trouvent dans la situation visée à l'article 600, les fait entrer sur le territoire de l'Etat, les transfère même en dehors dudit territoire, les transporte, cède son autorité sur elles à une autre personne, ou propose de les loger, ou commet lesdits actes contre une ou plusieurs personnes en ayant recours au mensonge, à la violence, aux menaces, à l'abus d'autorité, ou en tirant profit d'une situation de vulnérabilité, d'une situation d'infériorité physique ou psychologique ou d'une situation de nécessité, ou en promettant ou donnant de l'argent ou tout autre avantage à la personne ayant autorité sur ces personnes, aux fins de les inciter ou de les contraindre à effectuer un travail, à se livrer à des actes sexuels, à mendier ou à commettre des actes illégaux impliquant leur exploitation ou le prélèvement d'organes. »

---

d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

<sup>17</sup> Avant le 28 mars 2014, la teneur de l'article 601 du CP était la suivante : « Est passible de huit à vingt ans d'emprisonnement quiconque se livre à la traite de personnes se trouvant dans les situations visées à l'article 600, en vue de commettre une infraction visée au premier paragraphe dudit article, ou quiconque les incite par le mensonge ou les contraint en recourant à la violence, à des menaces ou à l'abus de pouvoir, en profitant d'une situation d'infériorité physique ou psychologique ou d'une situation de pauvreté ou en promettant ou donnant de l'argent ou tout autre avantage à la personne ayant autorité sur ces personnes, à entrer ou à séjourner sur le territoire national, à le quitter ou à s'y déplacer. La peine est augmentée d'un tiers à la moitié si les actes mentionnés à l'alinéa 1 ci-dessus sont commis à l'encontre d'un mineur de moins de dix-huit ans ou aux fins de l'exploitation de la prostitution ou du prélèvement d'organes. »

Est passible de la même sanction quiconque commet les actes prévus dans le paragraphe précédent contre un mineur, même s'il n'utilise aucun des moyens énoncés dans le premier paragraphe. »<sup>18</sup>

44. Le GRETA note avec satisfaction que le nouveau texte de l'article 601 du CP rapproche la définition italienne de la traite de celle qui est donnée dans la Convention. Etant donné que le fait de « loger » correspond à l'« hébergement » figurant dans la Convention, seul l'« accueil », aussi prévu dans la Convention, n'est pas explicitement mentionné. Selon les autorités italiennes, l'« accueil » entre dans le cadre de l'infraction visée à l'article 601 du CP, même si ce terme n'est pas expressément mentionné. Les autorités n'ont cependant pas donné d'exemples tirés de la jurisprudence correspondante pour étayer leur affirmation. **Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que l'« accueil », en tant qu'action constitutive de l'infraction de traite, soit visé par la définition de la traite figurant dans le CP.**

45. Les moyens suivants qui sont énoncés dans la définition de la Convention figurent à l'article 601 du CP : le recours à la force (article 601 du CP : « violence »), la menace de recours à la force (« menaces »), la tromperie (« mensonge »), l'abus d'autorité (« abus d'autorité »), et l'abus d'une situation de vulnérabilité (« en tirant profit d'une situation de vulnérabilité »). Le moyen qui consiste en « l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre » trouve son pendant dans le CP avec l'énoncé « en promettant ou donnant de l'argent ou tout autre avantage à la personne ayant autorité sur ces personnes ». L'« enlèvement » et la « fraude » ne figurent pas parmi les moyens mentionnés à l'article 601 du CP. Concernant la « fraude », les autorités ont indiqué que le terme italien correspondant à « mensonge » qui est mentionné à l'article 601 du CP peut aussi désigner un comportement frauduleux. Selon les autorités italiennes, l'« enlèvement » est englobé dans la définition italienne de la traite puisque les actions énumérées à l'article 601 du CP impliquent ou présupposent la privation illicite de la liberté personnelle de la victime. Les autorités n'ont cependant pas donné d'exemples tirés de la jurisprudence correspondante pour étayer leur affirmation. **Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que l'« enlèvement », en tant que moyen de commettre l'infraction de traite, soit visé par la définition de la traite figurant dans le CP.**

46. Le nouveau texte de l'article 601 du CP contient une liste de formes d'exploitation qui inclut l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail, la mendicité forcée, la contrainte de commettre des actes illégaux et le prélèvement d'organes. En ce qui concerne « l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage » et « la servitude » comme formes d'exploitation, l'article 601 renvoie à l'article 600 du CP intitulé « Réduire ou tenir une personne en esclavage ou en servitude ». Cet article, qui a également été modifié par le décret législatif n° 24/2014, est libellé comme suit :

« Toute personne qui exerce sur une autre des pouvoirs et des droits correspondant aux attributs du droit de propriété, qui place ou maintient une autre personne dans une situation de sujétion continue, la soumet à l'exploitation sexuelle, au travail forcé ou à la mendicité forcée, l'oblige à se livrer à des activités jugées illégales, la soumet à toute autre forme d'exploitation ou l'oblige à consentir au prélèvement d'organes, est punie de huit à vingt ans d'emprisonnement.

Il y a réduction ou maintien en esclavage lorsqu'il y a recours à la violence, à des menaces, au mensonge ou à l'abus de pouvoir, ou lorsque quiconque profite d'une situation de vulnérabilité, d'infériorité physique ou psychologique ou de pauvreté, ou promet ou octroie des sommes d'argent ou d'autres types d'avantages aux personnes ayant autorité sur la personne en question. »<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Traduction de la version anglaise non officielle fournie par les autorités italiennes.

<sup>19</sup> Traduction de la version anglaise non officielle fournie par les autorités italiennes.

47. Durant la visite d'évaluation en Italie, le GRETA a été informé de difficultés à obtenir des condamnations au titre de l'article 600 du CP liées à l'interprétation de l'expression « situation de sujétion continue ». Selon la jurisprudence, alors qu'il n'est pas nécessaire qu'un contrôle permanent et ininterrompu ait été exercé sur la victime, il doit y avoir une « pluralité d'actes commis par l'auteur » à l'encontre de la victime pour que soit constituée une infraction au titre de l'article 600 du CP. Ainsi, les cas dans lesquels un seul acte d'exploitation a été commis vis-à-vis d'une personne ne relèvent pas du champ d'application de l'article 600<sup>20</sup>.

48. Les autorités italiennes ont affirmé que le libellé de l'article 601 du CP permet d'engager des poursuites pour traite lorsque les actions sont commises aux fins d'exploitation, même si l'exploitation n'a pas encore eu lieu ; il suffit que l'intention d'exploiter la victime soit présente.

49. La Convention précise que si l'une des actions est dirigée contre un enfant aux fins d'exploitation, elle doit être considérée comme une « traite des êtres humains » même si elle ne fait appel à aucun des moyens énoncés. Cette disposition faisait défaut dans la législation italienne, mais le décret législatif n° 24/2014 l'a introduite au paragraphe 2 du nouvel article 601 du CP.

50. En vertu de l'article 4, alinéa b), de la Convention, le consentement de la victime est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés dans la définition de la traite a été utilisé. Cette disposition ne figure pas dans le texte de l'article 601 du CP. Les autorités italiennes ont fait référence à l'article 50 du CP, selon lequel une personne ne peut être punie si elle a agi avec le consentement d'une personne qui pouvait renoncer valablement au droit lésé ou menacé. Le consentement de la victime peut donc permettre à l'auteur d'un acte illicite de bénéficier d'une exonération de responsabilité si le droit en question est un droit aliénable (comme le droit de propriété sur un bien), mais non pas si c'est un droit inaliénable (comme le droit à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté personnelle, à la liberté sexuelle, à l'honneur, à la dignité ou à l'identité personnelle). D'après les autorités italiennes, il en découle que le consentement donné par une victime de la traite n'a aucune valeur juridique. Néanmoins, **le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement que le consentement d'une victime à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite et encourager les victimes à se faire connaître des ONG et des pouvoirs publics.**

51. Pour une analyse plus approfondie de la définition de la traite et des infractions relatives à la traite sous l'angle du droit pénal matériel, voir les paragraphes 176-185.

*ii. Définition du terme « victime de la traite »*

52. Selon la Convention, le terme « victime de la traite » désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie à l'article 4. La reconnaissance des victimes de la traite en tant que telles est essentielle, car de cette reconnaissance découle leur droit à la large gamme de mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention.

53. Le droit italien ne contient pas de définition du terme « victime de la traite ». Selon les autorités italiennes, toute personne soumise à des actes interdits par les articles 600 et 601 du CP est considérée comme une victime de la traite. C'est également ce qui ressort de l'article 13 de la loi n° 228 de 2003 portant « Mesures contre la traite des personnes », en vertu duquel « un programme d'aide spéciale est mis en place pour les victimes des infractions visées aux articles 600 et 601 du CP ».

54. La question de la définition du terme « victime de la traite » est examinée plus en détail dans les sections du présent rapport consacrées à l'identification des victimes et aux mesures d'assistance dont elles peuvent bénéficier ; elle fait aussi l'objet de plusieurs propositions du GRETA (voir les paragraphes 135, 149 et 150).

<sup>20</sup> Cass. pen., Sez. III, 26 ottobre 2006, n. 2841 ; Cass. pen., Sez. VI, 23 novembre 2004, n. 81 ; Cass. pen., Sez. V, 24 aprile 2008, n. 21195.

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

i. *Approche globale et coordination*

55. L'un des buts de la Convention est de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance pour les victimes et les témoins. Pour être effective, toute action nationale destinée à combattre la traite doit être globale et multisectorielle et s'appuyer sur les compétences multidisciplinaires requises. L'article 29(2) de la Convention exige que chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action nationales contre la traite des êtres humains, y compris en mettant sur pied des instances spécifiques de coordination. En outre, la Convention mentionne la nécessité de coopérer et d'établir des partenariats stratégiques avec la société civile, au moyen de cadres de coopération susceptibles d'aider les États membres à satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention (article 35).

56. Le cadre juridique et politique de la lutte contre la traite en Italie, présenté plus haut, est censé couvrir l'ensemble des victimes de la traite, nationale et transnationale, toutes formes d'exploitation confondues. Malgré la mise en œuvre de programmes d'assistance aux victimes depuis 1998, les différents acteurs rencontrés durant la visite d'évaluation en Italie regrettaient tous que le Gouvernement italien n'accorde pas suffisamment d'attention à la lutte contre la traite ; la situation s'est apparemment détériorée ces dernières années. Le GRETA est préoccupé par la suppression de la Commission interministérielle d'aide aux victimes de la traite, de violences et d'exploitation grave. En outre, le GRETA note que les ressources humaines et financières dont dispose actuellement le DEC sont insuffisantes pour mener et coordonner la lutte contre la traite, compte tenu du nombre de fonctions qui relèvent de sa responsabilité et de la charge de travail qui pèse sur ses agents.

57. Le GRETA note que les ONG n'étaient pas associées aux travaux de la commission interministérielle car son rôle essentiel était d'évaluer les projets pour lesquels les ONG présentaient leur candidature et d'approuver le financement de ces projets. En Italie, quelque 300 ONG œuvrent dans le domaine de la lutte contre la traite et le GRETA se félicite du niveau élevé d'engagement des ONG et de leur expertise. Comme indiqué au paragraphe 22, le nouveau plan d'action national envisage l'établissement d'un comité interinstitutionnel, comprenant des représentants de la société civile. **Le GRETA salue cette initiative et souhaiterait être informé sur sa mise en œuvre.**

58. Comme indiqué au paragraphe 24, le DEC gère l'appel d'offres annuel par le biais duquel les ONG sont sélectionnées pour mettre en œuvre des projets d'assistance aux victimes de la traite (voir aussi le paragraphe 138). Jusqu'en 2013, le budget annuel alloué à ces projets était de 8 millions d'euros<sup>21</sup>. L'assistance aux victimes de la traite est cofinancée par l'Etat et les collectivités régionales ou locales, mais la mise en œuvre des projets d'assistance et des autres activités anti-traite est assurée essentiellement au niveau local par les ONG. Des ONG locales, les services sociaux, les services de détection et de répression, les procureurs et d'autres entités publiques ont mis en place des cadres de coopération pour la détection et l'identification des victimes de la traite et l'assistance aux victimes. Les modalités de cette coopération et le rôle des différents acteurs sont définis dans des mémoranda d'accord<sup>22</sup>. De plus, afin de promouvoir les réseaux locaux de coopération contre la traite, le Département de la sécurité publique du ministère de l'Intérieur et la Direction nationale antimafia ont signé en 2010 un « mémorandum d'accord sur les directives pour la coordination des activités de lutte contre la traite des êtres humains ». Cet accord a pour objectif d'encourager les initiatives de collaboration et de coordination interinstitutionnelles entre les autorités judiciaires, la police et les ONG œuvrant dans ce domaine.

<sup>21</sup> Le GRETA croit comprendre que, en 2014, le budget alloué au DEC pour des projets d'assistance aux victimes de la traite a été réduit à 5 millions d'euros, mais le DEC a réussi à affecter à ces projets 3 millions supplémentaires.

<sup>22</sup> Voir, par exemple, le « Protocole de Teramo », signé par différents acteurs au tribunal de district de Teramo le 28 avril 2010 et intitulé « Directives pour entrer en contact avec les victimes potentielles de la traite des êtres humains et d'exploitation grave » (en italien seulement), disponible à l'adresse <http://www.procura.teramo.it/news.aspx?id=1132>.

59. Cependant, le GRETA note que les réseaux locaux et les efforts louables déployés au niveau local ne sont pas soutenus comme ils le devraient au niveau national. L'Italie est en effet dépourvue des instruments que l'on trouve généralement dans les pays confrontés à la traite, comme une stratégie ou un plan d'action nationaux, un coordonnateur national, un rapporteur national, un mécanisme d'orientation national ou des lignes directrices pour l'identification des victimes. Même si, dans certaines parties de l'Italie, les réseaux locaux obtiennent des résultats remarquables lorsqu'il s'agit d'identifier et d'aider les victimes de la traite, ils ne peuvent pallier l'absence de recommandations politiques et pratiques au niveau national. En outre, le GRETA a été informé que l'existence de réseaux locaux pouvait être influencée par des changements politiques et qu'un changement à un poste clé, comme celui du *Questore*, pouvait remettre en cause les travaux d'un réseau tout entier.

60. Comme indiqué au paragraphe 19, le décret législatif n° 24/2014 prévoit l'adoption d'un plan d'action national dans les trois mois suivant son entrée en vigueur. Le GRETA a été informé par le DEC qu'un grand nombre d'acteurs participeront à l'élaboration de ce plan d'action, y compris les administrations régionales et locales, la société civile et le secteur privé.

61. Le DEC a été chargé de la lutte contre la traite à un moment où l'accent était mis sur la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle. Alors que l'Italie a une grande expérience de la lutte contre cette forme de traite, le GRETA note que le pays devrait accorder davantage d'attention à la traite aux fins d'exploitation par le travail, qui est en augmentation. Différentes études indiquent que le phénomène de l'exploitation par le travail est répandu en Italie, surtout parmi les migrants en situation irrégulière<sup>23</sup>. Les secteurs de l'agriculture, du bâtiment, du textile et du tourisme sont particulièrement touchés. Le GRETA salue l'adoption, en 2011, de dispositions législatives visant à lutter contre l'exploitation par le travail des migrants, notamment du nouvel article 603 bis du CP, qui introduit l'infraction de « pourvoi illégal de main-d'œuvre et exploitation par le travail » (*intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*), phénomène désigné par le terme italien de *caporalato* (voir cependant le paragraphe 109). En revanche, les modifications apportées au texte unique sur l'immigration en 2002, par la « Loi Bossi-Fini »<sup>24</sup>, qui visait à réguler les flux de travailleurs migrants en introduisant un système de quotas d'entrée, et les modifications apportées en 2009, qui ont érigé l'entrée et le séjour irréguliers en infractions pénales<sup>25</sup>, ont été critiquées ; on leur reproche en effet d'avoir créé un système trop bureaucratique et d'avoir introduit des normes répressives qui incitent les migrants à entrer dans l'illégalité<sup>26</sup>. Le fait d'exiger des travailleurs migrants un contrat de travail officiel pour obtenir un permis de séjour les expose à un risque accru, alors qu'ils sont déjà vulnérables à l'exploitation par le travail en raison de leur situation irrégulière<sup>27</sup>. En outre, depuis que l'infraction d'entrée et de séjour illégaux a été instaurée, il serait devenu plus difficile encore d'obtenir des condamnations, étant donné que les témoignages des migrants en situation irrégulière ne sont pas considérés comme fiables et que ces migrants sont réticents à signaler des cas d'exploitation aux autorités car ils craignent d'être placés en rétention et expulsés. Dans son récent rapport, la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, a attiré l'attention sur les conséquences négatives de la criminalisation des migrations irrégulières pour les victimes de la traite<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Voir Amnesty International, *Exploited Labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, décembre 2012.

<sup>24</sup> Loi n° 189/2002 du 30 juillet 2002, « *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* ».

