



G R E T A
GROUPE D'EXPERTS
SUR LA LUTTE CONTRE
LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

GRETA(2018)28

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

DEUXIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adopté le 7 décembre 2018

Publié le 25 janvier 2018

Ce document est une traduction de la version originale anglaise. Il peut subir des retouches de forme.



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

trafficking@coe.int

<http://www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking>

Table des matières

Préambule	4
I. Introduction	6
II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par l'Italie	9
1. Nouvelles tendances concernant la traite et les formes d'exploitation.....	9
2. Évolution du cadre juridique.....	10
3. Évolution du cadre institutionnel.....	13
4. Plans d'action nationaux	15
5. Formation des professionnels concernés.....	16
6. Collecte de données et recherches.....	20
III. Constats article par article	23
1. Prévention de la traite des êtres humains.....	23
a. Mesures visant à sensibiliser à la traite (article 5).....	23
b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5).....	24
c. Mesures de prévention de la traite des enfants (article 5)	31
d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5).....	35
e. Mesures visant à décourager la demande (article 6)	37
f. Mesures aux frontières (article 7).....	39
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes	41
a. Identification des victimes de la traite (article 10).....	41
b. Mesures d'assistance (article 12).....	47
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants (articles 10 et 12) .	50
d. Protection de la vie privée (article 11)	54
e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13)	54
f. Permis de séjour (article 14).....	55
g. Indemnisation et recours (article 15).....	57
h. Rapatriement et retour des victimes (article 16)	59
3. Droit pénal matériel	63
a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18).....	63
b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19)	65
c. Responsabilité des personnes morales (article 22).....	65
d. Non-sanction des victimes de la traite des êtres humains (article 26)	66
4. Enquêtes, poursuites et droit procédural	67
a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29).....	67
b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30)	70
c. Compétence (article 31).....	71
5. Coopération internationale et coopération avec la société civile	72
a. Coopération internationale (articles 32 et 33).....	72
b. Coopération avec la société civile (article 35)	74
IV. Conclusions	76
Annexe : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et non gouvernementales et autres membres de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	85
Commentaires du gouvernement	87

Préambule

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

Le GRETA se compose de 15 experts indépendants et impartiaux, avec des profils variés, qui ont été choisis pour leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le mandat des membres du GRETA est de quatre ans, renouvelable une fois.

Dans le cadre de son suivi par pays, le GRETA place toutes les Parties à la Convention sur un pied d'égalité. Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention selon une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, il sélectionne les dispositions particulières sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation et détermine quels sont les moyens les plus appropriés de mener son évaluation. Pour chaque cycle, le GRETA adopte aussi un questionnaire, qui sert de base à l'évaluation et qui est adressé à toutes les Parties.

Le premier cycle d'évaluation a été lancé en février 2010 et le questionnaire pour ce cycle a été envoyé à l'ensemble des Parties selon un calendrier adopté par le GRETA et établi en fonction des dates d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de chaque Partie. Le GRETA a décidé d'organiser des visites dans tous les États parties afin de collecter des informations complémentaires et de rencontrer directement les acteurs concernés, tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Début 2014, la plupart des Parties avaient déjà été évaluées une première fois ou étaient en cours d'évaluation, mais le nombre de Parties à la Convention ne cesse d'augmenter.

Le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation le 15 mai 2014. Après un premier cycle qui visait à donner une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par chaque Partie, le GRETA a décidé de consacrer ce deuxième cycle à l'examen des effets des mesures législatives, politiques et pratiques sur la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. L'application, à la lutte contre la traite, d'une approche fondée sur les droits humains reste au centre de ce deuxième cycle d'évaluation. De plus, une attention particulière est accordée aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite. Pour ce deuxième cycle, le GRETA a adopté un questionnaire qui sera adressé à tous les États ayant achevé le premier cycle, selon un calendrier approuvé par le GRETA.

Les rapports du GRETA reposent sur des informations collectées auprès de diverses sources et contiennent des recommandations destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Dans ses recommandations, le GRETA a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « exhorter », « considérer » et « inviter » ; ils correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action qu'il recommande à la Partie concernée de mener pour mettre sa législation et/ou sa pratique en conformité avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques du pays ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » que des améliorations sont encore nécessaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. Lorsqu'il « invite » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont d'ores et déjà sur la bonne voie.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Dans le cadre du dialogue confidentiel avec les autorités nationales, celles-ci ont la possibilité de soumettre, dans un délai de deux mois, des commentaires sur le projet de rapport du GRETA, ce qui leur permet de donner des informations complémentaires ou de corriger d'éventuelles erreurs factuelles. Le GRETA prend ces commentaires en compte pour établir son 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. À l'expiration de ce délai, le rapport du GRETA est rendu public, accompagné des éventuels commentaires de la Partie, et envoyé au Comité des Parties à la Convention.

I. Introduction

1. La première évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») par l'Italie s'est déroulée en 2013-2014. Après réception de la réponse de l'Italie au premier questionnaire du GRETA, le 4 juin 2013, une visite d'évaluation dans le pays a été organisée du 2 au 6 décembre 2013. Le projet de rapport sur l'Italie a été examiné à la 19e réunion du GRETA (du 17 au 21 mars 2014) et le rapport final a été adopté à sa 20e réunion (du 30 juin au 4 juillet 2014). Après réception des commentaires des autorités italiennes, le rapport final du GRETA a été publié le 22 septembre 2014¹.

2. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA prenait acte des mesures importantes prises par les autorités italiennes pour lutter contre la traite des êtres humains, qui avaient consisté à adopter des dispositions législatives et à mener des projets d'assistance et d'intégration sociale. Tout en reconnaissant le rôle joué par le Département de l'égalité des chances (DEC), le GRETA exhortait 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 et des organisations de la société civile. Le GRETA soulignait l'importance d'adopter de toute urgence un plan d'action national global de lutte contre la traite. Le GRETA appelait les autorités italiennes à renforcer leur action contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, à développer des mesures de prévention et de protection qui tiennent compte de la vulnérabilité particulière des enfants à la traite, et de prendre des mesures pour rendre les migrants en situation irrégulière moins vulnérables à la traite. Le GRETA saluait les initiatives de sensibilisation régionales et locales, mais soulignait l'importance de développer, à l'échelle nationale, la sensibilisation à toutes les formes de traite. Il exhortait également les autorités à intensifier leurs efforts destinés à décourager la demande à l'origine du problème de la traite des êtres humains.

3. Le GRETA s'inquiétait de l'absence de lignes directrices nationales ou de procédures standard pour identifier les victimes de la traite et exhortait les autorités italiennes à établir un mécanisme national d'orientation et à veiller à ce que le personnel sur le terrain adopte une approche proactive et harmonisée pour rechercher et identifier les victimes de la traite. Tout en saluant le travail des organisations de la société civile et des acteurs locaux qui viennent en aide aux victimes, le GRETA exhortait les autorités italiennes à veiller à ce que cette assistance ne soit pas subordonnée à la coopération des victimes à l'enquête et à la procédure pénale, et à assurer le financement à long terme des organisations qui mènent des projets d'assistance aux victimes. Le GRETA les exhortait également à inscrire la définition du délai de rétablissement et de réflexion dans la loi et à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à une assistance juridique et à une indemnisation. Le GRETA se disait préoccupé par des rapports indiquant que les victimes de la traite étaient parfois condamnées pour des infractions pénales, notamment liées aux migrations irrégulières, et exhortait les autorités italiennes à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas sanctionner les 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 s'inquiétait également des faibles taux de condamnation et exhortait 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.

¹ 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, GRETA(2014)18, disponible à l'adresse suivante : <http://rm.coe.int/1680631cc0>

4. En se fondant sur le rapport du GRETA, le Comité des Parties à la Convention a adopté, le 5 décembre 2014, une recommandation adressée aux autorités italiennes, dans laquelle il leur demandait de l'informer des mesures prises avant le 5 décembre 2016². Le rapport soumis par les autorités italiennes a été examiné lors de la 20^e réunion du Comité des Parties (tenue le 10 mars 2017). Le Comité des Parties a décidé de le transmettre au GRETA pour examen et de le rendre public³.