<sup>25</sup> Le GRETA croit comprendre que l'article 2, paragraphe 3, alinéa b, de la loi n° 67 du 28 avril 2014, qui concerne les peines non privatives de liberté et la réforme du système de sanctions, délègue au Gouvernement le pouvoir de transformer, dans un délai de 18 mois, l'infraction d'entrée et de séjour irréguliers en une infraction administrative. Il est précisé que tout autre cas manquant à des dispositions administratives continuera à être considéré comme une infraction pénale. En pratique, cela signifie que seule la première entrée sera dépénalisée et qu'elle continuera néanmoins à être suivie d'un arrêté d'expulsion.

<sup>26</sup> Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, cité dans Amnesty International, *Exploited labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, décembre 2012, p. 13.

<sup>27</sup> Amnesty International, *Exploited labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, décembre 2012, p. 17.

<sup>28</sup> Voir le document A/HRC/26/37/Add.4, paragraphes 33-37. Disponible sur : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/Visits.aspx>

62. L'inefficacité du système de permis de travail saisonniers dans plusieurs régions du sud de l'Italie a été analysée dans une étude approfondie publiée en décembre 2010 par l'OIM<sup>29</sup>. Quant au système d'inspection du travail, il ne disposerait pas de ressources suffisantes, serait inefficace et pâtirait d'un cadre juridique problématique (voir le paragraphe 129)<sup>30</sup>. Le GRETA a été informé que le DEC envisageait de créer un groupe de travail thématique sur la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail. Selon le GRETA, ce groupe pourrait contribuer à développer des outils pour lutter contre cette forme de traite.

63. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 11, il ressort des statistiques du DEC que 56 victimes de la traite pratiquée aux fins de servitude domestique ont reçu une assistance au cours de la période 2011-2012, mais le GRETA constate un manque d'informations et de recherches sur les risques de traite parmi les employés de maison et les auxiliaires de vie travaillant dans le secteur privé.

64. Un autre aspect qui requiert davantage d'attention est la traite des enfants. Les statistiques mentionnées au paragraphe 10 suggèrent qu'environ 5 % des victimes ayant reçu une assistance en 2011-2013 étaient des enfants. Dans le même temps, il est fait état d'une tendance au développement de la traite des enfants pratiquée aux fins de mendicité forcée et des inquiétudes ont été exprimées au sujet de la disparition de mineurs non accompagnés après leur arrivée en Italie<sup>31</sup> (voir aussi les paragraphes 113-114).

**65. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à renforcer le cadre institutionnel de la lutte contre la traite afin d'améliorer la coordination et de garantir une participation plus efficace de tous les organismes publics jouant un rôle dans la lutte contre la traite, la prévention du phénomène et la protection des victimes.**

**66. En outre, le GRETA considère que, si le Département de l'égalité des chances doit remplir le rôle de structure de coordination de la lutte contre la traite en Italie, il faudrait investir dans ses ressources humaines et financières de manière à ce qu'il puisse effectivement s'acquitter de toutes les tâches liées à la traite.**

**67. De plus, constatant que le nouveau plan d'action national prévoit la création d'une commission interinstitutionnelle qui comprendra des représentants de la société civile, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient renforcer la coordination entre les organismes publics et les ONG luttant contre la traite et associer les ONG et d'autres membres de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique anti-traite, y compris à l'évaluation des efforts déployés en la matière.**

**68. Le GRETA exhorte également les autorités italiennes à prendre des mesures pour inscrire l'action nationale de lutte contre la traite dans une approche globale. Elles devraient notamment :**

- **prendre en considération toutes les victimes de la traite, toutes formes d'exploitation confondues, dans le cadre juridique et politique anti-traite, tout en tenant compte de la dimension de genre de la traite et de la vulnérabilité particulière des enfants, y compris au moyen d'un plan d'action national global contre la traite ;**

<sup>29</sup> OIM, « Stagione amara: Rapporto sul sistema di ingress per lavoro stagionale e sulle condizioni dei migrant in agricoltura in Campania, Puglia e Sicilia », décembre 2010.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, consacré à sa mission en Italie, document A/HRC/26/37/Add.4, paragraphes 16-17, et le rapport de Maria Grazia Giammarinaro, Représentante spéciale de l'OSCE et Coordinatrice pour la lutte contre la traite des êtres humains, qui fait suite à sa visite en Italie des 17-18 juin et 15-19 juillet 2013, paragraphe 16.



- **élaborer des lignes directrices sur l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers les services d'assistance, en s'appuyant sur l'expertise qui existe au niveau local et régional ;**
- **renforcer les mesures de lutte contre la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail en y associant la société civile, les syndicats, les inspections du travail et le secteur privé, et en améliorant l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail et l'assistance à ces personnes ;**
- **renforcer les mesures de prévention et de protection qui tiennent compte de la vulnérabilité particulière des enfants à la traite ;**
- **réduire la vulnérabilité particulière à la traite qui caractérise les migrants en situation irrégulière.**

69. Par ailleurs, le GRETA invite les autorités italiennes à envisager de nommer un Rapporteur national indépendant ou un autre mécanisme indépendant chargé du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'Etat (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).

70. Le GRETA invite également les autorités italiennes à étudier les conséquences de la législation relative à l'immigration, notamment de l'infraction d'entrée et de séjour illégaux, pour l'identification et la protection des victimes de la traite, et la poursuite des trafiquants.

*ii. Formation des professionnels concernés*

71. Selon les informations fournies par les autorités italiennes, le Service opérationnel central de la Direction centrale anti-criminalité de la Police nationale organise des formations sur des questions liées à la traite pour les membres de la Police nationale, en coopération avec des organisations internationales (CEPOL, Europol, Interpol, OIM, OIT) et des ONG (Save the Children Italie, par exemple). Des séminaires de formation spécifiques intégrant une approche interdisciplinaire sont organisés à l'intention des agents des unités spéciales des brigades d'enquête criminelle ; ils portent entre autres sur des aspects sociologiques et psychologiques et sur la manière d'entrer en contact avec les victimes. Les Carabiniers sont également formés à la traite ; leur service d'instruction lui consacre des sessions spéciales dans les écoles de police et participe à des projets européens. De plus, le sujet de la traite (en particulier la structure organisationnelle et le mode opératoire des bandes criminelles) fait partie de la formation spécialisée à la lutte contre la criminalité dispensée aux unités d'intervention spéciale des Carabiniers (ROS) ; cette formation de 30 jours est organisée à l'institut des techniques d'enquête (ISTI) quatre fois par an (formation d'une centaine de Carabiniers). L'ISTI aborde aussi la question de la traite dans le cadre d'autres formations destinées aux membres des unités d'intervention spéciale. Par ailleurs, le CEPOL organise en moyenne deux formations par an, auxquelles participent des policiers de différents pays. Nombre des formations susmentionnées ont un caractère multidisciplinaire et associent une série d'acteurs clés comme des procureurs, des agents de l'immigration et des frontières, des inspecteurs du travail, des collectivités locales et des ONG.

72. Selon le ministère des Affaires étrangères, avant leur nomination, les agents diplomatiques et consulaires reçoivent une formation qui doit notamment leur permettre de détecter les cas de traite potentiels lors des évaluations de risques réalisées dans le cadre des procédures de demande de visas.

73. Au niveau local, la formation des travailleurs sociaux sur le thème de la traite est assurée dans le cadre de projets d'assistance sociale ; ces projets reçoivent une contribution financière des municipalités pour la création, la mise en place et le maintien du réseau de lutte contre la traite. Les coûts de formation pour les principales administrations publiques s'élèvent à environ 500 000 euros (y compris les fonds ordinaires et le Programme opérationnel régional du Fonds social européen).

74. Dans la région de la Vénétie, l'inspection du travail a organisé une formation pour ses agents, en mettant l'accent sur la traite aux fins d'exploitation par le travail. La formation a débuté en 2008 et tous les inspecteurs du travail ont été formés. Cette pratique a ensuite été recommandée à d'autres inspections du travail italiennes, dans une circulaire du ministère du Travail et des Affaires sociales.

75. L'École supérieure de la magistrature assure la formation initiale et continue des juges et des procureurs, en coopération avec le Conseil supérieur de la magistrature. Le GRETA a été informé que l'École organise régulièrement des programmes de perfectionnement professionnel pour les juges et les procureurs qui entrent en contact avec des victimes de la traite.

76. Plusieurs ONG ont informé le GRETA qu'elles dispensaient une formation aux policiers, procureurs et autres agents de la fonction publique, par exemple dans les régions des Abruzzes et de Campanie. A titre d'exemple, l'ONG *Cooperativa Sociale Dedalus* de Naples a organisé une formation à l'intention des procureurs et des agents publics, à l'université de Caserta, dans le cadre d'un programme plus général sur les questions de genre. Le nombre de participants était estimé à 300.

77. Les informations obtenues par le GRETA auprès des autorités italiennes et de la société civile laissent penser qu'aucune approche systématique n'est appliquée à la formation des agents publics concernant la traite, même si des initiatives louables sont prises au niveau local. Le GRETA souligne l'importance de former tous les agents publics qui entrent en contact avec des victimes de la traite, en vue de faire en sorte que les victimes soient identifiées, reçoivent une protection et puissent bénéficier de leurs droits conformément à la législation italienne et au droit international.

78. Le GRETA note que le décret législatif n° 24/2014 transposant la directive 2011/36/UE prévoit que des modules de formation obligatoires sur des questions liées à la traite seront intégrés dans les programmes de formation destinés à tous les professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite (policiers et agents de la police aux frontières, professionnels de santé, procureurs, avocats, inspecteurs du travail, personnel des centres d'assistance).

79. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à investir dans la formation permanente sur les questions liées à la traite pratiquée aux fins de différentes formes d'exploitation et sur les droits des victimes de la traite, pour tous les professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite, notamment les agents de l'immigration, les membres des forces de l'ordre, les inspecteurs du travail, les enquêteurs de police, les procureurs, les juges, les travailleurs sociaux, le personnel des centres d'identification et d'expulsion (CIE) pour les migrants en situation irrégulière, les membres d'ONG et les avocats. Les programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.**

### *iii. Collecte de données et recherche*

80. L'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. Un élément essentiel réside dans la disponibilité, à intervalles réguliers, d'informations statistiques complètes portant à la fois sur les tendances de la traite et sur les résultats obtenus par les principaux acteurs de la lutte contre la traite. La collecte de données provenant de différentes institutions publiques et d'ONG soulève un problème de protection des données, en particulier lorsque cela concerne des données à caractère personnel. Des normes internationales ont été définies pour la collecte, le stockage, le transfert, la compilation et la diffusion de données. Afin de garantir le plein respect de ces normes, les Parties doivent appliquer des mesures et des techniques de protection des données appropriées. Une exigence supplémentaire à l'égard des politiques de lutte contre la traite respectueuses des droits humains consiste en la conduite de recherches et d'analyses portant une attention particulière aux droits et aux intérêts des victimes.

81. Les statistiques les plus complètes sont celles collectées par le DEC, qui gère depuis 2010 la base de données SIRIT (*Sistema Informatizzato di Raccolta Informazioni sulla Tratta*, ou Système d'information pour la collecte de données sur la traite des êtres humains) ; celle-ci contient des informations sur toutes les victimes de la traite qui bénéficient d'une assistance dans le cadre des projets « article 13 » et « article 18 ». Les données sont fournies par les ONG et les organismes publics qui participent aux projets. La base de données comporte des informations sur le sexe et le pays d'origine des victimes et sur la forme d'exploitation. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités italiennes ont indiqué que, dans l'avenir, le système SIRIT collectera aussi des données concernant des actions et des interventions qui ne sont pas financées par le DEC. Le système continuera à être développé en collaboration avec l'Institut national de la statistique (ISTAT).

82. La Direction nationale antimafia (DNA) gère une base de données concernant les enquêtes et les procédures pénales relatives aux infractions de traite et d'esclavage (articles 600, 601 et 602 du Code pénal) ; pour alimenter cette base, la DNA utilise les informations fournies par les 26 directions antimafia de district (DDA). La base renseigne sur le nombre de procédures pénales ouvertes chaque année, sur le nombre de suspects, sur le nombre de victimes et sur leur pays d'origine. Pour les procureurs, c'est un outil important qui leur permet d'identifier les tendances. Cependant, la base de données ne précise ni le type d'exploitation concerné, ni l'issue des procès au pénal, ni les peines prononcées.

83. Des données distinctes sont collectées par le ministère de l'Intérieur, au moyen de la base de données électroniques nationale de la police (CED), qui contient des informations sur les enquêtes de police. Actuellement, les données sur la traite sont ventilées par sexe, âge et nationalité, mais pas par type d'exploitation.

84. Le GRETA est préoccupé par le fait que les trois ensembles de données susmentionnés ne sont pas comparables, si bien qu'il est difficile de se faire une idée exacte de l'ampleur de la traite en Italie. De plus, dans les données collectées par le DEC sur les projets « article 13 » et « article 18 », il y a une certaine proportion de double comptage (voir la note de bas de page n° 3).

**85. Aux fins de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques anti-traite, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à développer un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en recueillant des données statistiques fiables auprès de tous les principaux acteurs et en permettant la ventilation de ces données (selon le sexe, l'âge, le type d'exploitation, le pays d'origine et/ou de destination, et le caractère international ou national de la traite). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale.**

86. Un nombre considérable d'études sont consacrées au phénomène de la traite en Italie. Elles résultent généralement de projets financés par l'Union européenne ou la société civile elle-même. Un rapport complet sur la traite en Italie intitulé « *Punto e a capo sulla tratta* » est à paraître. Il a été établi par Caritas Italie et le réseau CNCA, en coopération avec les ONG Gruppo Abele et On the Road, sur la base des informations collectées par des centaines d'entités privées et publiques à travers le pays. Les premières conclusions et recommandations de ce rapport ont été publiées le 18 octobre 2013, à l'occasion de la journée européenne de lutte contre la traite. Des recherches sur la traite sont aussi menées par des instituts de recherche<sup>32</sup>, des universitaires<sup>33</sup>, des syndicats<sup>34</sup> et des ONG<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Par exemple, CDS/CENSIS, *Assisting and Reintegrating Children Victims of Trafficking: promotion and evaluation of best practices in source and destination countries*, Work stream 2: Assessment of Programmes for Assisting and Reintegration of Child Victims of Trafficking, Country Report Italy, 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.childrentrafficking.eu/GetMedia.aspx?lang=it&id=3ab575d7eb0242fe8b1a550c4051e948&s=0&at=1>.

<sup>33</sup> Par exemple, Akinyoade, Akinyinka, Carchedi, Francesco, *Cases of severely exploited Nigerian citizens and other forms of exploitation*, Rome, 2012.

87. Le GRETA invite les autorités italiennes à continuer de mener et soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante sur l'impact des politiques menées et peuvent servir de base pour les futures mesures. Parmi les domaines dans lesquels des recherches complémentaires sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite en Italie figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite nationale, la servitude domestique et la traite des enfants.

#### iv. *Coopération internationale*

88. La Convention impose aux Parties de coopérer les unes avec les autres, dans la mesure la plus large possible, aux fins de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, de protéger et d'assister les victimes, et de mener des investigations concernant les infractions pénales connexes (article 32).

89. La base juridique de la coopération judiciaire internationale est la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Un projet de loi, en cours d'adoption, prévoit la création d'équipes communes d'enquête (ECE)<sup>36</sup>. Ce projet de loi, approuvé par le Sénat le 6 avril 2011 mais toujours en débat au Parlement, tend à régir la création d'ECE, qu'elle soit demandée par le parquet italien ou par les autorités d'un autre pays. Dans l'intervalle, par l'intermédiaire du Service de coopération policière internationale, l'Italie a participé à plusieurs groupes de travail chargés d'enquêtes et a établi des protocoles opérationnels bilatéraux et des mécanismes de coopération avec l'Allemagne, la France, la Suisse, la Roumanie et l'Albanie. Des protocoles similaires sont appliqués actuellement avec les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni. De plus, les autorités italiennes ont fait référence à la procédure d'échange de policiers avec des pays européens ou non européens, dans le cadre d'opérations de police communes.

90. Les autorités italiennes ont aussi informé le GRETA qu'elles utilisent des canaux de coopération internationale dans les cas de traite, notamment via les points de contact Europol et Interpol. L'Italie participe également au projet « EMPACT » de l'Union européenne (Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles), qui vise notamment les groupes criminels organisés impliqués dans la traite.

91. Sur une base bilatérale, l'Italie a conclu plusieurs mémorandums d'accord, protocoles et déclarations avec les autorités roumaines en matière de répression et d'enquêtes criminelles. Dans ces accords, qui portent sur les migrations et la lutte contre la criminalité organisée, la lutte contre la traite figure parmi les priorités. Dans l'ensemble, les autorités italiennes estiment que la coopération avec la Roumanie est positive. L'Italie et la Roumanie ont également mené à bien un projet intitulé « *Oltre il Confine* », auquel ont participé les ministères roumains concernés, 10 régions italiennes, des organes opérationnels et des ONG. Ce projet a duré de 2008 à 2012 et visait à lutter contre la traite en Roumanie et en Italie, au moyen d'actions de prévention et d'activités de protection et d'intégration sociale des victimes.

<sup>34</sup> Par exemple, Flai-CGIL, *Agromafie e caporalato*, 2012, disponible à l'adresse suivante : [http://www.flai.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=783:primo-rapporto-agromafie-e-caporalato&catid=50:primo-piano](http://www.flai.it/index.php?option=com_content&view=article&id=783:primo-rapporto-agromafie-e-caporalato&catid=50:primo-piano).

<sup>35</sup> Par exemple, Amnesty International, *Exploited Labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, décembre 2012, disponible sur : <http://www.amnesty.it/italia-rapporto-sullo-sfruttamento-dei-lavoratori-migranti-in-agricoltura>; Save the Children, *I piccoli schiavi invisibili*, 2013, disponible sur : [http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/tratta\\_e\\_sfruttamento\\_save\\_the\\_children\\_in\\_italia\\_il\\_piu\\_alto\\_numero\\_di\\_vittime\\_2400\\_a\\_frente\\_delle\\_9500\\_in\\_europa\\_molti\\_i\\_minori\\_ragazze\\_dall\\_est\\_europa\\_e\\_nigeria\\_ma\\_anche\\_ragazzi\\_egi\\_ziani\\_year=2013](http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/tratta_e_sfruttamento_save_the_children_in_italia_il_piu_alto_numero_di_vittime_2400_a_frente_delle_9500_in_europa_molti_i_minori_ragazze_dall_est_europa_e_nigeria_ma_anche_ragazzi_egi_ziani_year=2013).

<sup>36</sup> Projet de loi S804-841.

92. En outre, les autorités italiennes ont fait référence au projet ITA.RO (Italie-Roumanie), qui est en cours et vise à lutter contre les organisations criminelles roumaines qui facilitent les migrations illégales, se livrent à la traite des êtres humains ou au proxénétisme ou commettent des infractions contre les biens. Depuis 2006 ont été mises en œuvre 14 phases du projet, qui se sont accompagnées d'échanges de policiers entre les deux pays ; la 15<sup>e</sup> phase est sur le point d'être lancée. Ces opérations à fort impact ont permis de démanteler de nombreuses organisations criminelles et d'arrêter plus de 3 200 personnes.

93. Le Nigeria est le pays d'origine de la plupart des victimes de la traite identifiées en Italie. Par conséquent, les autorités italiennes ont conclu plusieurs accords bilatéraux avec les autorités nigérianes concernant la coordination entre les services italiens et nigériens de détection et de répression, la création de réseaux et la formation des ONG qui viennent en aide aux victimes. Le premier accord a été signé en 2003 par le Procureur en chef et le ministre de la Justice de la République fédérale du Nigeria et le Procureur italien antimafia, et le deuxième en 2009 par le directeur de la Police nigérienne, le directeur de la Police italienne et le Secrétaire général d'Interpol. Enfin, le troisième accord a été signé le 28 avril 2010 par le Procureur antimafia, le Directeur général adjoint de la sécurité publique et le Directeur général de la police judiciaire avec l'Agence nationale nigérienne pour l'interdiction de la traite des personnes (NAPTIP). Il est axé sur des interventions intégrées visant à lutter contre la traite, à renforcer la formation des policiers et des magistrats, à partager de bonnes pratiques et des stratégies opérationnelles, à développer l'échange d'informations et à mettre à jour les indicateurs de la traite. Cette coopération vise aussi à protéger les victimes et à lutter contre la criminalité organisée, en mettant l'accent sur la formation et la collecte de données. Elle vise également à réintégrer les victimes de la traite dans la société.

94. Malgré les efforts susmentionnés 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. Selon la Direction nationale antimafia (DNA), la coopération judiciaire internationale en matière d'enquêtes sur les cas de traite est nettement insuffisante avec les pays non européens et elle fait totalement défaut lorsqu'il s'agit de poursuivre les infractions pénales et de protéger les victimes<sup>37</sup>. Le trafic illicite de migrants et la traite d'êtres humains empruntent deux itinéraires principaux. Le premier commence en Extrême-Orient (Chine, Afghanistan, Pakistan et autres) et traverse la Turquie et la Grèce pour rejoindre l'Italie par la mer. Le second commence dans les pays d'Afrique subsaharienne (principalement le Nigeria) et traverse le désert du Niger puis le Maghreb pour rejoindre l'Italie par la mer. L'Italie n'entretient de coopération judiciaire avec aucun de ces pays. Selon la DNA, de ce fait, la coopération internationale contre la traite existe uniquement à l'intérieur des frontières de l'Europe et les principales enquêtes criminelles contre les trafiquants sont menées uniquement dans les pays européens. Cependant, ces enquêtes ne peuvent se concentrer que sur le dernier maillon de la chaîne, à savoir la phase de l'exploitation, alors que les dirigeants des organisations criminelles de traite restent en dehors de l'Europe, tout comme les profits tirés de ces activités illégales.

95. Dans le domaine de la coopération internationale au développement, le ministère italien des Affaires étrangères a mis en place et cofinancé un certain nombre de programmes anti-traite, dont plusieurs concernent le Nigeria. Les organisations internationales associées à ces programmes étaient l'OIM Italie (2001-2002), le bureau de l'OIM à Abuja (2008-2011) et l'UNICRI Italie (en 2002-2004, un programme de lutte contre la traite des mineurs et des jeunes femmes originaires du Nigeria et amenés en Italie aux fins d'exploitation sexuelle ; en 2008-2010, un programme de prévention et de lutte contre la traite en Italie de mineurs et de jeunes femmes originaires du Nigeria). En outre, l'Italie a financé des programmes de prévention de la traite des enfants et d'aide aux victimes de la traite dans plusieurs autres pays. Ces programmes ont été mis en œuvre par des organisations internationales, généralement l'OIM et l'UNICEF, en Afrique (Maroc, Nigeria, Sénégal), en Amérique centrale, en Asie du Sud (Afghanistan) et en Asie du Sud-Est (Cambodge, Vietnam, Laos).

<sup>37</sup> Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione sulla tratta die esseri umani* (rapport sur la traite des êtres humains), 2013, p. 21.

96. A la suite de la conclusion d'un accord bilatéral avec la Libye, les autorités italiennes ont commencé à appliquer en mai 2009 une politique d'interception des embarcations transportant des migrants en haute mer et de retour immédiat de ces migrants en Libye (qualifiée de « politique de renvoi »). Dans son arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*<sup>38</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que cette politique violait plusieurs articles de la Convention européenne des droits de l'homme. Le GRETA est très préoccupé par les effets négatifs qu'une telle politique de renvoi peut avoir sur les victimes de la traite. Le GRETA note avec satisfaction qu'une suspension de ces accords est en vigueur depuis 2011 et que le Gouvernement italien a indiqué que, dans le cadre de l'application de l'arrêt susmentionné, la politique de renvoi serait définitivement abandonnée<sup>39</sup>.

97. **Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités italiennes dans le domaine de la coopération internationale et les invite à continuer de développer la coopération internationale, y compris en finalisant l'adoption de la législation régissant la création d'ECE et en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les pays d'origine et de transit, en vue de poursuivre les trafiquants, d'aider les victimes et de prévenir la traite.**

98. **En outre, le GRETA invite les autorités italiennes à continuer de contribuer aux activités de sensibilisation à caractère préventif dans les principaux pays d'origine des victimes de la traite trouvées en Italie.**

## **2. Mise en œuvre par l'Italie de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains**

99. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. La Convention établit que les Parties doivent également prendre des mesures pour décourager la demande, renforcer les contrôles aux frontières et assurer l'intégrité et la sécurité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

100. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations* des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> 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/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231>

<sup>39</sup> Voir le site web du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/reports/pendingcases\\_FR.asp?CaseTitleOrNumber=hirsi&StateCode=&SectionCode](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/reports/pendingcases_FR.asp?CaseTitleOrNumber=hirsi&StateCode=&SectionCode)  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add\\_info/ITA-HirsiJama\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/ITA-HirsiJama_fr.asp).

<sup>40</sup> Principe 4 de l'addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), [www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf)

a. Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande

101. Aucune campagne nationale d'information sur la traite n'a été menée ces dernières années. La dernière campagne d'information nationale sur le service téléphonique gratuit de lutte contre la traite s'est déroulée en 2008. Quelques actions de sensibilisation locales ou régionales ont été organisées dans le cadre des programmes d'assistance aux victimes financés par le DEC : par exemple, la promotion du service téléphonique national gratuit anti-traite et la distribution de matériel de sensibilisation (dépliants, affiches). Le GRETA a été informé que 300 000 euros sont affectés tous les ans à la gestion du service téléphonique susmentionné (800 290 290), qui emploie plusieurs médiateurs culturels parlant différentes langues et assurant une permanence 24 heures sur 24 (voir aussi le paragraphe 124). En outre, environ 200 000 euros ont été alloués à d'autres actions de sensibilisation entreprises dans le cadre de projets financés par le DEC.

102. A titre d'exemple, les autorités italiennes ont mentionné des actions de sensibilisation dans la région d'Emilie-Romagne, où une campagne visant à alerter les victimes potentielles de la traite a été menée entre fin 2011 et début 2012. Elle avait pour slogan : « Vous êtes exploité au travail ? Vous êtes victime de violences, de menaces, de chantage ? Appelez-nous ! ». La campagne, axée sur les victimes potentielles d'exploitation grave par le travail, était destinée à faire connaître le service téléphonique national gratuit anti-traite. La campagne était organisée par les autorités régionales, les municipalités participant au réseau régional « Beyond the Street », les ONG affiliées à ce réseau, la société de chemins de fer de la région d'Emilie-Romagne (FER) et les entreprises locales de transports publics. Parmi les supports utilisés pour la campagne, on peut citer des publicités diffusées à la radio en italien et en anglais par un réseau de stations locales, des bandeaux sur des sites web (une partie en anglais et une autre dans une seconde langue étrangère), des dépliants cartonnés en anglais, chinois, arabe, russe et roumain, et des brochures d'information (dans les langues susmentionnées, plus l'espagnol et le français). Les dépliants et les brochures ont été distribués dans les trains de la FER et dans les bus de ville à Plaisance, Reggio d'Emilie, Modène, Bologne, Ferrara, Rimini et Ravenne ; ils ont aussi été mis à disposition dans des lieux fréquentés par les groupes cibles identifiés, y compris les migrants en situation irrégulière. L'impact de la campagne a été évalué sur la base du nombre d'appels reçus par le service téléphonique pendant cette période. Selon les autorités italiennes, des initiatives et des campagnes similaires ont été menées dans d'autres régions du pays.

103. Le réseau « Beyond the Street » de la région d'Emilie-Romagne a participé, de 2010 à 2012, à un projet financé par la Commission européenne et intitulé « Sensibiliser la population de la Hongrie, de la Suède, de l'Italie et de l'Allemagne à la question de la traite des êtres humains en tant qu'obstacle au développement ». Le projet visait à mettre en œuvre des mesures de prévention fondées sur des programmes d'éducation destinés aux garçons et filles âgés de 14 à 19 ans dans ces pays. Il s'agissait de réaliser un documentaire sur la traite, de concevoir un kit pédagogique qui serait utilisé dans les établissements scolaires et d'organiser des manifestations publiques de sensibilisation.

104. En outre, en 2010-2011, la région d'Emilie-Romagne a participé à la production du livre intitulé « Traite des êtres humains. Connaître le nouvel esclavage », qui est principalement destiné aux jeunes de 14 à 19 ans et explore les liens entre genre, prostitution, migrations et traite. Le livre a été présenté lors de manifestations publiques dans plusieurs villes d'Emilie-Romagne et distribué dans les établissements scolaires par les collectivités locales mettant en œuvre le projet.

105. Le GRETA salue les initiatives de sensibilisation prises au niveau régional et local, grâce à l'action des ONG ou des collectivités locales, mais il souligne néanmoins l'importance de concevoir et de lancer des campagnes nationales pour sensibiliser le public aux différentes formes de traite et d'améliorer la prévention par des activités éducatives dans les établissements scolaires.

106. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à mener des actions de sensibilisation à toutes les formes de traite à l'échelle nationale. Les autorités italiennes devraient préparer les futures campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation en y associant la société civile et en s'appuyant sur les résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées. En outre, des actions de sensibilisation devraient être systématiquement mises en place par le biais du système éducatif.**

107. L'article 6 de la Convention impose aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer les mesures visant à décourager la demande, que celle-ci favorise l'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés ou d'autres formes d'exploitation. Les autorités italiennes n'ont fait état d'aucune mesure visant à décourager la demande, quelle que soit la forme d'exploitation. Il n'est pas prévu d'incriminer le fait d'utiliser les services d'une victime en sachant que la personne concernée est victime de la traite.

108. S'agissant des mesures visant à réduire la demande de services sexuels, les autorités italiennes ont mentionné l'outil administratif qui consiste en un « arrêté du maire ». Ces mesures reposent sur la législation applicable en matière de sécurité publique, qui permet aux municipalités de considérer toute menace à la sécurité publique et à la morale dans leur ville comme justifiant l'état d'urgence. En vertu de ces pouvoirs, des travailleurs du sexe et leurs clients ont fait l'objet d'arrêtés permettant à la police municipale de leur infliger des amendes. Plusieurs municipalités ont eu recours à ces « arrêtés du maire » pour combattre la présence de prostituées sur la voie publique. Selon les autorités italiennes, l'efficacité de ces arrêtés s'est révélée limitée. Des représentants des services sociaux et des ONG ont indiqué que ces mesures avaient pour effet de déplacer la prostitution dans des espaces clos ou dans d'autres villes ou quartiers, ce qui leur ferait perdre le contact avec les victimes potentielles de la traite et rendrait plus difficile d'établir de nouveaux contacts.

109. Concernant l'exploitation par le travail, ainsi que cela est indiqué au paragraphe 61, la loi n° 148/2011 a introduit l'infraction de « pourvoi illégal de main-d'œuvre et exploitation par le travail » (*intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*) au moyen de l'article 603-bis du Code pénal ; cette infraction est définie comme le fait de se livrer à des activités d'intermédiation organisée consistant à recruter des travailleurs ou à organiser leur activité professionnelle en vue de les exploiter, en ayant recours à des violences, à des menaces ou à des intimidations, ou en tirant profit de leur vulnérabilité ou de leur situation de nécessité<sup>41</sup>. Cependant, de l'avis des avocats, des procureurs et des ONG, cette disposition n'a pas permis de réduire la demande car elle prévoit de punir les intermédiaires malhonnêtes (pouvoyeurs de main-d'œuvre), qui, le plus souvent, ne sont pas des ressortissants italiens, mais pas les employeurs malhonnêtes<sup>42</sup>. En outre, l'infraction a été formulée en des termes complexes, ce qui rend l'article difficile à appliquer.

110. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à poursuivre leurs efforts destinés à décourager la demande, à l'origine du problème de la traite, en veillant à ce que ces mesures soient équilibrées et n'entraînent pas l'incrimination des victimes de la traite. Les efforts visant à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail devraient comprendre le renforcement des inspections du travail, notamment dans les secteurs à haut risque comme l'agriculture, le bâtiment, le textile, l'hôtellerie/la restauration et le travail domestique, ainsi que des sanctions effectives pour les personnes qui exploitent les victimes de la traite.**

111. **En outre, le GRETA invite les autorités italiennes à envisager d'adopter des mesures législatives et autres pour conférer le caractère d'infraction pénale à l'utilisation de services fournis par une personne que l'on sait être victime de la traite.**

<sup>41</sup> Cette infraction est punie de cinq à huit ans d'emprisonnement et d'une amende comprise entre 1 000 et 2 000 euros par travailleur recruté.

<sup>42</sup> Voir Amnesty International, *Exploited labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, décembre 2012, p. 35.



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

112. L'Italie étant essentiellement un pays de destination et de transit pour les victimes de la traite, les autorités italiennes financent des actions de lutte contre la traite dans les pays d'origine. Comme indiqué au paragraphe 95, l'Italie a contribué financièrement à des projets anti-traite qui ont été mis en œuvre en partenariat avec l'OIM, l'UNICEF, l'ONU DC et l'UNICRI, notamment en Afghanistan, au Cambodge, en Irak, au Maroc, au Nigeria, au Sénégal et dans des pays d'Amérique centrale. En outre, comme indiqué au paragraphe 91, l'Italie finance en Roumanie des projets visant à lutter contre la traite au moyen d'actions de prévention et d'activités de protection, qui sont aussi destinées à favoriser l'intégration sociale des victimes et leur accès à l'emploi.

113. Les enfants, surtout les enfants étrangers non accompagnés, sont particulièrement vulnérables à la traite. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CRC) a jugé préoccupante la situation des enfants apatrides *de facto* en Italie, notamment de plusieurs centaines d'enfants roms, et a recommandé, notamment, d'adopter une législation complète garantissant protection et assistance aux enfants non accompagnés<sup>43</sup>.