5. Depuis l'adoption de son premier rapport sur l'Italie, le GRETA a continué de suivre l'évolution de la situation concernant la traite des êtres humains en Italie, dans le cadre de son mandat consistant à veiller à la mise en œuvre de la Convention. Le 25 avril 2016, le GRETA a adressé une demande urgente d'informations aux autorités italiennes en application de la règle 7 des Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties⁴, puis effectué une visite selon la procédure d'urgence en Italie, du 21 au 23 septembre 2016, afin d'étudier la question spécifique des retours forcés, depuis l'Italie, des victimes de la traite et, plus généralement, toute difficulté rencontrée par les autorités italiennes pour mettre en œuvre la Convention compte tenu de l'augmentation des flux migratoires. Dans le rapport publié après la visite, le 30 janvier 2017, le GRETA a exhorté les autorités italiennes à améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les migrants et les demandeurs d'asile, en établissant des procédures claires et contraignantes, et en formant systématiquement les agents de la police de l'immigration et le personnel des centres de premier secours et d'accueil (CPSA ou « points d'enregistrement »), des centres d'accueil (CDA), des centres d'identification et d'expulsion (CIE) et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA). Le GRETA a également appelé les autorités à intégrer le thème de la prévention de la traite dans la formation de toutes les personnes travaillant avec des enfants non accompagnés ou séparés et à mettre en place des procédures d'identification spécialement conçues pour les enfants, qui tiennent compte de leur situation et de leurs besoins particuliers, en y associant des spécialistes de l'enfance. En outre, le GRETA a souligné qu'il convenait de privilégier les retours volontaires des victimes de la traite afin de garantir la prise en compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, et encouragé l'Italie à ne recourir aux retours forcés qu'en dernier ressort. Le GRETA a également souligné la nécessité de renforcer les partenariats internationaux en vue de combattre et démanteler les réseaux criminels impliqués dans la traite, et de poursuivre les auteurs de la traite.

6. Le 2 mai 2017, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation de la Convention au regard de l'Italie en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités italiennes. La date limite de réponse au questionnaire était fixée au 2 octobre 2017. L'Italie a soumis sa réponse le 30 octobre 2017⁵.

7. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA s'est appuyé sur la réponse des autorités italiennes au questionnaire, le rapport susmentionné qu'elles avaient soumis au Comité des Parties, et des informations reçues de la société civile. Une visite d'évaluation en Italie a eu lieu du 29 janvier au 2 février 2018 afin de rencontrer les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés, de recueillir des informations complémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée de :

- Mme Siobhán Mullally, Présidente du GRETA ;
- Mme Rita Theodorou Superman, membre du GRETA ;
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention ;
- M. Markus Lehner, administrateur au secrétariat de la Convention.

² Recommandation CP(2014)16 sur la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie, adoptée lors de la 15^e réunion du Comité des Parties, disponible à l'adresse suivante: <http://rm.coe.int/1680631c91>

³ Disponible à l'adresse suivante : <http://rm.coe.int/16806fd50d>

⁴ En vertu de la règle 7, « si le GRETA reçoit des informations fiables révélant une situation problématique qui appelle une réaction immédiate afin de prévenir ou limiter l'étendue de graves violations de la Convention ou leur nombre, il peut adresser une demande urgente d'informations à une ou plusieurs Parties à la Convention. Au vu des informations fournies par la ou les Parties concernées, ainsi que toute autre information fiable dont il dispose, le GRETA peut désigner des rapporteur(e)s pour évaluer la situation en question et, si nécessaire, effectuer une visite dans la ou les Parties concernées ».

⁵ Disponible à l'adresse suivante : <http://rm.coe.int/rq2-ita/168076be42>

8. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est entretenue avec des représentants du Département de l'égalité des chances relevant de la présidence du Conseil des ministres, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, du ministère de la Justice, du ministère du Travail et des Politiques sociales, du ministère de la Santé, du ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières, de la Direction nationale antimafia et antiterroriste, de la Police nationale, des Carabiniers, de la Police financière (*Guardia di Finanza*), de l'Association nationale des municipalités italiennes, de la Commission nationale pour le droit à l'asile, de la Commission territoriale de Rome pour l'octroi de la protection internationale, et de l'Institut national de la statistique. La délégation a également rencontré Mme Filomena Albano, médiatrice italienne pour les enfants et adolescents.

9. Des réunions séparées ont été organisées avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de syndicats, ainsi qu'avec des avocats et des chercheurs. La délégation du GRETA a aussi rencontré des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

10. Outre les entretiens qu'elle a menés à Rome, la délégation s'est rendue dans deux régions italiennes, la Sicile et la Toscane, où elle a rencontré des représentants des pouvoirs publics et de la société civile actifs dans les réseaux locaux de lutte contre la traite.

11. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans des foyers pour victimes de la traite et des centres « portes ouvertes » offrant des services aux victimes de la traite, gérés par des organisations non gouvernementales (Proxima et Penelope en Sicile et Donne in Movimento et Arnera en Toscane). Elle a également visité un centre d'accueil d'urgence (CAS) pour les femmes demandeuses d'asile à Torre Angela près de Rome.

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

13. Le GRETA tient à remercier les autorités italiennes pour leur coopération pendant la deuxième visite d'évaluation. Il salue également l'assistance fournie par des représentants du Département de l'égalité des chances relevant de la présidence du Conseil des ministres pour préparer le programme de sa visite et recueillir les renseignements nécessaires, notamment M. Michele Palma, directeur général du Bureau des affaires générales et internationales et des interventions dans le domaine social, et Mme Elena Falcomatà, du même département.

14. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport lors de sa 32^e réunion (9-13 juillet 2018) et l'a soumis aux autorités italiennes pour commentaires le 26 juillet 2018. Les commentaires des autorités italiennes ont été reçus le 22 octobre 2018 et ont été pris en compte par le GRETA lors de la considération et l'adoption du rapport final à l'occasion de sa 33^e réunion (3-7 décembre 2018). Le rapport rend compte de la situation jusqu'au 7 décembre 2018; les développements après cette date ne sont pas pris en compte dans l'analyse et les conclusions ci-dessous. Les conclusions résument les progrès réalisés depuis le premier rapport, les problématiques qui exigent une action immédiate et les autres domaines où des actions supplémentaires sont nécessaires (voir pages 75-85).

II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par l'Italie

1. Nouvelles tendances concernant la traite et les formes d'exploitation

15. L'Italie reste essentiellement un pays de destination des personnes soumises à la traite, mais aussi un pays de transit vers d'autres destinations en Europe. Comme le montrait déjà la première évaluation du GRETA, il n'existe pas de données sur le nombre total de victimes présumées et victimes de la traite identifiées chaque année, faute d'un système d'identification uniforme, mais le Département de l'égalité des chances (DEC) réunit des statistiques sur le nombre de victimes de la traite qui bénéficie chaque année des programmes d'aide d'urgence, de protection et d'intégration sociale financés par le DEC. Selon ces statistiques, 1 172 victimes ont reçu une assistance en 2016, la majorité d'entre elles étaient des femmes (954, soit 81,4 %) ; il y avait également 206 hommes et 12 étaient des personnes transgenres. Ces victimes comptaient 90,5 % d'adultes (1 061), contre 9,5 % d'enfants (111). Les principaux pays d'origine des victimes ayant bénéficié d'une assistance étaient le Nigeria (696 personnes, soit 59,4 % du total), la Roumanie (7 %), le Maroc (5,3 %) et l'Albanie (3,6 %). Seules trois victimes étaient de nationalité italienne et selon les autorités, la traite à l'intérieur du pays n'est pas vue comme un phénomène dans le pays. En ce qui concerne les formes d'exploitation, la majorité des victimes ayant bénéficié d'une assistance ont été soumises à l'exploitation sexuelle (674 personnes, soit 57,5 %), mais il y a également eu des cas d'exploitation par le travail (92), de criminalité forcée (37), de mendicité forcée (15), de mariage forcé (1) et d'exploitation multiple (72). Parmi les autres cas, 220 entraient dans la catégorie « autre » - ce qui fait référence aux personnes destinées à l'exploitation - et 61 entraient dans la catégorie « trafic illicite de migrants ». Outre les personnes aidées par des projets financés par le DEC, un certain nombre de victimes présumées de la traite qui demandent l'asile sont hébergées dans des établissements gérés par le Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (SPRAR).

16. Pour 2017, le nombre total de victimes de la traite ayant commencé à recevoir une assistance était de 1 050 (dont 85,6 % étaient de sexe féminin) ; 121 de ces victimes (11,5 %) étaient des enfants. En 2018 (jusqu'au 16 octobre 2018), 569 victimes ont commencé à recevoir une assistance (92,6 % d'entre elles étaient de sexe féminin) ; 42 de ces victimes (7,38 %) étaient des enfants. En 2017-2018, les principaux pays d'origine des victimes étaient le Nigeria, la Roumanie, le Maroc, le Bangladesh, le Pakistan, l'Albanie et la Bulgarie. La majorité des victimes qui ont bénéficié d'une assistance avaient été soumises à l'exploitation sexuelle (78 % en 2017 et 90 % en 2018) ; la deuxième forme d'exploitation la plus fréquente était l'exploitation par le travail (13 % en 2017 et 7 % en 2018), suivie de la mendicité forcée (1,9 % en 2017 et 1,5 % en 2018) et de la criminalité forcée (0,2 % en 2018 et 2,7 % en 2017).