114. Les autorités italiennes estiment à environ 150 000 le nombre de Roms et de Sintis qui vivent en Italie<sup>44</sup>. Durant la visite d'évaluation en Italie, le GRETA a été informé par des ONG que le nombre de victimes de la traite parmi les Roms était en hausse, surtout en ce qui concerne l'exploitation sexuelle, y compris la prostitution des enfants. On observe une tendance préoccupante : des enfants, dont de nombreux enfants roms, vivent et travaillent dans la rue, à Naples, par exemple. Le Commissaire aux droits de l'homme<sup>45</sup> et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)<sup>46</sup> dénoncent la marginalisation et la discrimination des Roms en Italie. Un problème majeur est l'apatridie *de facto* de nombreux Roms, y compris des enfants nés en Italie. Ces dernières années, la politique de mise à l'écart et d'expulsions forcées de Roms au nom de « l'urgence nomade » s'est également révélée problématique. L'adoption en 2012 de la Stratégie nationale pour l'inclusion des communautés roms, sinti et caminanti a été une mesure positive<sup>47</sup>. Le GRETA note que la stratégie prévoit des mesures destinées à réduire la vulnérabilité de ces communautés, y compris la création d'un groupe de travail chargé de trouver des possibilités d'éliminer l'apatridie de fait et l'élaboration d'un projet de loi concernant la reconnaissance des Roms et des Sintis en tant que minorité nationale.

115. Le GRETA note que les migrants et les demandeurs d'asile sont plus exposés au risque de traite s'ils font l'objet de discrimination. Les mesures mentionnées au paragraphe 61, qui incriminent l'entrée et le séjour illégaux, créent un environnement propice à l'exploitation des travailleurs migrants. Les travailleurs migrants en situation irrégulière qui signalent des conditions de travail abusives risquent non seulement de perdre leur emploi, mais également d'être accusés de l'infraction « d'entrée et de séjour illégaux »<sup>48</sup>.

**116. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à renforcer la prévention au moyen de mesures sociales et économiques visant à favoriser l'autonomie des groupes vulnérables à la traite, notamment des personnes d'origine rom ou sinto, des migrants sans papiers et des demandeurs d'asile.**

<sup>43</sup> Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques de l'Italie, CRC/C/ITA/CO/3-4, 31 octobre 2011, paragraphes 28 et 66.

<sup>44</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), rapport sur l'Italie (quatrième cycle de monitoring), CRI(2012)2, adopté le 6 décembre 2011, publié le 21 février 2012, paragraphe 82, disponible à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-CbC-IV-2012-002-FRE.pdf>

<sup>45</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur l'Italie, 18 septembre 2012, CommDH(2012)26, paragraphes 61-120.

<sup>46</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), rapport sur l'Italie (quatrième cycle de monitoring), CRI(2012)2, adopté le 6 décembre 2011, publié le 21 février 2012, paragraphes 82-108.

<sup>47</sup> Stratégie nationale pour l'inclusion des communautés roms, sinti et caminanti, 18 février 2012, disponible à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_italy\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_en.pdf).

<sup>48</sup> Amnesty International, *Exploited labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, décembre 2012, p. 37.

- c. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration

117. Selon la Convention, sans préjuger des engagements internationaux relatifs à la libre circulation des personnes, les Parties doivent renforcer, dans la mesure du possible, les contrôles aux frontières qui peuvent être nécessaires pour prévenir et détecter la traite des êtres humains.

118. Durant la visite d'évaluation en Italie, le GRETA a été informé que les autorités italiennes s'étaient efforcées de prendre des mesures pour lutter contre le phénomène des « bateaux mère », qui sont utilisés pour emmener les migrants dans les eaux internationales et d'où partent de plus petites embarcations pour rejoindre la côte italienne.

119. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient déployer davantage d'efforts pour détecter et prévenir la traite par des mesures de contrôle aux frontières, et notamment :**

- **établir une liste de contrôle destinée à repérer les risques potentiels de traite dans le cadre de la procédure de demande de visas et former le personnel concerné à la détection des victimes potentielles de la traite ;**
- **fournir des informations écrites aux ressortissants étrangers envisageant de se rendre en Italie, dans une langue qu'ils comprennent, afin de les mettre en garde contre les risques de traite, de les informer de leurs droits et de les renseigner sur les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils.**

120. En outre, conformément à la Convention, chaque Partie prend les mesures appropriées qui sont nécessaires afin de faire en sorte que les migrations se fassent de manière légale, notamment par la diffusion d'informations exactes par les services concernés (les services des visas et de l'immigration, par exemple) sur les conditions permettant l'entrée et le séjour légaux sur son territoire. Le GRETA n'a pas reçu d'informations sur les mesures prises par les autorités italiennes en faveur des voies légales de migration. Toutefois, le GRETA renvoie au rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, sur sa mission en Italie ; selon ce rapport, malgré l'adoption d'une législation permettant aux employeurs de régulariser la situation de leurs salariés non déclarés, il y a un certain nombre de migrants auxquels leurs employeurs ont demandé de payer une somme d'argent pour obtenir un permis de séjour et la régularisation de leur situation<sup>49</sup>.

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

121. Le GRETA n'a reçu aucune information des autorités italiennes en ce qui concerne les mesures prises pour garantir la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité et pour empêcher qu'ils soient créés et délivrés illicitement et qu'on puisse facilement les falsifier, comme prévu à l'article 8 de la Convention.

<sup>49</sup> Voir le paragraphe 74 du document A/HRC/26/37/Add.4, disponible sur <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/Visits.aspx>

### 3. Mise en œuvre par l'Italie de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

#### a. Identification des victimes de la traite

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

123. En Italie, il n'existe pas de lignes directrices nationales ni de procédures standard pour l'identification des victimes de la traite. Les mémorandums d'accord conclus entre les acteurs concernés au niveau régional ou local (la police, les procureurs, les services sociaux et les ONG, par exemple) servent de « mécanisme d'orientation » local. Ils décrivent les différentes étapes de l'identification et de l'assistance des victimes et précisent le rôle de chaque institution. Ces mémorandums d'accord contiennent souvent des listes d'indicateurs pour l'identification des victimes de la traite. Même s'ils constituent des exemples de bonnes pratiques (comme le Protocole de Teramo mentionné dans la note de bas de page n° 21), ils ne sauraient combler l'absence de mécanisme national d'identification et d'orientation cohérent.

124. Comme indiqué au paragraphe 24, un service téléphonique national gratuit anti-traite a été mis en place à Venise. Des médiateurs culturels formés, parlant différentes langues<sup>50</sup>, sont disponibles 24 heures sur 24 pour donner des informations et des conseils et peuvent orienter la personne en difficulté vers l'ONG la plus proche qui vient en aide aux victimes de la traite. En 2013, 116 des 592 premiers appels reçus par ce service concernaient des victimes de la traite ou d'une forme d'exploitation grave. La forme d'exploitation la plus fréquente était la prostitution sur la voie publique et les nationalités les plus représentées parmi les victimes étaient la nigériane et la roumaine. Des informations sur les personnes qui avaient appelé ont été communiquées aux projets « article 13 » et des mesures de protection spécifiques ont été prises.

125. Il est cependant rare que des victimes de la traite se présentent directement aux autorités ou aux ONG car elles sont souvent en situation irrégulière. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 115, l'instauration de l'infraction d'entrée et de séjour illégaux a eu un effet dissuasif sur les victimes en situation irrégulière et renforce leur vulnérabilité. En outre, les exploitateurs ont conscience de cet effet et savent qu'ils ne risquent guère d'être dénoncés par les victimes.

126. Ce sont généralement des policiers, des membres d'ONG agissant sur le terrain ou des travailleurs sociaux qui détectent les victimes potentielles de la traite. Les services de détection et de répression et les services locaux peuvent recueillir les dépositions de la victime potentielle et vérifier si elles correspondent aux critères établis par la loi. Les victimes sont ensuite orientées vers des ONG ou des organisations religieuses qui mettent en œuvre des projets « article 13 » et « article 18 » (voir le paragraphe 137). Le GRETA renvoie au rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, sur sa mission en Italie ; selon ce rapport, en pratique, les membres des forces de l'ordre sont souvent les premiers interlocuteurs des victimes et tendent à leur demander de faire une déposition avant d'avertir les travailleurs sociaux, ce qui signifie qu'ils décident eux-mêmes si une personne est une victime de la traite ou non et doit bénéficier d'une assistance<sup>51</sup>. En conséquence, l'identification comme victime de la traite et l'assistance dépendent de la coopération avec les forces de l'ordre.

<sup>50</sup> Italien, anglais, espagnol, albanais, roumain, russe, moldove, ukrainien, nigérian, chinois, polonais, portugais, grec et arabe, voir <http://www.numeroverdeantitrattra.org>.

<sup>51</sup> Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, consacré à sa mission en Italie, document A/HRC/26/37/Add.4, paragraphe 50, disponible sur :

127. Les ONG et les travailleurs sociaux sont très actifs lorsqu'il s'agit de détecter les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle parmi les prostituées. Pour ce faire, ils ne se contentent pas d'aborder les prostituées qui exercent sur la voie publique, mais essaient également d'entrer en contact avec celles qui travaillent dans des appartements ou dans d'autres espaces clos : ils épiluchent les annonces publiées dans les journaux et sur internet et appellent les numéros indiqués. En outre, les ONG participent activement à l'identification des victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail ; elles dirigent des centres « portes ouvertes » et prennent contact avec les travailleurs sur leur lieu de travail.

128. La détection des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail est particulièrement compliquée en Italie car « l'économie informelle » occupe une place assez importante dans certains secteurs. Etant donné que la législation italienne relative à l'immigration ne prévoit pas la possibilité d'employer légalement des travailleurs qui sont déjà en situation irrégulière en Italie, ceux-ci n'ont pas d'autre choix que de travailler dans l'économie informelle, très souvent dans des conditions d'exploitation. Parmi les secteurs économiques dans lesquels un grand nombre de migrants en situation irrégulière sont exploités figurent l'agriculture, le bâtiment et l'industrie textile. Il est difficile de prendre contact avec ces travailleurs et, comme ils sont nombreux, d'identifier les victimes de la traite parmi eux.

129. L'Inspection du travail est chargée de veiller à la bonne mise en œuvre de la réglementation relative au travail et à la sécurité sociale. Selon le rapport d'activité annuel de l'Inspection du travail publié par le ministère du Travail et des Affaires sociales en février 2014, l'Italie compte 3 095 inspecteurs du travail. Les inspecteurs du travail peuvent accéder librement aux locaux, bâtiments et pièces des entreprises inspectées, recueillir des déclarations auprès des travailleurs, demander à consulter tous les documents utiles et demander des informations à tous les agents publics, spécialistes des relations de travail, employeurs et organismes de sécurité sociale. Cependant, le GRETA a été informé que, en matière de détection des situations de traite, les inspections du travail manquent de formation et de ressources. Des exemples de bonnes pratiques ont été recensés dans la région de la Vénétie : les inspecteurs du travail sont intégrés dans l'approche locale multidisciplinaire et reçoivent une formation. L'efficacité des inspections du travail est réduite car les inspecteurs ne sont pas autorisés à pénétrer dans des propriétés privées, alors que c'est souvent là que se trouvent des entreprises clandestines, non déclarées, qui exploitent les travailleurs. De plus, les entreprises sont souvent averties à l'avance qu'elles vont être inspectées ou le site est si étendu, notamment dans l'agriculture, que les travailleurs en situation irrégulière peuvent échapper aux contrôles. Comme indiqué au paragraphe 115, la législation italienne incriminant le séjour illégal en Italie dissuade les travailleurs en situation irrégulière de signaler des conditions d'exploitation aux inspecteurs du travail car ces derniers sont tenus d'informer les services de l'immigration des cas de séjour illégal.

130. Outre l'Inspection du travail, le Commandement des Carabiniers pour la protection du travail, rattaché au ministère du Travail, est aussi chargé de lutter contre le travail illégal, les conditions de travail déplorables et l'exploitation. Basé à Rome, il comporte 4 groupes de commandement, à Milan, Rome, Naples et Palerme, 4 unités opérationnelles et 101 unités d'inspection composées de Carabiniers au niveau des provinces. Ce commandement compte environ 450 Carabiniers qui sont aussi des inspecteurs du travail qualifiés. Ils interviennent de manière autonome ou prêtent main forte à d'autres unités de Carabiniers, à des forces de police ou à des inspecteurs du travail, surtout lorsque ceux-ci doivent faire des interventions potentiellement dangereuses. Les Carabiniers qui sont aussi des inspecteurs du travail sont habilités à se rendre librement, à toute heure du jour ou de la nuit, sur tout lieu de travail, sans notification préalable ni mandat judiciaire. Ils sont également habilités à interroger des personnes sans témoin, à examiner des documents et à saisir des éléments de preuve. Grâce à leur double rôle d'agent de police judiciaire et d'inspecteur du travail, ces Carabiniers spécialisés sont souvent les premiers à établir un contact avec des victimes potentielles et ont à leur disposition une série d'outils qui sont très utiles dans les premières phases des enquêtes sur les infractions de traite.

131. Selon les autorités italiennes, une personne ne peut être expulsée du territoire italien durant la procédure d'identification et de reconnaissance en tant que victime de la traite. Ceci dit, le GRETA est préoccupé par l'absence de système uniforme d'identification des victimes de la traite en Italie. En effet, un grand nombre de victimes risquent de ne pas être identifiées et de ne pas pouvoir exercer les droits inscrits dans la Convention. Ce risque est accru par le fait que les agents publics qui entrent en contact avec des victimes potentielles de la traite n'ont pas les qualifications nécessaires pour les identifier en tant que telles. Cela vaut également pour les centres d'accueil et d'aide de première urgence (CPSA), 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) : il est très probable que des victimes de la traite se trouvent parmi les migrants, mais le personnel n'est pas qualifié pour les identifier et il n'existe ni système ni procédure pour détecter les victimes de la traite. Durant la visite d'évaluation en Italie, la délégation du GRETA s'est rendue dans le CIE de Ponte Galeria, près de Rome, où elle a reçu des informations contradictoires sur la présence de victimes de la traite parmi les personnes placées en rétention. De fait, l'administration du CIE a déclaré ne pas avoir connaissance de tels cas, alors que des membres du personnel en contact direct avec les personnes placées en rétention, ainsi que des membres d'ONG venant en aide à ces personnes, ont indiqué que des victimes de la traite avaient bien été identifiées parmi elles. Le GRETA est 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'assistance.

132. Les autorités italiennes ont indiqué que, dans le cadre des procédures d'asile, lorsque les commissions territoriales suspectent un cas de traite potentiel, elles peuvent suspendre ou mettre fin à la procédure de demande de protection internationale et avertir la *Questura*, le parquet ou une organisation habilitée à fournir une assistance aux victimes de la traite. Le décret législatif n° 24/2014 transposant la directive 2011/36/UE prévoit que les administrations qui examinent les demandes d'asile et s'occupent des victimes de la traite doivent établir un mécanisme d'orientation entre les deux systèmes de protection. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé de la mise en place de ce mécanisme d'orientation.** Le GRETA constate avec préoccupation que, dans les cas susmentionnés, il est possible de suspendre la procédure de protection internationale ou d'y mettre fin. **Le GRETA rappelle que, selon l'article 40, paragraphe 4, de la Convention, aucune mesure prise conformément à la Convention n'a d'incidences sur les droits des particuliers en vertu du droit international, et notamment, lorsqu'ils s'appliquent, de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi que du principe de non-refoulement qui y est énoncé.**

133. Ce sont les policiers et les travailleurs sociaux qui procèdent à l'identification des enfants en tant que victimes de la traite, sur la base d'une approche multidisciplinaire. Selon les autorités italiennes, le premier entretien se déroule en présence d'un médiateur culturel, généralement envoyé par une ONG spécialisée. Cependant, le GRETA prend note des préoccupations exprimées par le Comité des droits de l'enfant (CRC) de l'ONU concernant la non-application d'une approche globale et commune en ce qui concerne les enfants non accompagnés en Italie, et notamment l'absence de directives et d'un cadre juridique complets à ce sujet<sup>52</sup>. Ainsi que cela a déjà été indiqué au paragraphe 64, la disparition d'enfants étrangers non accompagnés après leur arrivée en Italie prend des proportions alarmantes<sup>53</sup>. Le GRETA a appris qu'il n'existait pas de directives concernant l'identification des enfants victimes de la traite et l'évaluation de leur âge. Le GRETA a reçu des informations selon lesquelles l'âge est déterminé sur la base d'une simple radiographie du poignet. Du fait de l'utilisation de cette technique, certains mineurs ont été considérés comme des adultes et placés en rétention dans un centre d'identification et d'expulsion (CIE) avec des adultes. Les autorités italiennes ont fait référence à l'article 19, paragraphe 2, alinéa a, du décret législatif n° 286/1998, qui précise qu'un ressortissant étranger de moins de 18 ans ne peut pas être expulsé du territoire national (étant entendu que cette disposition ne porte pas atteinte à son droit de suivre le parent biologique/adoptif expulsé). Selon les autorités italiennes, aucun enfant n'a donc été placé en rétention dans un centre d'identification et d'expulsion (CIE)<sup>54</sup>. Le décret législatif n° 24/2014 dispose que, dans les six mois suivant son entrée en vigueur, un décret non réglementaire du ministre chargé de l'égalité des chances doit établir des mécanismes pour l'identification et la détermination de l'âge des enfants non accompagnés qui sont victimes de la traite. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé des évolutions dans ce domaine.**

134. Le GRETA rappelle que la question de l'identification revêt une importance fondamentale. Si les personnes victimes de la traite ne sont pas identifiées en tant que telles, leurs droits à une assistance et une protection ne peuvent être garantis. Il est donc indispensable que l'Etat veille à ce que soit mis en place un système efficace d'identification proactive des victimes de la traite, quelles que soient leur nationalité et leur situation au regard du séjour. De nombreuses personnes soumises à la traite ne s'identifient pas comme des « victimes » et n'ont pas conscience de la signification juridique de ce terme. Par conséquent, l'identification des victimes incombe aux autorités.

135. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier des mesures d'aide et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes en instaurant un mécanisme national d'orientation qui définisse clairement le rôle à jouer par les différents agents de terrain qui peuvent être amenés à entrer en contact avec des victimes de la traite ;**
- **fournir aux acteurs de terrain des indicateurs opérationnels, des orientations et des « trousseaux à outils » à utiliser lors de l'identification, et les former à l'utilisation de ces outils, afin de s'assurer qu'ils adoptent une approche proactive et harmonisée pour détecter et identifier les victimes de la traite ; il faudrait mettre ces indicateurs à jour régulièrement, pour tenir compte de l'évolution permanente des caractéristiques de la traite et des types d'exploitation ;**

<sup>52</sup> Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques de l'Italie, CRC/C/ITA/CO/3-4, 31 octobre 2011, paragraphe 66.

<sup>53</sup> Voir le rapport de Maria Grazia Giammarinaro, Représentante spéciale de l'OSCE et Coordinatrice pour la lutte contre la traite des êtres humains, qui fait suite à sa visite en Italie des 17-18 juin et 15-19 juillet 2013, paragraphe 16.

<sup>54</sup> Toutefois, le GRETA prend note des informations figurant au paragraphe 55 du rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, consacré à sa mission en Italie ; selon ces informations, certaines des jeunes filles nigérianes retenues dans le CIE de Ponte Galeria, près de Rome, qui ont déclaré être adultes pourraient en réalité être mineures.

- **veiller à ce que les agents des services de détection et de répression, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail, les agents des frontières et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite, notamment en ce qui concerne les formes d'exploitation autres que sexuelles (exploitation par le travail, mendicité forcée) ;**
  - **prêter une attention accrue à la détection des victimes de la traite parmi les mineurs non accompagnés et mettre en place un mécanisme d'identification spécifique, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui reçoive le concours de spécialistes de l'enfance et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale ;**
  - **prendre des dispositions pour lutter contre le problème de la disparition d'enfants mineurs non accompagnés, en prévoyant pour eux un hébergement convenable et sûr et en leur attribuant des tuteurs légaux correctement formés ;**
  - **développer des outils permettant de déterminer l'âge de la victime et veiller à ce que soient appliquées effectivement la présomption et les mesures prévues à l'article 10, paragraphe 3, de la Convention en cas d'incertitude sur l'âge de la victime, et les mesures prévues à l'article 10, paragraphe 4, si un enfant non accompagné est identifié comme victime de la traite ;**
  - **améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile, notamment en établissant des procédures claires et contraignantes et en formant 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), 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).**
- b. Assistance aux victimes

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

137. Le système italien d'assistance aux victimes de la traite suit une approche décentralisée. La législation italienne prévoit deux formes d'assistance : un programme d'aide spéciale de courte durée au titre de l'article 13 de la loi n° 228/2003 portant « Mesures contre la traite des personnes », et un programme de protection et d'intégration de longue durée au titre de l'article 18 du texte unique sur l'immigration. Les deux types de programmes sont mis en œuvre par des ONG et des organisations religieuses qui travaillent au niveau régional et local. Les organisations qui viennent en aide aux victimes de la traite doivent être inscrites sur un registre tenu par le ministère du Travail et des Affaires sociales<sup>55</sup>, qui atteste qu'elles remplissent les conditions requises pour mettre en œuvre ces programmes.

<sup>55</sup> Deuxième partie du registre national des organisations et des associations réalisant des activités pour les migrants étrangers, qui concerne les entités habilitées à mettre en œuvre des programmes au titre de l'article 13 et de l'article 18 (article 42, paragraphe 2, du texte unique sur l'immigration et article 54 du décret présidentiel n° 394/1999 régissant sa mise en œuvre).

138. Comme indiqué au paragraphe 24, le DEC organise un appel d'offres annuel pour la mise en œuvre de projets d'assistance aux victimes de la traite. Les organisations de la société civile ont besoin d'un partenaire public local pour réaliser ces programmes ; il s'agit souvent des services sociaux des municipalités ou des provinces. Les projets sont financés conjointement par le DEC et l'organisme public local partenaire de l'ONG. En ce qui concerne les projets de l'article 13, le DEC les finance à hauteur de 80 % et la collectivité locale à hauteur de 20 %<sup>56</sup> ; pour les projets de l'article 18, la répartition est de 70 % et 30 %<sup>57</sup>. Selon le DEC, l'Etat consacre tous les ans 8 millions d'euros au financement des projets d'assistance. Si l'on y ajoute les contributions des organismes locaux et régionaux et les fonds structurels de l'UE, ce sont en moyenne 12,5 millions d'euros par an qui ont été affectés à l'aide aux victimes ces dernières années.

139. Les projets d'assistance de courte durée menés au titre de l'article 13 de la loi n° 228 de 2003 proposent aux victimes de la traite des mesures d'aide de première urgence, comme un hébergement temporaire, des soins de santé, des conseils et une assistance juridique, destinés à favoriser leur rétablissement physique et psychologique. Selon l'article 1, paragraphe 4, du décret présidentiel n° 237/2005 portant application de l'article 13 de la loi n° 228/2003, ce type d'assistance dure trois mois et peut être prolongé de trois mois supplémentaires. Pour que la victime puisse accéder au programme, l'accord de la *Questura* compétente est requis. Les autorités italiennes considèrent que le programme de l'article 13 équivaut au délai de rétablissement et de réflexion (voir le paragraphe 152).

140. L'article 18 du texte unique sur l'immigration prévoit qu'une personne qui a subi des violences ou une forme d'exploitation grave et dont la sécurité est menacée, a droit à une protection spéciale, assurée au moyen d'un programme d'assistance et d'intégration sociale et de l'octroi d'un permis de séjour spécial pour des raisons de protection sociale (voir aussi le paragraphe 157)<sup>58</sup>. Le programme comprend une assistance sociale, sanitaire, psychologique et juridique, un hébergement sûr et la mise en œuvre de dispositifs d'intégration par l'éducation et le travail (y compris des programmes d'alphabétisation et de formation professionnelle, des mesures d'intégration sociale et professionnelle, et des interventions visant à faciliter l'entrée des victimes sur le marché de l'emploi, notamment par le biais de stages). Le programme d'assistance a une durée initiale de six mois et peut être renouvelé pour une année supplémentaire. Lorsque le programme est terminé, le permis de séjour pour raisons humanitaires peut être transformé en permis de séjour pour étudier ou travailler, ce qui permet à la victime de rester en Italie. Pour donner à toutes les victimes de la traite, quelle que soit leur nationalité, le droit d'accéder aux programmes de protection sociale, un nouveau paragraphe 6-bis a été inséré en 2007 dans l'article 18 du texte unique sur l'immigration ; il précise que la disposition s'applique *mutatis mutandis* aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne.

141. Lorsque les conditions énoncées à l'article 18 du texte unique sur l'immigration sont remplies, la participation au programme et l'octroi du permis de séjour peuvent se faire selon deux procédures, qui sont présentées plus en détail dans la disposition de mise en œuvre du texte unique sur l'immigration, à l'article 25 du décret présidentiel n° 394/1999 : la « voie sociale » et la « voie judiciaire ». Dans le premier cas, une ONG ou un service social public demande au *Questore* de délivrer un permis de séjour pour des raisons de protection sociale. Dans le second cas, la demande d'octroi d'un permis de séjour est présentée par le procureur pour les victimes qui coopèrent à l'enquête et participent à la procédure pénale (voir les paragraphes 157-159).

<sup>56</sup> Article 2, paragraphe 1, du décret présidentiel n° 237/2005 portant application de l'article 13 de la loi n° 228/2003.

<sup>57</sup> Article 25, paragraphe 1, du décret présidentiel n° 394/1999 portant application du texte unique sur l'immigration.

<sup>58</sup> L'article 18, paragraphe 1, du texte unique sur l'immigration se lit ainsi : « Lorsqu'une opération de police, une enquête ou une procédure judiciaire concernent l'une quelconque des infractions visées aux articles [notamment 600 et 601 du CP], ou lorsque les services sociaux d'une administration locale, dans le cadre de leur travail d'assistance sociale, détectent une situation d'abus ou d'exploitation grave d'un ressortissant étranger, et lorsque la sécurité de ce ressortissant étranger se trouve menacée à la suite de sa tentative d'échapper à une organisation criminelle qui commet l'une des infractions susmentionnées, ou à la suite de déclarations faites au cours d'une enquête préliminaire ou d'une procédure judiciaire, le chef de la police, qui intervient sur proposition du procureur, ou avec l'avis favorable de ce dernier, peut octroyer un permis de séjour spécial permettant au ressortissant étranger d'échapper à la situation d'abus créée par l'organisation criminelle et de participer à un programme d'assistance et d'intégration sociales. »



142. La délégation du GRETA a visité trois centres d'hébergement pour victimes de la traite au cours de la visite d'évaluation en Italie. Le centre d'hébergement de Padoue, d'une capacité d'accueil de cinq places, hébergeait quatre jeunes adultes (un homme et trois femmes), dont trois étaient victimes de la traite. Le centre de Martinsicuro (Abruzzes), d'une capacité de huit places, hébergeait cinq femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Les deux centres d'hébergement étaient dirigés par des ONG locales et les victimes participaient à des projets « article 18 ». Le troisième centre visité par le GRETA était dirigé par une organisation religieuse à Adelfia (Pouilles) et accueillait deux femmes victimes de la traite. Tous les centres dans lesquels la délégation du GRETA s'est rendue étaient en très bon état et les personnes accueillies y bénéficiaient d'un hébergement et de services de qualité.

143. Il n'y a pas de projet spécifiquement conçu pour les enfants victimes de la traite en Italie. Ceux-ci reçoivent une aide dans le cadre du système général de protection de l'enfance, au moyen de projets pour les enfants en difficulté ou les enfants non accompagnés. Les enfants étrangers jouissent des mêmes droits que les enfants de nationalité italienne ; ces droits englobent l'accès à l'éducation et aux soins de santé, ainsi qu'au marché de l'emploi lorsqu'ils atteignent l'âge de 16 ans. Les enfants ne peuvent pas être expulsés du pays et les enfants étrangers non accompagnés se voient attribuer un tuteur. Il semblerait néanmoins que les procédures de désignation de ces tuteurs ne soient pas appliquées uniformément dans toutes les régions d'Italie, ce qui est préoccupant<sup>59</sup>. La décision quant à l'aide à apporter à un enfant victime de la traite est prise après une évaluation de son cas personnel. Il n'y a pas de centre d'hébergement spécialisé pour les enfants victimes de la traite. En fonction de la situation individuelle de l'enfant, il est décidé de l'héberger dans un établissement pour enfants en difficulté ou avec de jeunes adultes dans un centre d'hébergement pour victimes de la traite (dans le cadre des projets de l'article 13 ou de l'article 18).

144. Le GRETA prend note avec satisfaction de la législation italienne et de la pratique qui consiste à assister les victimes de la traite ; il constate qu'un grand nombre de victimes de la traite bénéficient d'une aide et qu'elles ont la possibilité de rester en Italie et de s'intégrer dans la société italienne (près de 26 000 personnes depuis 1999). Le GRETA salue également le travail des organisations de la société civile et des acteurs locaux qui viennent en aide aux victimes. Cependant, le GRETA note que certains aspects du système d'assistance actuel remettent en cause son efficacité.

145. L'un des aspects qui vont à l'encontre de l'esprit du système est la manière dont les deux « voies » du programme de l'article 18 sont gérées. Le GRETA a été informé qu'en pratique, l'octroi d'un permis de séjour au titre de l'article 18, et par conséquent l'accès à l'aide, dépend de la volonté de la victime de coopérer à la procédure pénale (voir aussi le paragraphe 160).

146. Ainsi que cela est expliqué au paragraphe 58, le système d'assistance des victimes repose sur l'approbation de projets sur une base annuelle. Le GRETA note que le DEC a réussi à maintenir le niveau des fonds disponibles malgré des restrictions des dépenses publiques. Le GRETA souligne que les fonds consacrés aux projets de l'article 13 et de l'article 18 doivent être adaptés aux besoins réels. Des ONG ont informé le GRETA qu'il était difficile de travailler sur la base de projets annuels ; il serait préférable pour elles de pouvoir programmer les services sur une longue durée, plusieurs années à l'avance. En outre, le GRETA a été informé de cas où les crédits de l'État avaient été reçus très tard (par exemple, les fonds pour 2012 ont été versés fin 2013) et où les contributions des collectivités locales n'avaient pas du tout été versées. La plupart des ONG qui mettent en œuvre des projets d'assistance étant de petites associations, de tels retards peuvent avoir de graves conséquences sur la possibilité de continuer à aider les victimes, voire menacer l'existence de ces ONG.

---

<sup>59</sup>

Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques de l'Italie, CRC/C/ITA/CO/3-4, 31 octobre 2011, paragraphe 66.

147. En ce qui concerne les hommes victimes de la traite, la majorité d'entre eux avaient été soumis à l'exploitation par le travail. Le GRETA a été informé que les victimes d'exploitation par le travail ne bénéficient pas systématiquement d'un permis de séjour au titre de l'article 18 (voir le paragraphe 162), ce qui limite leur accès à des programmes d'assistance. Pour ce qui est de l'hébergement, certains foyers accueillent des hommes victimes de la traite, mais toutes les régions d'Italie ne disposent pas de suffisamment de places. Un autre problème qui se pose avec les victimes de l'exploitation par le travail est le fait que beaucoup d'entre elles veulent travailler et gagner de l'argent. Souvent, elles n'ont pas la patience d'attendre de recevoir un permis de travail. Ces victimes ne suivent pas les programmes de l'article 18 jusqu'à leur terme, se voient retirer leur permis de séjour et se retrouvent en situation de grande vulnérabilité.

148. Le décret législatif n° 24/2014 transposant la directive 2011/36/UE prévoit de fusionner les projets de l'article 13 et de l'article 18 en un seul « programme d'urgence, d'assistance et d'intégration sociale »<sup>60</sup>. Dans un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de cet instrument juridique, un décret non réglementaire du ministre chargé de l'égalité des chances doit définir ce programme et les procédures de mise en œuvre correspondantes. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités italiennes ont précisé que cette disposition vise à améliorer la coordination et l'efficacité des mesures de lutte contre la traite, à éviter la répétition inutile d'activités et à améliorer l'assistance aux victimes et leur intégration sociale. Le programme unique garantit aux victimes, sur une base transitionnelle, des repas, un hébergement et des soins médicaux, ainsi que, ultérieurement, la poursuite de l'assistance et l'intégration et l'inclusion sociales.

149. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à :**

- **s'assurer que l'assistance aux victimes de la traite n'est pas subordonnée à la coopération de la victime à l'enquête et à sa participation à la procédure pénale ;**
- **créer des projets d'assistance et des centres d'hébergement spécialement destinés aux enfants victimes de la traite, en tenant dûment compte de leurs besoins spécifiques et de l'intérêt supérieur de l'enfant.**

150. **En outre, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient :**

- **évaluer les besoins de financement des programmes d'assistance et adapter les ressources respectives si nécessaire ;**
- **assurer un financement à long terme aux organisations de la société civile qui mettent en œuvre des projets d'assistance aux victimes, en soumettant leurs prestations à des contrôles de qualité et à une évaluation, l'objectif étant de garantir la continuité de l'assistance ;**
- **faire en sorte que, dans toute l'Italie, il y ait suffisamment de places dans les centres d'hébergement pour les hommes victimes de la traite.**

<sup>60</sup> Avec l'entrée en vigueur du décret législatif 24/2014, un nouveau paragraphe 3bis a été inséré dans l'article 18 du texte unique sur l'immigration. Il se lit ainsi : « Sur la base du Plan d'action national contre la traite et l'exploitation des êtres humains, (...) un programme unique d'urgence, d'assistance et d'intégration sociale garantissant, sur une base transitionnelle, des repas et un hébergement convenables, et une assistance sanitaire, conformément à l'article 13 de la loi n° 228 de 2003 et, ultérieurement, la poursuite de l'assistance et de l'intégration sociale, conformément au paragraphe 1 du présent article, s'applique aux étrangers et citoyens mentionnés au paragraphe 6-bis du présent article, qui sont victimes d'infractions visées aux articles 600 et 601 du Code pénal, ou qui relèvent de la situation visée au paragraphe 1 du présent article » (traduction de la version anglaise non officielle fournie par les autorités italiennes).

c. Délai de rétablissement et de réflexion

151. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, l'article 13 de la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Le délai de rétablissement et de réflexion, en soi, ne doit pas dépendre de la coopération avec les autorités d'enquêtes ou de poursuites et ne doit pas être confondu avec la question d'un permis de séjour tel que prévu par l'article 14, paragraphe 1, de la Convention. En vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. Pendant ce délai, les Parties doivent autoriser les personnes concernées à séjourner sur leur territoire et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à leur égard.