17. Du fait de sa situation géographique, l'Italie est en première ligne face à l'afflux massif de demandeurs d'asile et de migrants. Environ 154 000 migrants et demandeurs d'asile sont arrivés en Italie par la mer en 2015, via la « route de la Méditerranée centrale », 181 463 en 2016, 119 369 en 2017 et 21 024 au cours des neuf premiers mois de l'année 2018⁶. La crise de la protection des réfugiés offre de nouvelles possibilités aux trafiquants et exploiters. Le nombre de femmes qui demandent une protection internationale et qui sont vulnérables à la traite des êtres humains ou qui sont déjà en train d'en être victimes a considérablement augmenté. Le nombre d'enfants non accompagnés ou séparés qui arrivent en Italie (environ 12 360 en 2015, 25 800 en 2016, 15 000 en 2017) et le manque de places dans les structures d'accueil et d'hébergement destinées aux enfants augmentent les risques de traite et d'exploitation (voir les paragraphes 105 et 108). Selon les estimations de l'OIM, plus de 80% des Nigériennes arrivant en Italie en 2016 sont susceptibles d'être victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle en Italie ou dans d'autres pays de l'Union européenne⁷. Dans ses Observations finales de 2017, concernant l'Italie, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'est inquiété de la prévalence de la traite des femmes et des filles en Italie et de leur prostitution forcée, en particulier dans le contexte des migrations⁸.

18. Le GRETA reconnaît les difficultés extrêmes que connaît l'Italie en raison de l'arrivée sans précédent de migrants et de réfugiés, ainsi que les efforts considérables déployés par les autorités, avec l'aide des organisations internationales et de la société civile, pour faire face aux défis que pose la crise de la protection des réfugiés. La relocalisation des demandeurs d'asile d'Italie vers d'autres pays de l'UE a été lente⁹, exposant les adultes vulnérables et les enfants non accompagnés à l'exploitation et à la traite alors qu'ils cherchent l'aide de passeurs et tentent de collecter des fonds pour leur voyage.

19. Le GRETA observe avec une vive préoccupation qu'il existe un écart significatif entre les chiffres susmentionnés du nombre de victimes ayant bénéficié d'une assistance officielle et l'ampleur réelle du problème de la traite en Italie, en raison des difficultés à détecter et à identifier les victimes de la traite, des problèmes de collecte des données et de l'attention insuffisante accordée à la traite à des fins autres que l'exploitation sexuelle ainsi qu'à la traite interne. Les autorités reconnaissent que la présence de flux migratoires mélangés rend difficile la distinction entre migrants économiques et ceux qui sont victimes de la traite et/ou qui ont besoin de protection internationale ou humanitaire.

2. Évolution du cadre juridique

20. Le cadre juridique italien en matière de lutte contre la traite des êtres humains a évolué depuis la première évaluation du GRETA.

21. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, le décret législatif n° 24 du 4 mars 2014, visant à mettre en œuvre la Directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, modifiait les articles 600 (« placement d'une personne dans des conditions d'esclavage ») et 601 (« traite des êtres humains ») du Code pénal (CP) et prévoyait d'adopter un plan d'action national contre la traite, a ajouté des dispositions concernant l'indemnisation des victimes de la traite par le Fonds d'État pour les mesures de lutte contre la traite, et a prévu la mise en place d'un programme unique pour le soutien des victimes de la traite. Ce texte était entré en vigueur avant la publication du premier rapport du GRETA, mais plusieurs de ses dispositions ont été mises en œuvre ultérieurement et sont donc examinées dans le présent rapport.

⁶ Source : IOM <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-meditteranee-en-2017-171-635-deces-en-mer-3-116>

⁷ IOM, *Human Trafficking along the Central Mediterranean Route*, 2017. Disponible en anglais sur : http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/IOMReport_Trafficking.pdf

⁸ CEDAW, Observations finales concernant le septième rapport périodique de l'Italie, 24 juillet 2017, p. 19, disponible sur : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/ITA/CO/7&Lang=Fr

⁹ Selon les données de l'OIM, au 30 avril 2018, 12 689 personnes au total avaient été réinstallées hors de l'Italie dans d'autres pays européens, principalement en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas. Disponible sur : <http://migration.iom.int/europe/>

22. En outre, la loi n° 199 du 29 octobre 2016 intitulée « Dispositions pour contrer le phénomène de l'emploi non déclaré et l'exploitation par le travail dans l'agriculture, et réaligner les salaires dans le secteur agricole » a modifié l'article 603-bis du CP (« Pourvoi illégal de main-d'œuvre et exploitation par le travail », phénomène que l'on désigne par le terme italien *caporalato*)¹⁰, et a criminalisé l'exploitation par le travail, indépendamment de l'existence d'un intermédiaire, rendant ces infractions passibles d'une peine d'emprisonnement de un à six ans (voire huit si le travailleur a fait l'objet de violences ou de menaces) et d'une amende de 500 à 1 000 euros par travailleur. Elle a également introduit la responsabilité administrative des entités juridiques et la saisie obligatoire de l'argent, des produits et des profits dans le cadre de ce délit. Les travailleurs victimes des infractions visées par cette loi peuvent demander et obtenir une indemnité du fonds public d'indemnisation des victimes de la traite (voir le paragraphe 208).

23. Un autre progrès accompli dans le domaine législatif est l'adoption de la loi n° 47 du 7 avril 2017 sur « les dispositions concernant les mesures de protection des mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers » (connue sous le nom de « loi Zampa »), en vigueur depuis le 19 mai 2017¹¹. L'article 17 de cette loi, intitulé « Enfants victimes de la traite », prévoit la mise en place d'un programme spécifique d'assistance pour les enfants qui ont été victimes de la traite, une assistance pour les personnes âgées de plus de 18 ans et la création d'un fonds annuel de 154 080 euros pour indemniser les enfants qui demandent réparation. En outre, la loi précise que la période maximale de rétention des enfants en centre d'accueil passe de 60 à 30 jours et que les enfants non accompagnés doivent être hébergés dans des structures séparées des adultes. La loi comprend également des dispositions relatives à la désignation de tuteurs bénévoles et à la détermination de l'âge.

24. Il convient de mentionner également le décret du président du Conseil des ministres du 16 mai 2016 mettant en place un programme unique d'urgence, d'assistance et d'intégration sociale pour les victimes de la traite et de l'exploitation (c'est-à-dire les victimes d'infractions visées aux articles 600 et 601 du CP). Ce programme unique remplace les deux précédentes formes d'assistance, dont l'une consistait en des projets de courte durée, au titre de l'article 13 de la loi n° 228/2003, et l'autre, en des projets de longue durée, au titre de l'article 18 du texte unique sur l'immigration¹².

25. De plus, le décret législatif n° 212 du 15 décembre 2015 visant à mettre en œuvre la Directive 2012/29/UE sur les normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité a introduit dans le Code de procédure pénale l'article 90-bis intitulé « Informations des victimes » (voir le paragraphe 209).

¹⁰ L'article 603 bis (« *intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro* ») a été introduit pour la première fois dans le CP en 2011 en vue de lutter contre l'exploitation des migrants.

¹¹ Disponible sur : http://www.camera.it/leg17/465?tema=minor_i_stranieri_non_accompagnati

¹² Voir les paragraphes 137 et suivants du premier rapport du GRETA sur l'Italie.

26. En outre, plusieurs documents législatifs secondaires concernant la protection internationale se rapportent à la protection des victimes de la traite. Le décret législatif n° 142/2015 (en vigueur depuis le 30 septembre 2015) a transposé la Directive 2013/33/UE établissant des normes minimales pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale et la Directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale. Le décret législatif 142/2015 ajoute à la liste des « personnes vulnérables », les victimes de la traite dont les demandes de protection internationale doivent être examinées en priorité par les commissions territoriales. Le système d'accueil des demandeurs d'asile, qui est coordonné par le ministère de l'Intérieur, est organisé en deux phases: i) la première phase d'accueil, qui se déroule dans des centres spécialisés où les demandeurs d'asile restent le temps strictement nécessaire à la procédure d'identification – des centres de premier secours et d'accueil (CPSA), des centres d'accueil (CDA), des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA) et des centres d'accueil (« extraordinaire ») d'urgence (CAS) ; et ii) la seconde phase d'accueil, gérée par le système de protection des demandeurs d'asile ou réfugiés (SPRAR) avec la participation directe des collectivités locales, et destinée à l'insertion sociale des demandeurs d'asile/réfugiés. Pour pallier le manque d'espace dans les centres d'accueil et le SPRAR, l'article 11 du décret législatif 142/15 prévoit que le préfet peut ordonner l'hébergement des migrants dans des centres d'hébergement temporaire (« extraordinaire »), CAS, pendant le temps strictement nécessaire à la recherche de places dans les deux autres types de centres.