152. Le délai de rétablissement et de réflexion prévu par la Convention n'est pas expressément mentionné dans la législation italienne. Selon les autorités italiennes, c'est le « programme d'assistance spéciale » mentionné à l'article 13 de la loi n° 228/2003 portant « Mesures contre la traite des personnes » qui en tient lieu. Dans le cadre de ce programme, les victimes présumées de la traite sont logées, nourries et soignées. Selon l'article 4 du décret présidentiel n° 237/2005 portant application de l'article 13 de la loi n° 228/2003, le programme d'aide spéciale dure trois mois et peut être prolongé de trois mois supplémentaires. Le programme de l'article 13 sert de période de transition et permet de préparer la participation d'une victime à un programme d'assistance sociale au titre de l'article 18 du texte unique sur l'immigration. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 148, le décret législatif n° 24/2014 prévoit un programme de soutien unique, mais il ne définit pas explicitement le délai de rétablissement et de réflexion.

153. Selon les chiffres fournis au GRETA par les autorités italiennes, 363 personnes ont bénéficié du programme de l'article 13 en 2013, 971 en 2012 et 700 en 2011. Le GRETA a été informé qu'en pratique, les victimes bénéficiant de ce programme ne sont pas expulsées. Il n'existe cependant aucune disposition juridique interdisant explicitement aux autorités de le faire.

154. Le GRETA note que l'objectif du programme de l'article 13 n'est pas clairement énoncé comme dans la Convention, à savoir permettre aux victimes potentielles de la traite d'échapper à l'influence des trafiquants et/ou de prendre, en connaissance de cause, une décision quant à leur coopération avec les autorités compétentes.

**155. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à revoir la législation de manière à ce qu'elle contienne une définition explicite du délai de rétablissement et de réflexion prévu à l'article 13 de la Convention, et à ce que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention soient proposées aux personnes concernées durant cette période. Il convient de préciser que les victimes bénéficiant du délai de rétablissement et de réflexion ne peuvent pas être expulsées du territoire italien, que l'exécution des décisions d'expulsion doit être suspendue pendant ce délai, et que le délai de rétablissement et de réflexion n'est pas subordonné à la coopération de la victime avec les services de détection et de répression.**

d. Permis de séjour

156. L'article 14, paragraphe 1, de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins de l'enquête ou de la procédure pénale.

157. En Italie, l'article 18 du texte unique sur l'immigration prévoit l'octroi d'un permis de séjour aux victimes de la traite pour des raisons de protection sociale. Pour se voir délivrer un permis, la victime doit participer à un programme d'assistance et d'intégration sociale. Il y a deux façons d'obtenir un permis de séjour. La première est la « voie sociale ». Elle s'applique lorsque des ONG ou des services sociaux publics qui ont découvert une situation de violence ou d'exploitation grave à l'égard d'un ressortissant étranger considèrent que cette personne est une victime de la traite et demandent que la *Questura* délivre un permis de séjour<sup>61</sup>. Dans ce cas, la personne soumise à la traite n'est pas tenue de coopérer à la procédure pénale. En pratique, cependant, la victime est censée donner des informations (faire une « déclaration ») aux services de détection et de répression par l'intermédiaire des services sociaux publics ou d'ONG habilitées. La *Questura* décide d'octroyer le permis de séjour sur la base d'une évaluation indépendante de la situation du ressortissant étranger et de la fiabilité de ses allégations. A cette fin, elle peut également demander des informations aux autorités judiciaires et à d'autres services de police<sup>62</sup>. Selon des notes de service du ministre de l'Intérieur, le *Questore* n'est pas même tenu d'obtenir l'accord ou l'avis du procureur avant d'octroyer le permis de séjour, bien que, dans la pratique, cela soit généralement le cas<sup>63</sup>.

158. La seconde manière d'obtenir un permis de séjour est la « voie judiciaire ». Elle s'applique lorsque la victime décide de coopérer avec la police et le parquet dans le cadre d'une procédure pénale. Dans ce cas, le procureur demande au *Questore* de délivrer un permis de séjour<sup>64</sup>. Le permis de séjour peut être prolongé au-delà de 18 mois si la procédure pénale n'est pas encore close.

159. Le permis de séjour délivré au titre de l'article 18 est valable six mois et peut être renouvelé pour un an ou une période plus longue, par exemple le temps nécessaire pour clore une procédure pénale contre les auteurs de l'infraction. Selon les informations données par les autorités italiennes, le nombre de permis de séjour délivrés pour des « raisons humanitaires/de protection sociale » au titre de l'article 18 du décret législatif n° 286/1998 était de 440 en 2012, de 361 en 2013 et de 106 jusqu'au 30 avril 2014. Le nombre de permis de séjour délivrés pour des « raisons humanitaires/d'exploitation par le travail » au titre de l'article 18 était de 80 en 2012, de 20 en 2013 et de 3 jusqu'au 30 avril 2014.

160. Le GRETA a été informé qu'il existait d'importantes différences d'une région à une autre, et parfois à l'intérieur d'une même région, lorsqu'il s'agit de proposer la voie « sociale » au même titre que la voie « judiciaire » pour obtenir un permis de séjour. De nombreux *Questure* ne proposeraient pas la « voie sociale » aux victimes de la traite et tenteraient de les orienter vers la « voie judiciaire », soit en ne les informant pas correctement des possibilités qui leur sont offertes, soit en leur refusant simplement la « voie sociale », même si elles remplissent les conditions requises. Ainsi, l'octroi d'un permis de séjour au titre de l'article 18 dépend en pratique de la capacité de la victime à participer à une procédure pénale en apportant des éléments de preuve pour que le trafiquant puisse être arrêté, contrairement à ce que prévoit le droit italien.

<sup>61</sup> Article 27, paragraphe 1, alinéa a), du décret présidentiel n° 394/1999 portant application du texte unique sur l'immigration.

<sup>62</sup> Voir, par exemple, tribunal administratif régional du Piémont, Turin, section II, 15 mars 2009, n° 1421 ; tribunal administratif régional de l'Ombrie, Pérouse, section I, 6 avril 2006, n° 210 ; Conseil d'Etat, section VI, 10 octobre 2006, n° 6023.

<sup>63</sup> La note de service du ministre de l'Intérieur la plus récente sur ce sujet date du 28 mai 2007 et s'intitule « Article 18 du texte unique sur l'immigration ; permis de séjour pour des raisons de protection sociale ».

<sup>64</sup> Article 27, paragraphe 1, alinéa b), du décret présidentiel n° 394/1999 portant application du texte unique sur l'immigration.

161. Selon les autorités italiennes, la victime n'est pas tenue de quitter l'Italie une fois le programme social terminé. Le permis de séjour peut être transformé en permis de séjour pour étudier ou travailler, ce qui permet à la victime de rester en Italie. Cependant, pour que le permis de séjour soit transformé en permis de travail, un contrat de travail est exigé. Le GRETA a été informé que les personnes concernées avaient des difficultés à trouver un emploi après le programme, surtout en temps de crise économique. Il existe donc un risque que la victime de la traite se retrouve en situation de vulnérabilité une fois que le programme d'assistance et d'intégration sociales est terminé. Selon les informations données par les autorités italiennes, après que la victime a terminé le programme d'assistance sociale au titre de l'article 18 et obtenu un permis de séjour pour motifs humanitaires, un nouveau programme individuel est mis en place ; il permet à la victime d'obtenir un permis de travail, un emploi et un logement et de rencontrer régulièrement des représentants de l'association pour participer à des entretiens psychologiques et à des évaluations et discuter de la situation<sup>65</sup>.

162. Le GRETA a été informé qu'il reste très rare que le permis de séjour prévu à l'article 18 du texte unique sur l'immigration soit accordé aux victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail. En juillet 2010, l'Italie a adopté le décret législatif n° 109/2012 (« Loi Rosarno »), qui a introduit des circonstances aggravantes de l'infraction consistant à employer des travailleurs migrants en situation irrégulière, y compris en cas de « conditions de travail particulièrement abusives », ainsi que la sanction financière supplémentaire qui consiste à payer les frais de retour du travailleur dans son pays d'origine<sup>66</sup>. Un nouveau paragraphe 12-quater a été ajouté à l'article 22 du texte unique sur l'immigration. Il prévoit la possibilité d'octroyer un permis de séjour aux ressortissants étrangers ayant été soumis à des formes spécifiques d'exploitation par le travail. Cependant, l'exploitation doit se présenter sous une des formes aggravées prévues à l'article 603 bis, paragraphe 3, du CP (c'est-à-dire qu'au moins trois personnes doivent être concernées, ou au moins l'un des travailleurs concernés doit avoir moins de 16 ans, ou l'intéressé est exposé à de graves dangers liés aux caractéristiques du travail ou aux conditions de travail). En outre, la personne exploitée ne peut obtenir un tel permis de séjour que par la « voie judiciaire » : le permis est délivré par le *Questore*, sur proposition ou avec l'accord d'un procureur, à un ressortissant étranger qui a déposé une plainte et qui coopère à la procédure pénale engagée contre son employeur. Le permis de séjour est délivré pour une durée de six mois et peut être renouvelé pour un an ou une période plus longue, selon l'état d'avancement de la procédure pénale.

163. Le GRETA se félicite de la possibilité, pour les victimes de la traite, de se voir octroyer un permis de séjour à la fois compte tenu de leur situation personnelle (« voie sociale ») et lorsqu'elles coopèrent avec les autorités (« voie judiciaire »). **Le GRETA invite les autorités italiennes à prendre des mesures pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit prévu dans la législation italienne d'obtenir un permis de séjour renouvelable quelle que soit la forme d'exploitation subie, y compris en informant systématiquement les victimes, dans une langue qu'elles comprennent, des deux voies possibles pour obtenir un permis de séjour et en proposant les deux voies indifféremment.**

<sup>65</sup> Le GRETA note cependant que la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, mentionne, au paragraphe 62 de son rapport, que, lors de ses visites dans des centres d'identification et d'expulsion (CIE), plusieurs personnes ont déclaré qu'elles avaient été arrêtées alors qu'elles tentaient de renouveler leur permis de séjour délivré pour raisons sociales au titre de l'article 18.

<sup>66</sup> Décret législatif n° 109 du 16 juillet 2012 transposant la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

#### e. Indemnisation et recours

164. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures pour faire en sorte qu'une indemnisation des victimes par l'Etat soit garantie. Appliquer à la lutte contre la traite une approche fondée sur les droits humains suppose d'exercer des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants, en mettant l'accent sur le droit de la victime à un recours effectif. Par ailleurs, l'article 15, paragraphe 1, de la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

165. En vertu de l'article 74 du Code de procédure pénale italien, une victime de la traite a la possibilité de déposer une demande d'indemnisation au cours de la procédure pénale. Le juge peut soit fixer le montant de l'indemnisation, soit décider que la victime a droit à une indemnisation sans en fixer le montant précis, soit fixer le montant d'un versement anticipé à la victime. Dans les deux derniers cas, la victime doit engager une action au civil pour obtenir une décision sur le montant final. La décision de versement anticipé a l'avantage d'être immédiatement exécutoire, alors que si la juridiction pénale décide du montant final, la victime n'est pas indemnisée tant que le jugement n'est pas définitif. Les victimes sont souvent confrontées à un problème : elles ne parviennent pas à se faire indemniser par les trafiquants car ceux-ci n'ont pas de biens en Italie.

166. Avant l'entrée en vigueur du décret législatif n° 24/2014, l'Italie ne disposait pas de fonds public pour l'indemnisation des victimes de la traite. Les victimes qui ne parvenaient pas à se faire indemniser par les trafiquants n'avaient donc aucune possibilité d'obtenir réparation. Le décret législatif n° 24/2014 a introduit cette possibilité en modifiant l'article 12 de la loi n° 228/2003. Cet article prévoit la mise en place d'un « fonds pour les mesures de lutte contre la traite », destiné à financer les programmes d'aide et d'intégration sociale des victimes de la traite ; il doit désormais aussi servir à indemniser les victimes. Le montant de l'indemnisation est limité à 1 500 euros par victime. La demande d'indemnisation doit être présentée dans les cinq ans qui suivent une décision judiciaire reconnaissant le droit d'être indemnisé. Lorsqu'elle introduit sa demande, la victime doit prouver qu'elle n'a pas été indemnisée par l'auteur de l'infraction. Si celui-ci n'est pas connu, la victime peut présenter la demande dans un délai d'un an à compter de la décision de clore la procédure pénale correspondante.

167. Le GRETA a été informé qu'il est souvent difficile pour les victimes de la traite d'obtenir une aide juridique. Dans bien des cas, ces difficultés sont dues à la disposition légale qui fixe un revenu à ne pas dépasser pour pouvoir bénéficier de cette aide. En pratique, les victimes étrangères sont obligées d'apporter la preuve des revenus qu'elles perçoivent en Italie, mais également dans leur pays d'origine, ce qui est souvent très difficile et parfois impossible.

168. En ce qui concerne l'aide juridique pour les enfants victimes de la traite, la loi n° 172/2012 portant ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels a introduit un nouveau paragraphe 4 ter à l'article 76 du texte unique relatif aux frais de justice. Il précise que les enfants victimes de certaines infractions, y compris les infractions liées à la traite qui sont visées aux articles 600, 601 et 602 du CP, peuvent bénéficier d'une aide juridique gratuite sans avoir à justifier de leurs revenus.

169. Le GRETA a été informé de quelques cas d'indemnisation des victimes par les trafiquants<sup>67</sup>, mais d'une manière générale, les demandes d'indemnisation qui aboutissent semblent être davantage l'exception que la règle. Une information incomplète sur leurs droits, une assistance juridique insuffisante (faute des crédits nécessaires dans le cadre des programmes d'assistance), des difficultés à obtenir une aide juridique gratuite et la durée de la procédure judiciaire ont un effet dissuasif sur les victimes, qui renoncent souvent à exercer leur droit à une indemnisation.

<sup>67</sup>

Par exemple, la décision, rendue le 25 mai 2012 par la cour d'assises de L'Aquila, d'accorder à 17 femmes nigérianes victimes de la traite une indemnisation correspondant à 50 000 euros par victime. Disponible à l'adresse

170. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à adopter des mesures pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, et notamment à :**

- **faire en sorte que les victimes de la traite soient systématiquement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre ;**
- **s'assurer que les victimes aient effectivement accès à l'assistance d'un défenseur ;**
- **permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation en veillant à ce qu'elles aient effectivement accès à une aide juridique, quels que soient leurs revenus.**

171. **Le GRETA invite également les autorités italiennes à se demander si le montant maximal envisagé de 1 500 euros d'indemnisation par le fonds public est proportionné à la gravité de la violation des droits humains subie par les victimes de la traite et si ce montant justifie la lourde procédure qu'elles doivent suivre pour obtenir une indemnisation.**

f. **Rapatriement et retour des victimes**

172. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement visant à éviter la revictimisation, avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où elles-ci retournent : responsables de l'application des lois, ONG, juristes et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite. De plus, une victime ne peut être renvoyée si son renvoi contrevient à l'obligation de l'État, énoncée à l'article 40, paragraphe 4, de la Convention, d'assurer une protection internationale.

173. Selon les autorités italiennes, les programmes d'aide au retour volontaire des victimes de la traite sont mis en œuvre par des ONG conformément au droit national et avec les fonds alloués aux projets d'assistance. La procédure actuelle de retour volontaire prévoit une évaluation des risques et une évaluation au cas par cas, réalisées avant le retour, ainsi qu'un contrôle du programme d'assistance dans le pays de retour, six mois après le retour de la victime.

174. En outre, les autorités italiennes ont demandé à l'OIM de diriger un projet d'aide au retour volontaire et à la réinsertion des victimes de la traite, financé par le ministère de l'Intérieur. Il englobe des conseils avant le départ et la réinsertion après le retour. Selon l'OIM, depuis 2004, ce sont 300 victimes qui ont bénéficié d'une aide au retour volontaire.

175. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à adopter un cadre juridique et politique clair pour le retour des personnes soumises à la traite. À cet égard, les autorités italiennes devraient prendre des dispositions pour :**

- **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, et qu'il soit aussi tenu dûment compte de l'état de la procédure judiciaire ; cela suppose d'informer les victimes de la traite sur les programmes existants, de les protéger**

**contre la revictimisation et contre la traite répétée, et, dans le cas d'enfants, de respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ;**

- **développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin de garantir une évaluation sérieuse des risques et un retour des victimes en toute sécurité, ainsi que leur réinsertion effective ;**
- **garantir le respect de l'obligation de non-refoulement découlant de l'article 40, paragraphe 4, de la Convention.**

#### **4. Mise en œuvre par l'Italie des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural**

##### a. Droit pénal matériel

176. Selon l'article 18 de la Convention, les Parties sont tenues de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes constitutifs de la traite lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. De plus, la Convention impose aux Parties d'envisager de prendre des mesures pour incriminer le fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite (article 19). Fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, les soustraire, les altérer ou les détruire, ainsi que les procurer ou les fournir, sont des actes auxquels il faut aussi conférer le caractère d'infraction pénale, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite (article 20).

177. La législation italienne établit une seule infraction pénale pour la traite des êtres humains, en vertu de l'article 601 du Code pénal (CP), qui doit être lu en conjonction avec l'article 600 du CP (« Réduire ou tenir une personne en esclavage ou en servitude »). Les infractions de base énoncées aux articles 600 et 601 sont punissables de huit à 20 ans d'emprisonnement.

178. Certaines des circonstances aggravantes sont formulées en des termes identiques au paragraphe 3 de l'article 600, au paragraphe 2 de l'article 601 et au paragraphe 2 de l'article 602 du CP. Ces paragraphes prévoient l'augmentation de la peine d'un tiers à la moitié si les infractions sont commises à l'égard d'un enfant ou aux fins de l'exploitation de la prostitution ou du prélèvement d'organes.

179. En outre, l'article 602 ter du CP énonce de nombreuses circonstances aggravantes pour différentes infractions. L'article a été introduit par la loi n° 108/2010 portant ratification et application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, puis modifié par la loi n° 172 du 1<sup>er</sup> octobre 2012 portant ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels. Un certain nombre de circonstances aggravantes énumérées à l'article 602 ter du CP renvoient aux articles 600, 601 et 602 du CP et prévoient une augmentation de la peine comprise entre un tiers et deux tiers ; elles s'appliquent si :

- l'infraction est commise au détriment d'une personne de moins de 16 ans (augmentation de la moitié à deux tiers) ou de moins de 18 ans (augmentation d'un tiers à la moitié) ;
- l'infraction est commise à l'encontre de trois personnes ou plus ;
- l'infraction a entraîné un grave danger menaçant la vie ou l'intégrité physique ou mentale de la personne lésée ;
- l'infraction est commise en administrant de l'alcool ou des stupéfiants, des médicaments, ou des substances qui sont dans tous les cas néfastes pour la santé physique et mentale d'un mineur ;



- l'infraction est commise par un ascendant, un parent adoptif, ou son conjoint ou concubin, par le conjoint ou par des parents par alliance jusqu'au deuxième degré, par des parents jusqu'au quatrième degré collatéral, le tuteur ou une personne à laquelle le mineur a été confié pour qu'elle remplisse à son égard une mission de soin, d'éducation, d'instruction, de supervision, de garde ou d'insertion professionnelle, ou par des agents publics ou d'autres personnes chargées d'une mission publique dans l'exercice de leurs fonctions, ou l'infraction est commise au détriment d'un mineur atteint d'un handicap ou d'un trouble mental, qu'ils soient congénitaux ou aient une cause extérieure.

180. En outre, les peines prévues pour plusieurs infractions concernant la falsification de documents officiels par des agents publics ou des particuliers sont plus lourdes si les infractions sont commises pour perpétrer ou faciliter celles qui sont visées aux articles 600, 601 et 602 du CP. Le GRETA note que deux circonstances aggravantes mentionnées à l'article 24 de la Convention ne figurent pas dans le texte de ces articles : lorsque l'infraction est commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions et lorsque l'infraction a été commise dans le cadre d'une organisation criminelle. Les autorités italiennes ont fait référence à l'article 61, paragraphe 1, alinéa 9, du CP, qui prévoit une circonstance aggravante commune, applicable à toutes les infractions pénales : avoir commis l'acte en abusant des pouvoirs - ou en manquant aux devoirs - attachés à une fonction publique, à un service public ou à la charge d'un ministre du culte.

181. Parmi les autres dispositions pénales qui présentent un intérêt dans le cadre de la lutte contre la traite figurent l'article 603 bis du CP, intitulé « pourvoi illégal de main-d'œuvre et exploitation par le travail », et l'article 600 octies du CP, intitulé « utilisation d'enfants à des fins de mendicité » ; quiconque contraint un enfant de moins de 14 ans à mendier encourt une peine pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement.

182. D'après les autorités italiennes, des sanctions accessoires sont également prévues dans le droit italien : par exemple, l'interdiction d'exercer une fonction publique, qui peut être définitive ou d'une durée de cinq ans, selon que la peine de prison est supérieure ou non à trois ans.

183. Les articles 477, 480, 482 et 485 du CP confèrent le caractère d'infraction pénale aux actes énumérés à l'article 20 de la Convention (fabriquer un document de voyage ou d'identité frauduleux, le soustraire, l'altérer ou le détruire, ou encore procurer ou fournir un tel document) ; lorsque ces actes sont commis afin de permettre la traite des êtres humains, les peines sont augmentées d'une proportion pouvant aller jusqu'à un tiers (article 61, paragraphe 1, alinéa 2, du CP).

184. En ce qui concerne l'utilisation des services d'une personne qui est victime de la traite par des tiers qui ont connaissance de la situation de cette personne, le droit italien ne la définit pas comme une infraction pénale en soi, bien que dans certains cas cette utilisation de services puisse être considérée comme une participation à l'infraction pénale de traite.

185. Selon les autorités, le droit italien prévoit que des personnes morales, des entreprises et des associations, même dépourvues de personnalité juridique, peuvent voir leur responsabilité administrative engagée pour les infractions pénales visées aux articles 600, 601 et 602 du CP, et sont passibles d'amendes. Les autorités italiennes n'ont fait référence à aucun cas dans lequel une personne morale aurait été tenue pour responsable d'infractions de traite.

b. Non-sanction des victimes de la traite

186. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

187. Le droit italien ne contient aucune disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite. Les autorités italiennes ont mentionné l'article 54 du CP, selon lequel une personne ne peut être punie pour une infraction pénale commise dans un état de nécessité, c'est-à-dire si elle a été forcée de commettre l'infraction sous la violence ou la menace. D'après les autorités italiennes, si une victime de la traite est obligée ou contrainte à commettre un acte illégal pendant son exploitation, elle peut être considérée comme étant dans un « état de nécessité » et ne pas être sanctionnée.

188. En outre, l'article 111 du CP prévoit que quiconque contraint une personne qui n'est pas pénalement responsable ou punissable à commettre une infraction pénale est responsable de l'infraction commise et que les circonstances aggravantes prévues à l'article 112 du CP peuvent aussi s'appliquer. Enfin, l'article 611 du CP punit quiconque a recours à la violence ou à la menace contre autrui pour contraindre cette personne à commettre une infraction pénale.

189. Il n'y a généralement pas de problèmes lorsqu'une victime a été officiellement identifiée et lorsque la preuve de l'exploitation a été apportée dans le cadre d'une procédure pénale contre les trafiquants. Cependant, le GRETA est préoccupé par des informations indiquant que, lorsque la situation d'exploitation n'est pas officiellement établie ou reste floue, il arrive que des personnes qui sont victimes de la traite soient condamnées pour des infractions pénales, par exemple des vols à la tire, des vols à l'arraché ou le trafic de drogue. Bien souvent, la disposition de non-sanction ne serait pas non plus appliquée pour les infractions qui sont généralement liées à la situation de traite, comme l'entrée ou le séjour illégaux sur le territoire national, ou l'utilisation d'une fausse identité ou de documents d'identité falsifiés. Ces condamnations peuvent avoir des conséquences négatives pour les victimes de la traite, d'une part parce qu'elles entravent l'identification des victimes, et d'autre part parce que certains *Questore* ne délivrent pas de permis de séjour aux personnes accusées d'avoir commis des infractions pénales ou condamnées pour ces infractions. Le GRETA fait référence au rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, où il est souligné que la criminalisation des migrations irrégulières conduit aussi à incriminer des victimes en leur imputant des infractions qu'elles ont commises pendant qu'elles étaient soumises à la traite et dont elles ne devraient pas être tenues pour responsables<sup>68</sup>.

190. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, ou en élaborant des consignes en ce sens. Les procureurs devraient être encouragés à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite et à considérer la traite comme une violation grave des droits humains. Pendant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des infractions liées à l'immigration.** Dans ce contexte, il est fait référence aux recommandations sur la non-sanction destinées aux législateurs et aux procureurs qui figurent dans le document publié par le bureau de la Représentante spéciale de l'OSCE et Coordinatrice pour la lutte contre la traite des êtres humains, en collaboration avec le groupe de coordination des experts de l'Alliance contre la traite des personnes<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, consacré à sa mission en Italie, document A/HRC/26/37/Add.4, paragraphe 37, disponible sur :

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/Visits.aspx>

<sup>69</sup> <http://www.osce.org/secretariat/101002>

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

191. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1, paragraphe 1, (b)). Dans ce contexte, les Parties doivent coopérer dans le cadre des investigations ou des procédures pénales (article 32). De plus, la Convention précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes, et que les associations ou ONG qui ont pour objectif de lutter contre la traite ou de protéger les droits humains doivent pouvoir assister et soutenir la victime durant la procédure pénale, dans les conditions prévues par le droit interne et avec le consentement de la victime (article 27).

192. En Italie, les procédures judiciaires concernant la traite sont engagées à l'initiative du procureur compétent, à savoir le procureur antimafia de district.

193. Conformément aux articles 91 et suivants du Code de procédure pénale, les ONG ayant pour principale mission de promouvoir les droits de l'homme et de protéger les victimes de la traite peuvent se constituer partie civile dans une procédure pénale engagée contre des trafiquants. Pour pouvoir exercer ces droits procéduraux, les ONG doivent obtenir le consentement de la victime de l'infraction pénale en question, et un « avis d'intervention » doit être soumis à l'autorité ayant engagé la procédure.

194. Le GRETA a été informé par les autorités italiennes que toute une gamme de techniques spéciales d'enquête pouvaient être utilisées dans les cas de traite. Les autorités répressives peuvent avoir recours aux techniques suivantes : écoutes téléphoniques, interception de courriels et de fax, utilisation d'appareils d'écoute clandestine, vidéosurveillance, contrôle et gel de comptes bancaires. L'article 9 de la loi n° 146/2006 autorise le recours à des agents infiltrés dans les enquêtes sur un certain nombre d'infractions, dont l'esclavage, la traite, la prostitution d'enfants et la pornographie infantile, le trafic illicite de migrants et le proxénétisme/l'incitation à la prostitution. En règle générale, l'utilisation de techniques d'enquête spéciales ne peut être autorisée qu'en vertu d'une décision judiciaire ; toutefois, en cas d'urgence, le procureur est habilité à rendre une décision provisoire, qui devra être confirmée par le juge compétent dans un délai de 48 heures.

195. Selon les chiffres communiqués par la Direction nationale antimafia, le nombre de procédures pénales concernant les articles 600, 601 et 602 du CP s'élevait à 214 en 2012 (pour un total de 484 auteurs) ; 143 procédures étaient fondées sur l'article 600, 66 sur l'article 601, et 5 sur l'article 602. En 2011, ce sont au total 228 procédures pénales qui ont été engagées au titre des articles 600, 601 et 602 du CP, contre 774 trafiquants présumés ; en 2010, 229 procédures ont été engagées contre 479 trafiquants présumés ; et en 2009, on a compté 271 procédures contre 1 072 auteurs.

196. Les données recueillies par la Direction nationale antimafia ne précisent pas le nombre de condamnations mais les autorités italiennes ont indiqué que 14 condamnations pour traite avaient été prononcées en 2010, contre 9 en 2011. Le GRETA constate avec préoccupation que les taux de condamnation sont très faibles. A cet égard, il est fait référence au rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, consacré à sa mission en Italie ; selon ce rapport, les enquêtes sont longues et onéreuses, il arrive souvent que les premières déclarations de la victime ne soient pas considérées comme un moyen de preuve admissible et le ministère public doit réunir d'importants éléments de preuve avant l'audience<sup>70</sup>.

197. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les infractions relatives à la traite, quelle que soit la forme d'exploitation visée, fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites rapides et effectives, qui conduisent à des sanctions proportionnées et dissuasives.**

<sup>70</sup> Voir le paragraphe 65 du document A/HRC/26/37/Add.4, disponible sur : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/Visits.aspx>

d. Protection des victimes et des témoins

198. En vertu de l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment pendant et après les enquêtes et les poursuites à l'encontre des auteurs. Cette protection, qui peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.), doit être apportée aux victimes de la traite, aux personnes qui donnent des informations sur la traite ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites, aux témoins qui font une déposition et, si nécessaire, aux membres de la famille des personnes susmentionnées. De plus, l'article 30 de la Convention comporte une disposition qui oblige les Parties à prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation durant la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants.

199. Selon les autorités italiennes, les victimes de la traite sont hébergées dans des foyers dirigés par des ONG ou des collectivités locales dans le cadre des programmes d'assistance, dans le but de les protéger contre des actes de violences ou de représailles qui pourraient être commis par les trafiquants ou les exploités. Pendant l'enquête sur l'infraction de traite et le procès, les procureurs des directions antimafia de district peuvent appliquer tous les outils de la législation antimafia à l'égard des victimes et des témoins de la traite. Ils peuvent notamment décider qu'une escorte armée sera mise en place, qu'il sera procédé aux auditions par visioconférence ou que le huis clos sera prononcé dans les affaires concernant des mineurs. Un changement d'identité peut également être envisagé en présence d'un risque important pour la victime.

200. Les mesures de protection des témoins sont décrites dans la loi n° 82/1991, telle qu'elle a été modifiée par la loi n° 45/2001. Parmi ces mesures de protection, qui s'appliquent aux témoins et aux membres de leur famille, figurent la protection physique, le placement temporaire dans un lieu sûr, l'attribution d'un nouveau lieu de résidence permanent, la dissimulation de l'identité ou le changement d'identité, une aide financière ou un accompagnement social, ou encore une assistance médicale ou psychologique. La décision d'autoriser une personne à participer à un programme de protection des témoins est prise par la commission centrale chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de protection, sur proposition du procureur responsable de l'affaire pénale. Le principal critère pris en compte dans la décision d'accorder des mesures de protection est la menace grave qui pèse sur le témoin ou sur ses proches à cause de leur témoignage. Le service central de protection des témoins, qui fait partie de la direction centrale de la police judiciaire, est chargé de mettre en œuvre les programmes de protection des témoins.

201. Le GRETA note que, selon le rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, consacré à sa mission en Italie, les victimes de la traite bénéficient rarement d'une protection en pratique. De plus, la Rapporteuse mentionne des informations selon lesquelles les familles des victimes auraient fait l'objet de pressions et de menaces destinées à les forcer à se soumettre à l'exploitation<sup>71</sup>.

**202. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient utiliser pleinement toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter les intimidations pendant l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire.**

<sup>71</sup> Voir les paragraphes 63 et 64 du document A/HRC/26/37/Add.4, disponible sur : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/Visits.aspx>

## 5. Conclusions

203. Le GRETA prend note avec satisfaction des mesures adoptées par les autorités italiennes pour développer le cadre juridique de la lutte contre la traite des êtres humains et apporter une assistance de longue durée aux victimes de la traite. La possibilité, prévue par la législation, d'accorder un permis de séjour pour des raisons de protection sociale témoigne d'une approche centrée sur la victime. La participation de la société civile est un aspect important de la réponse de l'Italie à la traite et le GRETA salue les efforts déployés au niveau local et régional pour créer des réseaux visant à détecter et aider les victimes de la traite.

204. Tout en reconnaissant que l'Italie a déjà pris des initiatives importantes pour combattre la traite, le GRETA considère qu'il reste à relever plusieurs défis, au moyen de mesures législatives, politiques ou pratiques, afin de satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains décrite aux paragraphes 36 à 39.

205. Les efforts louables déployés au niveau local et les réseaux locaux ont besoin d'être dûment soutenus au niveau national : il s'agirait d'améliorer la coordination de tous les acteurs et d'adopter un plan d'action national global contre la traite. Le GRETA souligne l'importance d'associer les ONG et d'autres membres de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique anti-traite, y compris à l'évaluation des actions anti-traite.

206. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour sensibiliser le public et décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, pour toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile ; il faudrait aussi renforcer les mesures de prévention et de protection qui tiennent compte de la vulnérabilité particulière des enfants à la traite. Le GRETA attire l'attention sur la nécessité d'adapter les politiques anti-traite actuelles pour qu'elles comprennent des mesures visant à combattre la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail et à réduire les conséquences négatives de la criminalisation des migrations irrégulières pour les victimes de la traite.

207. En outre, le GRETA souligne l'importance de veiller à ce que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par la législation italienne et par la Convention. Il est nécessaire d'intensifier considérablement les efforts visant à identifier de manière proactive les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, les migrants en situation irrégulière et les enfants étrangers non accompagnés. Pour assurer la viabilité du système d'assistance, il est indispensable de garantir le financement à long terme des programmes d'assistance et de protection des victimes. Il faudrait aussi veiller plus activement à ce que les victimes de la traite aient effectivement accès à une indemnisation et ne soient pas sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

208. En vue d'appliquer pleinement l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime qui est préconisée par la Convention, il est également nécessaire de renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites concernant les infractions liées à la traite, de manière à ce que ces procédures aboutissent à des sanctions proportionnées et dissuasives.