27. En outre, le décret présidentiel n° 21/2015 régissant les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale contient des dispositions destinées à clarifier les différentes étapes de la procédure d'asile ; par exemple, il décrit la composition et le fonctionnement de la Commission nationale pour le droit à l'asile et les Commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale, et énonce des règles concernant le fonctionnement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA) et les services à assurer dans ces centres.

28. Au cours de la période qui a suivi l'adoption du projet de rapport du GRETA sur l'Italie, le décret-loi n° 113/2018 sur la protection internationale, l'immigration et la sécurité publique (dit « décret Salvini ») a été adopté par le Gouvernement italien le 4 octobre 2018. Après son adoption par le Sénat et la Chambre des députés, le 28 novembre 2018, le décret-loi a été transformé en loi. Il modifie les dispositions du décret législatif n° 286/98 (texte unique sur l'immigration) et du décret législatif n° 142/2015. Le nouveau décret-loi prévoit l'abolition de la protection humanitaire qui était accordée en application de l'article 5, paragraphe 5, point 6, du décret législatif n° 286/98. Cette forme de protection – à distinguer de la reconnaissance du statut de réfugié et de la protection subsidiaire – permettait aux services de police (Questure) de délivrer un permis de séjour pour motifs humanitaires à des ressortissants étrangers qui demandaient l'asile ; apparemment, un tel permis aurait été accordé à environ 25 % des demandeurs d'asile (20 000 personnes en 2017). Le décret-loi remplace la protection humanitaire par un permis de séjour spécialement destiné aux victimes de violence domestique ou de formes graves d'exploitation par le travail, aux personnes ayant un besoin urgent de soins médicaux, aux personnes venant d'un pays qui est temporairement en situation de catastrophe naturelle et aux personnes ayant accompli des actes qui témoignent d'un civisme exemplaire. Le décret-loi instaure aussi la possibilité de retenir des demandeurs d'asile dans des hotspots pour une durée pouvant aller jusqu'à 30 jours, afin d'établir leur identité et leur nationalité. Parmi les autres mesures relatives à l'immigration figure l'allongement de la période durant laquelle des migrants en situation irrégulière peuvent être retenus dans des centres d'identification et d'expulsion (actuellement appelés Centri di Permanenza per il Rimpatrio, CPR) ; cette période passe de 90 à 180 jours, afin de donner davantage de temps aux autorités pour mener à terme la procédure d'expulsion. En outre, le décret-loi supprime le système SPRAR et le remplace par un système de protection réservé uniquement aux bénéficiaires d'une protection internationale et subsidiaire, aux enfants étrangers non accompagnés et aux titulaires d'un permis de séjour délivré pour des raisons spéciales. Des préoccupations au sujet des dispositions du décret-loi ont été exprimées par de nombreuses organisations internationales et de la société civile, selon lesquelles le décret-loi rendra les demandeurs d'asile encore plus invisibles, prolongera la rétention administrative, profitera aux trafiquants et exacerbera les tensions sociales. Selon le HCR, les nouvelles mesures, dans leur version actuelle, n'offrent pas de garanties adéquates aux personnes vulnérables, telles les victimes d'abus et de torture. Le HCR se déclare également préoccupé par la situation dans les hotspots (CPSA), qui sont souvent surpeuplés et situés dans des lieux isolés ; il recommande de conserver le système SPRAR¹³.

29. Les mesures susmentionnées sont examinées plus en détail dans la suite du présent rapport.

3. Évolution du cadre institutionnel

30. Le cadre institutionnel de la lutte contre la traite en Italie a également connu certains changements depuis le premier rapport du GRETA. Le 2 août 2016, un comité directeur (*Cabina di regia*) a été créé en vertu du plan d'action national, sous l'autorité du Département de l'égalité des chances (DEC) relevant de la présidence du Conseil des ministres. Le comité sert de forum interinstitutionnel national pour la planification, la mise en œuvre et le financement des mesures de lutte contre la traite des êtres humains dans le cadre du plan d'action national. Il est présidé par le sous-secrétaire d'État chargé de l'égalité de genre et se compose de représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère de l'Éducation, de la sphère universitaire et du milieu de la recherche, du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, du ministère de la Santé, du ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières, du ministère de la Défense, du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère du Travail et des Politiques sociales, de la Direction nationale antimafia, des Carabiniers, de la Police nationale, de la Police financière, et des collectivités régionales et locales. Au moment de la visite d'évaluation du GRETA, le comité directeur avait tenu trois réunions (dont la dernière en décembre 2017). Le GRETA a été informé que des ONG et des syndicats avaient été invités à la réunion du comité directeur en décembre 2017, à des fins de consultation, mais qu'ils n'étaient pas considérés comme des membres de plein droit de ce comité.

¹³ https://www.unhcr.it/news/unhcr-richiama-lattenzione-sullimpatto-provvedimenti-sulla-protezione-internazionale-oggi-discussione-al-senato.html?fbclid=IwAR30_0oTCpapMEPMutXPO93Z48XmbZ90uocEhnHcMX9R-YJINY4xVZszavq

31. Au sein du comité directeur, quatre groupes de travail ont été créés en vue d'assurer la mise en œuvre de différents aspects du plan d'action national respectivement chargés de la prévention, de la protection, de la coopération, et de la coordination entre le système de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile et celui des victimes de la traite. Parmi les membres de ces groupes de travail figurent des représentants de la société civile et d'organisations internationales concernées (OIM, UNHCR).

32. À la suite des élections législatives de mars 2018 et de la formation du nouveau Gouvernement italien le 1er juin 2018, il y a eu d'importants changements de personnel au sein du DEC. Les nouveaux responsables de la coordination des activités anti-traite ont tenu leur première réunion avec les partenaires concernés le 4 septembre 2018. La prochaine réunion du comité directeur devait se tenir en décembre 2018.

33. Tout en saluant la création du comité directeur et de ses groupes de travail, le GRETA reste préoccupé par la capacité limitée du DEC de mener et de coordonner la lutte contre la traite en Italie¹⁴. Le GRETA note également que des ONG spécialisées et des syndicats ne sont pas suffisamment associés au travail du comité directeur. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient renforcer la coordination de l'action nationale contre la traite des êtres humains en mettant en place une structure de coordination spécialisée, dotée d'un personnel en nombre suffisant et chargée de rassembler l'action des ministères et organismes concernés, ainsi que de faire en sorte que les ONG, syndicats et autres acteurs de la société civile prennent part dans la préparation, l'exécution et l'évaluation des mesures anti-traite, par le biais du comité directeur et de ses groupes de travail.**

34. Le GRETA a été informé que le DEC agissait également en tant que «mécanisme équivalent» au sens de l'article 19 de la directive 2011/36/UE¹⁵. Le GRETA tient à souligner que l'article 29 de la Convention établit une distinction claire entre la coordination nationale et le rapporteur national. De l'avis du GRETA, le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris le Coordinateur national et, à cette fin, d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents. La séparation structurelle entre les fonctions exécutives et les fonctions de contrôle permet d'évaluer objectivement la mise en œuvre de la législation, des politiques et des activités anti-traite, d'identifier les lacunes et les insuffisances, et de formuler des recommandations juridiques et politiques de portée générale. Par conséquent, **le GRETA considère que les autorités italiennes devraient examiner la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner en tant que rapporteur national un autre mécanisme qui serait une entité organisationnelle indépendante chargée d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite des institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et institutions concernées (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).**

¹⁴ Dans son premier rapport sur l'Italie (paragraphe 56), le GRETA a noté que « les ressources humaines et financières actuelles du DEC sont insuffisantes pour diriger et coordonner la lutte contre la traite des êtres humains, étant donné le nombre de fonctions différentes qui relèvent de sa responsabilité et le volume des tâches que ses fonctionnaires doivent accomplir ».