209. Tous les professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite (membres des forces de l'ordre, procureurs, juges, inspecteurs du travail et travailleurs sociaux, par exemple) ont besoin d'être formés et informés régulièrement au sujet de la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains pour lutter contre la traite, sur la base de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

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

## Annexe I : liste des propositions du GRETA

### Définition du terme « traite des êtres humains »

1. Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que l'« accueil », en tant qu'action constitutive de l'infraction de traite, soit visé par la définition de la traite figurant dans le Code pénal.
2. Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que l'« enlèvement », en tant que moyen de commettre l'infraction de traite, soit visé par la définition de la traite figurant dans le Code pénal.
3. Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement que le consentement d'une victime à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite et encourager les victimes à se faire connaître des ONG et des pouvoirs publics.

### Approche globale et coordination

4. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à renforcer le cadre institutionnel de la lutte contre la traite afin d'améliorer la coordination et de garantir une participation plus efficace de tous les organismes publics jouant un rôle dans la lutte contre la traite, la prévention du phénomène et la protection des victimes.
5. En outre, le GRETA considère que, si le Département de l'égalité des chances doit remplir le rôle de structure de coordination de la lutte contre la traite en Italie, il faudrait investir dans ses ressources humaines et financières de manière à ce qu'il puisse effectivement s'acquitter de toutes les tâches liées à la traite.
6. De plus, constatant que le nouveau plan d'action national prévoit la création d'une commission interinstitutionnelle qui comprendra des représentants de la société civile, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient renforcer la coordination entre les organismes publics et les ONG luttant contre la traite et associer les ONG et d'autres membres de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique anti-traite, y compris à l'évaluation des efforts déployés en la matière.
7. Le GRETA exhorte également les autorités italiennes à prendre des mesures pour inscrire l'action nationale de lutte contre la traite dans une approche globale. Elles devraient notamment :
  - prendre en considération toutes les victimes de la traite, toutes formes d'exploitation confondues, dans le cadre juridique et politique anti-traite, tout en tenant compte de la dimension de genre de la traite et de la vulnérabilité particulière des enfants, y compris au moyen d'un plan d'action national global contre la traite ;
  - élaborer des lignes directrices sur l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers les services d'assistance, en s'appuyant sur l'expertise qui existe au niveau local et régional ;
  - renforcer les mesures de lutte contre la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail en y associant la société civile, les syndicats, les inspections du travail et le secteur privé, et en améliorant l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail et l'assistance à ces personnes ;
  - renforcer les mesures de prévention et de protection qui tiennent compte de la vulnérabilité particulière des enfants à la traite ;
  - réduire la vulnérabilité particulière à la traite qui caractérise les migrants en situation irrégulière.

8. Par ailleurs, le GRETA invite les autorités italiennes à envisager de nommer un Rapporteur national indépendant ou un autre mécanisme indépendant chargé du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'Etat (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).

9. Le GRETA invite également les autorités italiennes à étudier les conséquences de la législation relative à l'immigration, notamment de l'infraction d'entrée et de séjour illégaux, pour l'identification et la protection des victimes de la traite, et la poursuite des trafiquants.

### **Formation des professionnels concernés**

10. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à investir dans la formation permanente sur les questions liées à la traite pratiquée aux fins de différentes formes d'exploitation et sur les droits des victimes de la traite, pour tous les professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite, notamment les agents de l'immigration, les membres des forces de l'ordre, les inspecteurs du travail, les enquêteurs de police, les procureurs, les juges, les travailleurs sociaux, le personnel des centres d'identification et d'expulsion (CIE) pour les migrants en situation irrégulière, les membres d'ONG et les avocats. Les programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.

### **Collecte de données et recherche**

11. Aux fins de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques anti-traite, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à développer un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en recueillant des données statistiques fiables auprès de tous les principaux acteurs et en permettant la ventilation de ces données (selon le sexe, l'âge, le type d'exploitation, le pays d'origine et/ou de destination, et le caractère international ou national de la traite). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale.

12. Le GRETA invite les autorités italiennes à continuer de mener et soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante sur l'impact des politiques menées et peuvent servir de base pour les futures mesures. Parmi les domaines dans lesquels des recherches complémentaires sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite en Italie figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite nationale, la servitude domestique et la traite des enfants.

### **Coopération internationale**

13. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités italiennes dans le domaine de la coopération internationale et les invite à continuer de développer la coopération internationale, y compris en finalisant l'adoption de la législation régissant la création d'ECE et en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les pays d'origine et de transit, en vue de poursuivre les trafiquants, d'aider les victimes et de prévenir la traite.

14. En outre, le GRETA invite les autorités italiennes à continuer de contribuer aux activités de sensibilisation à caractère préventif dans les principaux pays d'origine des victimes de la traite trouvées en Italie.

### **Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande**

15. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à mener des actions de sensibilisation à toutes les formes de traite à l'échelle nationale. Les autorités italiennes devraient préparer les futures campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation en y associant la société civile et en s'appuyant sur les résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées. En outre, des actions de sensibilisation devraient être systématiquement mises en place par le biais du système éducatif.

16. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à poursuivre leurs efforts destinés à décourager la demande, à l'origine du problème de la traite, en veillant à ce que ces mesures soient équilibrées et n'entraînent pas l'incrimination des victimes de la traite. Les efforts visant à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail devraient comprendre le renforcement des inspections du travail, notamment dans les secteurs à haut risque comme l'agriculture, le bâtiment, le textile, l'hôtellerie/la restauration et le travail domestique, ainsi que des sanctions effectives pour les personnes qui exploitent les victimes de la traite.

17. En outre, le GRETA invite les autorités italiennes à envisager d'adopter des mesures législatives et autres pour conférer le caractère d'infraction pénale à l'utilisation de services fournis par une personne que l'on sait être victime de la traite.

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

18. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à renforcer la prévention au moyen de mesures sociales et économiques visant à favoriser l'autonomie des groupes vulnérables à la traite, notamment des personnes d'origine rom ou sinto, des migrants sans papiers et des demandeurs d'asile.

### **Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration**

19. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient déployer davantage d'efforts pour détecter et prévenir la traite par des mesures de contrôle aux frontières, et notamment :

- établir une liste de contrôle destinée à repérer les risques potentiels de traite dans le cadre de la procédure de demande de visas et former le personnel concerné à la détection des victimes potentielles de la traite ;
- fournir des informations écrites aux ressortissants étrangers envisageant de se rendre en Italie, dans une langue qu'ils comprennent, afin de les mettre en garde contre les risques de traite, de les informer de leurs droits et de les renseigner sur les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils.

### **Identification des victimes de la traite**

20. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier des mesures d'aide et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :

- renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes en instaurant un mécanisme national d'orientation qui définisse clairement le rôle à jouer par les différents agents de terrain qui peuvent être amenés à entrer en contact avec des victimes de la traite ;
- fournir aux acteurs de terrain des indicateurs opérationnels, des orientations et des « trousseaux à outils » à utiliser lors de l'identification, et les former à l'utilisation de ces outils, afin de s'assurer qu'ils adoptent une approche proactive et harmonisée pour détecter et identifier les victimes de la traite ; il faudrait mettre ces indicateurs à jour régulièrement, pour tenir compte de l'évolution permanente des caractéristiques des victimes de la traite et des types d'exploitation ;



- veiller à ce que les agents des services de détection et de répression, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail, les agents des frontières et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite, notamment en ce qui concerne les formes d'exploitation autres que sexuelles (exploitation par le travail, mendicité forcée) ;
- prêter une attention accrue à la détection des victimes de la traite parmi les mineurs non accompagnés et mettre en place un mécanisme d'identification spécifique, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui reçoive le concours de spécialistes de l'enfance et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale ;
- prendre des dispositions pour lutter contre le problème de la disparition d'enfants mineurs non accompagnés, en prévoyant pour eux un hébergement convenable et sûr et en leur attribuant des tuteurs légaux correctement formés ;
- développer des outils permettant de déterminer l'âge de la victime et veiller à ce que soient appliquées effectivement la présomption et les mesures prévues à l'article 10, paragraphe 3, de la Convention en cas d'incertitude sur l'âge de la victime, et les mesures prévues à l'article 10, paragraphe 4, si un enfant non accompagné est identifié comme victime de la traite ;
- améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile, notamment en établissant des procédures claires et contraignantes et en formant 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), 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).

### **Assistance aux victimes**

21. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à :

- s'assurer que l'assistance aux victimes de la traite n'est pas subordonnée à la coopération de la victime à l'enquête et à sa participation à la procédure pénale ;
- créer des projets d'assistance et des centres d'hébergement spécialement destinés aux enfants victimes de la traite, en tenant dûment compte de leurs besoins spécifiques et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

22. En outre, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient :

- évaluer les besoins de financement des programmes d'assistance et adapter les ressources respectives si nécessaire ;
- assurer un financement à long terme aux organisations de la société civile qui mettent en œuvre des projets d'assistance aux victimes, en soumettant leurs prestations à des contrôles de qualité et à une évaluation, l'objectif étant de garantir la continuité de l'assistance ;
- faire en sorte que, dans toute l'Italie, il y ait suffisamment de places dans les centres d'hébergement pour les hommes victimes de la traite.

### **Délai de rétablissement et de réflexion**

23. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à revoir la législation de manière à ce qu'elle contienne une définition explicite du délai de rétablissement et de réflexion prévu à l'article 13 de la Convention, et à ce que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention soient proposées aux personnes concernées durant cette période. Il convient de préciser que les victimes bénéficiant du délai de rétablissement et de réflexion ne peuvent pas être expulsées du territoire italien, que l'exécution des décisions d'expulsion doit être suspendue pendant ce délai, et que le délai de rétablissement et de réflexion n'est pas subordonné à la coopération de la victime avec les services de détection et de répression.

### **Permis de séjour**

24. Le GRETA invite les autorités italiennes à prendre des mesures pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit prévu dans la législation italienne d'obtenir un permis de séjour renouvelable quelle que soit la forme d'exploitation subie, y compris en informant systématiquement les victimes, dans une langue qu'elles comprennent, des deux voies possibles pour obtenir un permis de séjour et en proposant les deux voies indifféremment.

### **Indemnisation et recours**

25. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à adopter des mesures pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, et notamment à :

- faire en sorte que les victimes de la traite soient systématiquement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre ;
- s'assurer que les victimes aient effectivement accès à l'assistance d'un défenseur ;
- permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation en veillant à ce qu'elles aient effectivement accès à une aide juridique, quels que soient leurs revenus.

26. Le GRETA invite également les autorités italiennes à se demander si le montant maximal envisagé de 1 500 euros d'indemnisation par le fonds public est proportionné à la gravité de la violation des droits humains subie par les victimes de la traite et si ce montant justifie la lourde procédure qu'elles doivent suivre pour obtenir une indemnisation.

### **Rapatriement et retour des victimes**

27. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à adopter un cadre juridique et politique clair pour le retour des personnes soumises à la traite. À cet égard, les autorités italiennes devraient prendre des dispositions pour :

- 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, et qu'il soit aussi tenu dûment compte de l'état de la procédure judiciaire ; cela suppose d'informer les victimes de la traite sur les programmes existants, de les protéger contre la revictimisation et contre la traite répétée, et, dans le cas d'enfants, de respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin de garantir une évaluation sérieuse des risques et un retour des victimes en toute sécurité, ainsi que leur réinsertion effective ;
- garantir le respect de l'obligation de non-refoulement découlant de l'article 40, paragraphe 4, de la Convention.

---

**Non-sanction des victimes de la traite**

28. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, ou en élaborant des consignes en ce sens. Les procureurs devraient être encouragés à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite et à considérer la traite comme une violation grave des droits humains. Pendant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des infractions liées à l'immigration.

**Enquêtes, poursuites et droit procédural**

29. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les infractions relatives à la traite, quelle que soit la forme d'exploitation visée, fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites rapides et effectives, qui conduisent à des sanctions proportionnées et dissuasives.

**Protection des victimes et des témoins**

30. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient utiliser pleinement toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter les intimidations pendant l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire.

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

### **Institutions publiques**

- Département de l'égalité des chances relevant de la présidence du Conseil des ministres
- ministère de la Justice
- ministère du Travail et des Affaires sociales
- ministère des Affaires étrangères
- ministère de l'Intérieur
- Police nationale
- Regroupement opérationnel spécial (ROS) des Carabiniers et Commandement des Carabiniers pour la protection du travail
- *Guardia di Finanza* (police financière)
- Direction nationale antimafia (DNA)
- procureurs des directions antimafia de district (DDA) de Lecce et de L'Aquila
- institut national de la statistique (ISTAT)
- *Questura* de Lecce
- *Questura* de Naples
- direction régionale du travail de la Vénétie
- représentants des municipalités de Lecce, Naples, Padoue, Venise et Vérone

### **Organisations intergouvernementales**

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

### **Organisations non gouvernementales**

- Amnesty International Italie
- ASGI (association de juristes spécialisés dans les questions d'immigration)
- Associazione Micaela Onlus
- Be Free Cooperativa Sociale
- CNCA (réseau de la Communauté nationale de coordination de l'hospitalité)
- CGIL (syndicat)
- CISL (syndicat)
- Cooperativa Sociale Dedalus
- ECPAT
- On the Road Onlus
- Armée du Salut Italie
- UIL (syndicat)
- USMI (fédération italienne des congrégations de religieuses)

## **Commentaires du Gouvernement**

### **Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Italie**

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

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités italiennes le 29 juillet 2014 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités italiennes (uniquement disponibles en anglais), reçus le 12 septembre 2014 se trouvent ci-après.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Dipartimento per le Pari Opportunità  
Ufficio per gli affari generali, internazionali  
e gli interventi in campo sociale  
Servizio per gli affari generali e sociali*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPO 0007760 P-4.25.1  
del 12/09/2014



Rome, 12 September 2014

Ms. Petya Nestorova  
Executive Secretary of the Council of Europe  
Convention on Action against Trafficking in  
Human Beings  
Council of Europe  
F - 67075 Strasbourg CEDEX  
France

**Subject: Comments on the final report of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) – first evaluation round**

Dear Ms. Nestorova,

The Italian Government acknowledges receipt of the final report drawn up by the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy.

We would like to express our deep appreciation for your work in the drafting of the report and gratitude for your fruitful cooperation and highlight that the report and its proposals will be particularly useful for Italy's future activities on combating trafficking in human beings.

Upon GRETA's invitation, please find attached to this letter some comments that we deem to be important in order to contribute to a more precise overview of the situation in Italy.

We look forward to further cooperation with GRETA.

Yours sincerely,

Tiziana Zannini  
Contact person to GRETA

With reference to the request for contributions relating to the final report on Italy received from the GRETA group, we submit the following.

### **III. Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy**

#### **1. Integration of the core concepts and definitions contained in the Convention in the internal law**

*Point:*

- *n. 44: "In order to be fully consistent with the definition of THB in the Convention, GRETA considers that the Italian authorities should ensure that "receipt" as one of the actions for committing trafficking in human beings is covered by the definition of THB in the CC".*

The concept of receipt is indicated in the Convention of the Council of 3 May 2005 as one of the possible actions which can be used in the context of trafficking.

The element of receipt is covered by the new formulation of the offence of trafficking introduced by Legislative Decree n. 24 of 2014 that, among the active conducts listed, expressly includes the offer of hospitality - offers lodging- that must be considered substantially equivalent to the term "receipt" that is found in the Convention.

#### **4. Implementation by Italy or measures concerning substantive criminal law, investigation, prosecution and procedural law**

*Point:*

- *n. 197: "GRETA urges the Italian authorities to strengthen their efforts to ensure that crimes related to THB for all types exploitation are proactively investigated and prosecuted promptly and effectively, leading to proportionate and dissuasive sanctions".*

It should be pointed out that in the framework of the on-going initiatives of Italy's six-month Presidency of the European Union, the Central Operational Service of State Police, together with the Carabinieri Corps (and namely with the Carabinieri General Command and the Special Investigative Department), is working on the "Project on the fight against Trafficking in Human Beings", aiming at gathering an updated collection of the best practices identified in all EU countries with regard to the procedures to identify victims of THB. This project is intended for law enforcement officers, and in particular, for those from investigative units who shall use the information in their investigations and to better describe this criminal phenomenon.

- *n. 202: "GRETA considers that the Italian Authorities should make full use of all measures available to protect victims and witnesses of THB and to prevent intimidation during the investigation and during and after the Court proceedings".*

As provided for by the Italian Legislation, Law 45<sup>1</sup> of February 13, 2001 (articles 12 and 13), "special protection measures" can be applied to the "witness of justice,"<sup>2</sup> only if other measures result to be inadequate, by considering the quality and significance of the witness statements and the intimidation and retaliation potential exercised by the crime group whose members are accused by the witness.

In other cases, the Public Security Authority provides for more adequate protection and surveillance measures agreed upon at a provincial multi-agency level (Co-ordination Technical

Meeting at the Prefettura office) that are monitored at a central level by the Central Multi-Agency Unit for Personal Security.

---

<sup>1</sup> This law includes "amendments to the regulation concerning protection and sanctions to be imposed to co-operating witnesses of justice as well as the provisions supporting witnesses".

<sup>2</sup> This category includes the victims of crimes, persons informed of the facts and witnesses, as well as, in case, their cohabitants.