¹⁵ « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour établir des rapporteurs nationaux ou des mécanismes équivalents. Ces mécanismes ont notamment pour mission d'évaluer les tendances de la traite des êtres humains, de mesurer les résultats des actions de lutte contre la traite, y compris la collecte de statistiques en étroite coopération avec les organisations de la société civile concernées actives dans ce domaine, et de faire rapport. »

4. Plans d'action nationaux

35. Le 26 février 2016, le Conseil des ministres a adopté le 1^{er} plan d'action national contre la traite et les formes graves d'exploitation en vertu de l'article 9 du décret législatif n° 24/2014. Conçu pour accroître l'efficacité des mesures nationales anti-traite dans les domaines des « 4 P » (prévention, poursuites, protection et partenariat), le plan d'action national prévoit, à titre d'exemples, les mesures suivantes :

- améliorer les connaissances en matière de traite, y compris par le biais de recherches (concernant, par exemple, les groupes vulnérables, le recrutement de victimes en ligne et sur les réseaux sociaux, le rôle du crime organisé et de la corruption dans la traite), et organiser des activités de sensibilisation ;
- prévenir la traite dans les pays d'origine, en lançant notamment des initiatives de coopération;
- coopérer avec le secteur privé pour sensibiliser le grand public au recours au travail forcé, encourager la responsabilité sociale des entreprises et promouvoir l'élaboration d'un système incitatif à cette fin ;
- collaborer avec l'Inspection nationale du travail pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail ;
- renforcer la coopération judiciaire et l'approche interinstitutionnelle pour sanctionner les infractions de traite ;
- établir des mécanismes appropriés pour recenser rapidement les victimes de la traite en rédigeant des directives spécifiques ;
- établir un mécanisme national d'orientation ;
- créer un programme unique d'urgence, d'assistance et d'intégration sociale pour les victimes de la traite ;
- créer une base de données complète sur la traite des êtres humains ;
- dispenser des formations interinstitutionnelles ;
- apporter une aide au retour volontaire dans le pays d'origine ;
- adopter des directives spécifiques sur le respect de l'obligation d'informer les victimes de leurs droits.

36. Le plan d'action national précise que, selon une analyse du Département de l'égalité des chances, un montant total légèrement inférieur à 50 millions d'euros a été affecté aux mesures de lutte contre la traite et de protection sociale des victimes pendant la période 2012-2016, soit un montant annuel avoisinant 12,5 millions d'euros¹⁶. Dans le cadre du plan d'action national, le 3 juillet 2017, le Gouvernement italien a lancé un nouvel appel à propositions de projets d'assistance aux victimes, pour un montant total de 23 millions d'euros (les projets s'étendraient sur plus de 15 mois, à compter du 1^{er} décembre 2017). En 2017, un budget supplémentaire de 200 000 euros a été alloué au lancement d'activités liées à la création d'une base de données nationale sur la traite. Le GRETA salue l'augmentation considérable des crédits budgétaires consacrés aux projets anti-traite. Toutefois, les fonds ne sont toujours pas à la hauteur des besoins réels (voir le paragraphe 171).

¹⁶ Presque 85 % de cette somme ont financé des projets d'assistance en vertu de l'article 18 du texte unique sur l'immigration et de l'article 13 de la loi n° 228/2003 ; sur ce montant, la part des fonds publics italiens s'élevait à 71 % (une moyenne de 7,5 millions d'euros par an) et celle des fonds européens était de 5 %.

37. Le GRETA, qui a été informé que le premier plan d'action national contre la traite expirerait fin 2018. Les autorités italiennes ont indiqué qu'elles envisageaient d'évaluer la mise en œuvre du premier plan d'action national, sans préciser si cette évaluation serait faite par un organisme indépendant ; elles ont aussi indiqué qu'elles tiendraient compte du rapport et des recommandations du GRETA lors de l'élaboration du prochain plan. Le GRETA souligne l'importance d'une évaluation externe indépendante de la mise en œuvre du plan d'action national, afin de mesurer l'impact des actions menées et de planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite. Ce suivi indépendant est dans l'esprit de l'application, à l'action anti-traite, de l'approche fondée sur les droits humains de la Convention. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient faire évaluer la mise en œuvre du plan d'action national par un organisme indépendant et utiliser les résultats de cette évaluation pour élaborer le deuxième plan d'action national contre la traite, en concertation avec tous les partenaires concernés, y compris les acteurs de la société civile.**

38. Le plan d'action national souligne que la lutte contre la traite s'inscrit dans une approche de la gouvernance « multi-niveau », qui implique différents niveaux de responsabilité. Outre le niveau national représenté par le Département de l'égalité des chances, des projets de lutte contre la traite des êtres humains sont également élaborés et financés au niveau régional (principalement par les services locaux chargés de la protection sociale et des politiques sociales et les services locaux du travail et de la formation, qui sont responsables de la gestion du Fonds social européen) et au niveau local (services sociaux et acteurs locaux associés).

39. Il convient également de mentionner le quatrième plan d'action national pour la prise en charge et le développement des enfants et des adolescents (2016-2017), qui a été élaboré par l'Observatoire national des enfants et des adolescents et adopté en vertu d'un décret présidentiel le 31 août 2016. Le plan d'action national de prévention et de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants 2015-2017 a été complètement pris en considération dans le cadre du 4ème plan d'action national pour la prise en charge et le développement des enfants et des adolescents.

40. En outre, l'Italie a adopté un plan d'action national sur les entreprises et les droits humains (2016-2021), qui est axé sur six priorités - notamment la lutte contre le *caporalato* et d'autres formes d'exploitation, le travail forcé, l'esclavage et le travail des enfants - et qui accorde une attention particulière aux migrants et aux victimes de la traite (voir le paragraphe 134).

5. Formation des professionnels concernés

41. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités italiennes devraient continuer d'investir dans la formation aux questions liées à la traite pratiquée aux fins de différentes formes d'exploitation et aux 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 pour les migrants en situation irrégulière, les membres d'ONG et les avocats. Il soulignait que 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 leur indemnisation et faire condamner les trafiquants.

42. L'article 5 du décret 24/2014 prévoit l'élaboration de programmes de formation obligatoires pour les professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite. Le plan d'action national s'appuyait sur cette disposition en soulignant l'importance de la formation comme élément central des mesures de prévention, pour tous les acteurs de première ligne, tant publics que privés, notamment ceux qui mènent des projets anti-traite sur les sites de débarquement, les employés des centres d'accueil, les Commissions Territoriales pour l'octroi de la protection internationale, les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les professionnels de santé, les inspecteurs du travail, et d'autres agents publics. Il convient d'accorder la priorité à la formation des membres des forces de l'ordre, en particulier les policiers locaux, car ils sont souvent les premiers à établir un contact avec les victimes potentielles de la traite. Bien que le plan d'action national ait mis en avant l'importance de former les professionnels concernés, le GRETA est préoccupé par le fait qu'il n'exige pas clairement que cette formation soit obligatoire pour les professionnels concernés et ne lui attribue pas un budget propre. De plus, il ne précise pas de quelle façon ni à quelle fréquence les formations seraient évaluées.

43. Entre le 22 et le 26 janvier 2018, l'Italie et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont organisé conjointement un exercice de formation axé sur la simulation, intitulé « Combattre la traite en lien avec les flux migratoires », dans les infrastructures de formation du Centre d'excellence pour les unités de police de stabilisation (CoESPU) des Carabiniers à Vicence. Cet exercice visait à renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites afférentes aux infractions liées à la traite, et à repérer rapidement les victimes le long des routes migratoires, en promouvant une approche fondée sur les droits humains et la coopération interinstitutionnelle. Au total, 59 participants italiens ont suivi cette formation, notamment 12 magistrats instructeurs, quatre juges, quatre avocats, deux agents de la police de l'immigration, 20 travailleurs sociaux, quatre médiateurs culturels, ainsi que des procureurs, des inspecteurs du travail, des agents des services d'asile et des représentants d'ONG.

44. Les programmes de formation des forces de l'ordre (Police nationale, Carabiniers, *Guardia di Finanza*) comprennent l'identification des victimes et les enquêtes sur les infractions de traite. En 2015, la Direction centrale de la Police nationale, en coopération avec le Regroupement opérationnel spécial (ROS) et le Commandement des Carabiniers pour la protection du travail, a publié un « Manuel sur la traite – Indicateurs pour les enquêteurs », qui est utilisé dans la formation initiale de tous les enquêteurs. En outre, les Lignes directrices pour l'identification rapide des victimes de la traite, adoptées dans le cadre du plan d'action national de lutte contre la traite¹⁷, présentent des indicateurs pour l'identification des victimes de la traite pratiquée aux fins de différentes formes d'exploitation (voir paragraphe 144). Selon les informations fournies par les autorités italiennes, des cours de remise à niveau et de spécialisation destinés aux agents de la police judiciaire ont débuté en janvier 2017 et se poursuivront peut-être en 2018 à l'intention des agents de la Police nationale qui travaillent dans les unités d'enquête de la Questure (escadrons mobiles et Digos) et dans les laboratoires régionaux et interrégionaux de la police technique et scientifique, ainsi qu'à l'intention des unités de police judiciaire des services de police routière et ferroviaire.

45. De plus, le personnel de la Direction centrale anti-criminalité de la Police nationale a participé aux activités du projet européen « Euromed Police III » qui comprenaient, entre autres, un séminaire sur la lutte contre la traite (27-31 janvier 2014) tenu à Rome avec le concours de l'Unité nationale du CEPOL (notamment des membres des forces de l'ordre de pays du Sud de la Méditerranée). En outre, en 2015, dans le cadre du projet européen « TEMVI », de lutte contre la traite des enfants à des fins d'activités criminelles forcées (voir le paragraphe 64), quatre réunions de formation (dont trois interinstitutionnelles et une pour les travailleurs sociaux) ont été organisées à l'université de Padoue et un protocole d'intervention interinstitutionnel a été rédigé.

46. Les autorités italiennes ont également mentionné le projet en cours financé par l'Union européenne « BMM - Better Migration Management », qui englobe une formation sur l'immigration clandestine et la traite des êtres humains destinée aux policiers de pays de la Corne de l'Afrique (Ethiopie, Djibouti, Érythrée, Kenya, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Ouganda) avec la participation de la Direction centrale anti-criminalité de la Police nationale. L'un des domaines d'action consiste à améliorer la coopération entre les enquêteurs, les procureurs et les juges en vue de poursuivre et de punir efficacement les auteurs de la traite des êtres humains.

47. En tant que membre de l'Union européenne, l'Italie participe aux programmes et aux activités de formation mis en œuvre par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) dans les domaines du contrôle des frontières, notamment la traite des êtres humains.

48. La *Guardia di Finanza* organise une formation pour le personnel de première ligne qui gère les urgences liées aux migrations irrégulières. En 2017, cinq initiatives de formation ont été organisées aux niveaux central et périphérique. Le plan de formation pour 2018 prévoit également cinq initiatives de formation en ligne destinées au personnel de première ligne (un total de 1 600 personnes).

49. En collaboration avec le ministère de l'Intérieur, le HCR a dispensé des formations sur l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile aux membres des Commissions territoriales qui traitent les demandes d'asile ; ces formations étaient fondées sur les nouvelles lignes directrices pour l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile (voir paragraphe 150). En 2017, 11 ateliers de formation ont été mis en place sur l'ensemble du territoire italien. En 2018, quatre formations ont été organisées pour les membres des Commissions territoriales (à Milan, Brescia, Pérouse et Cagliari) et quatre autres sont prévues avant la fin 2018 (à Foggia, Reggio de Calabre, Trapani et Trieste). Depuis le début du projet, près de 230 membres des Commissions territoriales, 70 interprètes et 285 professionnels de la lutte contre la traite ont été formés. En outre, la traite a été l'un des thèmes principaux de la formation organisée par la Commission nationale pour 250 nouveaux membres des Commissions territoriales. La Commission nationale pour le droit d'asile et le HCR, en collaboration avec le Conseil supérieur de la magistrature, ont organisé en 2017 et 2018 une formation conjointe pour les présidents des Commissions territoriales et pour les juges spécialisés dans les affaires de demande d'asile. Une autre formation sur la traite, destinée aux juges des tribunaux pour enfants, s'est tenue à Naples en mai 2018.

50. Depuis 2017, le Département des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'Intérieur, avec le soutien de l'EASO, a dispensé des formations sur l'accueil et la protection des enfants non accompagnés au personnel des centres de premier accueil, des préfectures, des services de police et des services sanitaires et sociaux des municipalités. Huit formations ont été dispensées en 2017 et six autres en 2018. Parmi les formateurs figuraient des membres du personnel de l'OIM et du HCR. Plusieurs séances ont été consacrées aux enfants ayant des besoins spéciaux en matière d'accueil, dont les enfants victimes de la traite. En outre, l'EASO a présenté son outil d'identification des personnes ayant des besoins spéciaux.

51. Par ailleurs, dans le cadre du projet « ADITUS », qui se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 2019, l'OIM dispense des formations au personnel des centres pour demandeurs d'asile et aux employés des préfectures impliqués dans la gestion du phénomène de la traite et de l'exploitation. Des formations ont déjà été organisées dans plusieurs régions : Piémont, Vénétie, Trévise, Ligurie, Émilie-Romagne, Toscane, Latium, Molise, Campanie, Pouilles, Calabre, Sicile et Sardaigne (voir également le paragraphe 148).

52. Il convient également de se référer au projet « À vos côtés – aux côtés des victimes : partage de connaissances, coopération et enquêtes criminelles en Europe en matière de lutte contre la traite des êtres humains », cofinancé par le Conseil de l'Europe et mis en œuvre par l'Institut de recherche économique et sociale (IRES) du Piémont et le ministère public de Turin, qui a eu lieu en 2017 afin d'accroître la capacité des agents des services répressifs et des travailleurs sociaux à identifier, assister et protéger les victimes potentielles de la traite des personnes chez les demandeurs d'asile et à faciliter la recherche des affaires de traite et la conduite de ces dernières. La formation et le renforcement des capacités ont concerné 105 agents de la force publique et 225 travailleurs sociaux. En outre, des procureurs et des enquêteurs d'Autriche, de Belgique, de France et de Finlande ont participé à une réunion technique avec des professionnels italiens compétents afin d'améliorer la coopération internationale dans les enquêtes sur les affaires de traite des êtres humains.

53. Le Conseil supérieur de la magistrature participe activement en introduisant le thème de la traite dans les réunions annuelles de formation et de perfectionnement professionnel des juges et des procureurs. L'École supérieure de la magistrature offre périodiquement une formation relative à la traite des êtres humains dans le cadre de la formation initiale et continue des procureurs et des juges.

54. S'agissant des inspecteurs du travail, le GRETA a été informé que chaque unité territoriale de l'Inspection nationale du travail organise deux à trois réunions par an pour perfectionner leurs connaissances. Plusieurs inspecteurs du travail de la région de Vénétie ont participé à la formation axée sur la simulation mentionnée au paragraphe 43.

55. Selon les informations fournies par le ministère des Affaires étrangères, avant leur nomination, tous les agents consulaires reçoivent une formation qui doit notamment leur permettre de détecter les cas de traite potentiels dans le cadre des procédures de demande de visas.

56. Il convient également de mentionner la formation continue dont bénéficient les tuteurs volontaires recrutés en vertu de la loi n° 47/2017 (voir paragraphe 186). Selon la médiatrice italienne pour les enfants et adolescents, en février 2018, quatre formations ont été organisées dans cinq régions, et 170 tuteurs formés. Ces formations se poursuivront tout au long de l'année 2018.

57. Au niveau régional, une formation interinstitutionnelle sur la traite a été dispensée dans les régions de l'Ombrie, de l'Émilie-Romagne, du Frioul-Vénétie julienne et de la Ligurie, principalement destinée aux policiers, aux inspecteurs du travail, au personnel de santé, aux employés municipaux et aux membres d'ONG. Par exemple, en 2017, l'École d'administration publique d'Ombrie a organisé une formation de neuf jours pour les participants à la table de coordination de lutte contre le trafic. Dans la région de l'Émilie-Romagne, grâce à la participation au projet TRUTH 2014-2015, une formation en ligne sur la traite a été élaborée ; toute administration publique italienne concernée peut en bénéficier gratuitement. La région de la Ligurie, qui reçoit des fonds du Département de l'égalité des chances, a assuré une formation interinstitutionnelle sur la traite et sur les formes graves d'exploitation des êtres humains.

58. Tout en saluant les initiatives de formation susmentionnées et l'approche interinstitutionnelle de la formation, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que des programmes de formation soient organisés de manière systématique et harmonisée dans toute l'Italie pour tous les professionnels concernés, en particulier les agents des forces de l'ordre, les agents de la police aux frontières, les agents de terrain travaillant sur les sites de débarquement et de premier accueil des migrants et des demandeurs d'asile, les procureurs, les juges, les agents des services d'asile, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail, les avocats, les spécialistes de l'enfance et les professionnels de santé. La pertinence, l'efficacité et la portée de ces programmes devraient être évaluées à intervalles réguliers.

6. Collecte de données et recherches

59. La collecte de données sur la traite en Italie n'a guère évolué depuis le premier rapport d'évaluation du GRETA. Comme indiqué au paragraphe 15, le DEC réunit des informations sur le nombre de victimes de la traite ayant bénéficié d'une assistance par l'intermédiaire de la base de données SIRIT (Système d'information pour la collecte de données sur la traite des êtres humains, en italien *Sistema Informatizzato di Raccolta Informazioni sulla Tratta*). Les données sont fournies par des acteurs de la société civile et les organismes publics gérant des projets d'assistance aux victimes qui sont financés par le DEC, les centres d'accueil extraordinaire (CAS), les centres du système SPRAR, la Police nationale (police ferroviaire et unités d'investigation), la police municipale, les comités de citoyens, les préfetures, les Commissions territoriales, l'OIM et les bureaux de conseil. Les chiffres sont ventilés par sexe, âge, pays d'origine et forme d'exploitation. La création d'un programme unique d'émergence, d'assistance et d'intégration sociale des victimes a facilité la collecte de données et réduit les cas de double comptage. Toutefois, en l'absence de mécanisme national d'orientation, les données continuent de manquer sur les victimes présumées et identifiées de la traite, qu'elles aient ou non participé à des projets d'assistance.

60. Par ailleurs, plusieurs instances recueillent des données sur d'autres aspects de la traite. La Direction nationale antimafia (DNA) gère une base de données concernant le nombre d'enquêtes et de procédures pénales relatives aux infractions de traite et aux infractions connexes (articles 600, 601 et 602 du CP) et le nombre de suspects ; pour alimenter cette base, la DNA utilise les informations fournies par les 26 directions antimafia de district (DDA). Cependant, la base de données ne précise ni le type d'exploitation concerné, ni l'issue des procès au pénal, ni les peines prononcées. Des données distinctes sur les enquêtes policières sont collectées par le ministère de l'Intérieur, au moyen de la base de données électronique nationale de la police (CED) ; ces données sont ventilées par sexe, âge et nationalité, mais pas par type d'exploitation. En outre, à l'aide de son Département de la statistique, le ministère de la Justice recueille des données sur les condamnations. Le GRETA constate qu'il y a certaines différences entre les différents ensembles de statistiques.

61. Comme indiqué au paragraphe 35, l'une des activités prévues dans le cadre du plan d'action national consiste à créer une base de données complète sur la traite des êtres humains. Le DEC et l'Institut national de la statistique (ISTAT) ont signé en mars 2017 un accord relatif à la collecte de données sur la violence à l'égard des femmes, qui englobe la traite. La majorité des fonds proviennent du DEC. La collecte effective de données sur la traite consisterait simplement à regrouper les statistiques de la police, du ministère public et des tribunaux liées aux articles 600, 601 et 602 du CP qui présente des insuffisances à certains égards : par exemple, les données sur les victimes ne sont pas toujours ventilées par forme d'exploitation et par sexe. Selon les représentants de l'ISTAT rencontrés par le GRETA, seul le Code pénal peut servir de base pour identifier les victimes de la traite ; le plan prévoit donc d'utiliser les statistiques disponibles, en y ajoutant probablement celles concernant l'article 603 du CP ainsi que les violations des lois migratoires. Pour collecter des informations, l'ISTAT ne prévoit pas de s'appuyer sur la base de données SIRIT susmentionnée ni de recueillir directement des informations auprès de prestataires de services et d'ONG.

62. Le GRETA observe que la collecte de données devrait être étendue aux victimes de la traite identifiées par les ONG et d'autres organismes concernés, que des poursuites pénales aient été engagées ou non. Lorsque des victimes de la traite se tournent vers des ONG pour obtenir de l'aide et ne veulent pas entrer en contact avec la police ni participer à des programmes d'assistance, elles ne figurent pas dans les statistiques. Le GRETA souligne qu'en l'absence de système global de collecte des données, il est difficile de se rendre compte de la situation et de savoir dans quelle mesure les actions de lutte contre la traite répondent aux besoins réels.

63. **Aux fins de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques anti-traite, le GRETA exhorte les autorités italiennes à développer et à gérer un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en rassemblant des données fiables sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les décisions judiciaires rendues dans les affaires de traite. Les statistiques concernant les victimes devraient être collectées auprès de tous les principaux acteurs et pouvoir être ventilées en fonction du sexe, de l'âge, du type d'exploitation et du pays d'origine et/ou de destination. 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.**

64. Le phénomène de la traite en Italie fait l'objet d'un nombre considérable d'études réalisées par des organismes de la société civile, des syndicats, des universitaires et des organisations internationales. Par exemple, en 2015, la Direction centrale anti-criminalité de la Police nationale a participé au projet européen « TEMVI – Mineurs exploités entre vulnérabilité et illégalité. La criminalité forcée comme une nouvelle forme d'exploitation dans le champ de la traite : pratiques, savoirs basés sur les droits humains à travers la réalisation d'une étude pilote, d'un programme de formation multi-agences, de procédures-prototypes », qui a donné lieu à la publication d'un rapport¹⁸. Ce projet concernait la France, l'Italie, la Hongrie et la Roumanie. Un protocole d'intervention interinstitutionnel a été rédigé et testé à l'échelle locale sous la coordination de la municipalité de Venise et de l'université de Padoue. Le protocole d'intervention s'est révélé être un outil interinstitutionnel très utile, qui facilite la coordination entre les acteurs du système d'intervention dans le domaine de la traite, principalement pour les enfants soumis à la traite, les services de protection des mineurs et les services sociaux, y compris les services qui œuvrent pour l'intégration des Roms, des Sinti et des Camminanti.

65. En outre, un rapport de recherche a été publié dans le cadre du projet « STOP FOR-BEG » (Stop à la mendicité forcée), pour lutter contre les formes émergentes de traite en Italie, en l'occurrence la traite dont font l'objet les migrants exploités à l'échelle internationale à des fins de mendicité forcée, mené par la région de la Vénétie et l'université de Padoue en 2013-2015 avec l'appui financier de la Commission européenne¹⁹.

66. En 2016, l'*Osservatorio Placido Rizzotto* du syndicat FLAI-CGIL (Fédération des travailleurs de l'agro-industrie) a publié la troisième édition du rapport intitulé « Agromafie e caporalato », qui concerne l'emploi de travailleurs migrants dans le secteur agricole (voir paragraphe 79)²⁰.

67. En 2017, l'OIM a publié un rapport sur la traite des êtres humains le long de la route de la Méditerranée centrale, fondé sur le travail des équipes de l'OIM déployées aux points de débarquement en Sicile, en Calabre et dans les Pouilles²¹.

68. En juillet 2016, l'ONG *Save the Children* a publié un rapport sur les enfants victimes de la traite (voir paragraphe 177)²². Cette ONG publie régulièrement des rapports sur les enfants migrants qui arrivent en Italie par la voie maritime²³.

¹⁸ http://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2016/07/Report_fr_web.pdf

¹⁹ http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=36c4fd99-cced-4751-b2f2-189bec0a69ae&groupId=61739

²⁰ Pour consulter le résumé du rapport en italien, voir

<https://www.flai.it/wp-content/uploads/SchedaSintesi-IIIIRapp-1.pdf>

²¹ http://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2017/07/RAPPORTO_OIM_Vittime_di_tratta_0.pdf

²² "Save the children", *Piccoli schiavi invisibili*, juillet 2016. Disponible sur :

http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img308_b.pdf

(en anglais) <https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/rapporto%20young%20invisible%20enslaved%20DEF.pdf>

²³ "Save the Children", *Children Come First – Intervento in frontiera*, janvier-mars 2018

69. En juin 2015, l'Association pour les études juridiques sur l'immigration (ASGI) a publié un rapport sur la tutelle légale des enfants victimes de la traite et d'exploitation grave²⁴.

70. Le GRETA relève que les recherches sur la traite et l'utilisation de leurs résultats dans l'élaboration de politiques anti-traite plus efficaces représentent une composante centrale du plan d'action national, qui doit être financée par les ministères compétents et les collectivités locales. Ces recherches incluent, par exemple, les groupes présentant un risque de traite élevé et le phénomène de la traite répétée, le recrutement des victimes de la traite par le biais d'internet et des réseaux sociaux, la dimension de genre et d'autres facteurs de vulnérabilité, l'impact des politiques de recrutement à chances égales sur la prévention de la traite, et le rôle du crime organisé dans la traite.

71. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer de mener et de soutenir d'autres recherches sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante sur l'impact des politiques mises en œuvre et peuvent servir de base pour les futures mesures. Parmi les domaines dans lesquels il conviendrait d'intensifier les recherches pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite en Italie figurent la traite nationale et la traite aux fins d'exploitation par le travail dans des secteurs autres que l'agriculture (par exemple, les services domestiques et les soins à la personne).

²⁴ ASGI, *La tutela delle vittime della tratta e del grave sfruttamento: il punto della situazione oggi in Italia*, 2015. Disponible sur : https://www.asgi.it/notizie/look-out-report-sfruttamento-lavorativo-tratta-italia/?utm_source=newsletter&utm_campaign=351d744e8e-newsletter_14_aprile_2015_&utm_medium=email&utm_term=0_73ce74d02e-351d744e8e-43505337

III. Constats article par article

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Mesures visant à sensibiliser à la traite (article 5)

72. Dans son premier rapport, le GRETA relevait l'absence de campagnes nationales d'information sur la traite en Italie et exhortait les autorités italiennes à mener des actions de sensibilisation à toutes les formes de traite à l'échelle nationale, en y associant la société civile et en s'appuyant sur les résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des mesures déjà appliquées.

73. A l'occasion de la Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains, le 18 octobre 2016, le DEC a lancé une campagne d'information (publicité télévisuelle) en vue d'une large diffusion du numéro d'appel gratuit (800 290 290) ouvert dans le pays pour les victimes de la traite. Les grandes chaînes publiques ont relayé cette campagne, qui a été élaborée en collaboration avec des ONG et sous les auspices du Comité de pilotage.

74. Une nouvelle campagne de sensibilisation intitulée « *No Tratta* » a été lancée par le DEC à l'occasion de la Journée européenne contre la traite des êtres humains, le 18 octobre 2017, incluant une courte vidéo publicitaire sur le numéro d'appel gratuit ouvert dans le pays pour les victimes de la traite²⁵. Le DEC a également organisé une manifestation publique qui a été inaugurée par le sous-secrétaire d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et a permis de présenter la nouvelle campagne. Le 18 octobre 2017, des ballons affichant le numéro d'appel gratuit ont été lancés dans une soixantaine de sites en Italie. Le DEC a mis en place un site web intitulé « *Ossertatorio interventi tratta* », qui présente les matériels de la campagne, donne des renseignements sur les différentes formes de traite et met à disposition des rapports thématiques et d'autres documents²⁶.

75. Alors que le nombre de mesures de prévention adoptées au niveau national reste limité, de nombreuses activités de prévention ont été conduites au niveau local, ciblant différents groupes (victimes de la traite exploitées sexuellement, clients, population locale). Les outils utilisés englobent la distribution de matériels d'information, des affiches, des messages radiophoniques et des rencontres publiques. L'impact de ces activités de sensibilisation n'a pas été mesuré, mais il demeure probablement limité : bien que les activités contribuent à accroître le niveau de sensibilisation, elles ne changent pas nécessairement les comportements individuels.

76. Le GRETA note qu'étant donné qu'en Italie, le phénomène de la traite est lié à l'immigration, il conviendrait de consulter davantage les communautés migrantes et de les associer aux campagnes de sensibilisation. Il importe également de sensibiliser le personnel des aéroports et des sociétés de transport au problème de la traite.

77. Etant un pays de destination majeur pour les personnes soumises à la traite, l'Italie a financé des activités de sensibilisation dans les pays d'origine (voir paragraphes 275-276). À titre d'exemple, la campagne « *Aware Migrants* », qui a été organisée en collaboration avec l'OIM dans la Corne de l'Afrique et en Afrique de l'Ouest, visait, entre autres, à informer les migrants potentiels des risques de traite²⁷.

²⁵ <http://www.osservatoriointerventitratta.it/>

²⁶ <http://www.osservatoriointerventitratta.it/portfolio-column-3/campagna-no-tratta-2>

²⁷ <https://www.awaremigrants.org/?lang=fr>

78. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer de développer des activités de sensibilisation visant à prévenir la traite des êtres humains pour différentes formes d'exploitation. Les autorités italiennes devraient associer les communautés de migrants à la conception et à la mise en œuvre de mesures de sensibilisation, et organiser des campagnes d'information et de sensibilisation en tenant compte des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées.**

b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5)

79. La traite aux fins d'exploitation par le travail se développe en Italie. Une part importante des demandeurs d'asile et des réfugiés qui logent dans un centre d'hébergement temporaire d'urgence représenteraient une main-d'œuvre bon marché et travailleraient souvent dans des conditions déplorables, voire abusives²⁸. De plus, des ressortissants de pays d'Europe de l'est²⁹ et des travailleurs italiens, en particulier des femmes³⁰ sont également affectés. Les secteurs les plus touchés sont l'agriculture (qui recourt principalement à des travailleurs originaires de Pologne, de Bulgarie, de Roumanie et de pays africains, et se tourne de plus en plus vers des travailleurs pakistanais, indiens³¹ et bangladais), le secteur de la construction (qui emploie en priorité des citoyens d'Europe orientale), le textile et l'industrie manufacturière (avec une prédominance de la main-d'œuvre chinoise), et les secteurs du travail domestique et de l'aide à domicile (qui exploitent particulièrement des travailleurs issus de l'Europe orientale, de l'ancienne URSS, de l'Asie et de l'Amérique du Sud). Parmi les secteurs d'exploitation par le travail figurent également le lavage de voitures, la vente de fruits et les restaurants des minorités ethniques. D'après le dernier rapport de l'*Osservatorio Placido Rizzotto* du FLAI-CGIL (Fédération des travailleurs de l'agro-industrie), qui a enquêté dans 80 zones agricoles, en 2016, environ 430 000 travailleurs italiens et étrangers auraient été victimes des « *caporalati* » (pourvoyeurs de main-d'œuvre), dont 100 000 dans des conditions de grave exploitation et de vulnérabilité³². Un rapport récent commissionné par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen à la demande de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, se concentrant sur des études de cas en Italie et en Espagne, a souligné les risques d'exploitation sexuelle et par le travail encourus par les femmes migrantes travaillant dans le secteur agricole, et a noté que la ghettoïsation et les mauvaises conditions de logement des travailleurs migrants dans les zones rurales peuvent également favoriser l'exploitation sexuelle commerciale des femmes migrantes³³.

²⁸ À titre d'exemple, des représentants de la société civile ont expliqué que les nouveaux migrants sont prêts à travailler pour 3 euros par heure, abaissant ainsi les salaires auparavant négociés par les autres travailleurs migrants.

²⁹ <http://www.lastampa.it/2015/08/25/italia/cronache/i-migranti-della-vendemmia-tra-speranze-coop-e-caporali-OG1EgWf9ZUUpOjBp3JcSGI/pagina.html> ; <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2014/09/15/news/violentate-nel-silenzio-dei-campi-a-ragusa-il-nuovo-orrore-delle-schiave-rumene-1.180119>

³⁰ http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2015/05/25/news/caporalato_femminile-114750446/

³¹ <http://www.sikhisewasociety.org/home/tre-mesi-con-i-braccianti-sikh-nellinferno-del-caporalato>

³² Osservatorio Placido Rizzotto, *Agromafie e caporalato, terzo rapporto*, 2016. Pour un résumé du rapport en italien, voir <https://www.flai.it/wp-content/uploads/SchedaSintesi-IIIRapp-1.pdf>

³³ Étude réalisée pour la Commission FEMM par Letizia Palumbo et Alessandra Sciubra, "The vulnerability of women migrant workers in agriculture and the EU : the need for a Human Rights and Gender based approach", mars 2018, disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604966/IPOL_STU\(2018\)604966_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604966/IPOL_STU(2018)604966_EN.pdf)

80. Afin de lutter contre l'exploitation des travailleurs migrants, l'article 603 bis (« recrutement illégal de main-d'œuvre et exploitation par le travail », phénomène que l'on désigne par le terme italien de « *caporalato* ») a été introduit dans le CP en 2011. Suite aux décès de plusieurs ouvriers agricoles dans des fermes pendant l'été 2015, et sous la pression des syndicats professionnels, il a été modifié en 2016 par la loi n° 199 du 29 octobre 2016 intitulée « Dispositions pour contrer le phénomène de l'emploi non déclaré, l'exploitation par le travail dans l'agriculture et réaligner les salaires dans le secteur agricole ». Outre des mesures punitives, la loi n° 199 du 29 octobre 2016 établit un cadre pour la coordination interinstitutionnelle, notamment entre les ministères chargés du travail et de l'agriculture, visant à améliorer les conditions de vie des travailleurs agricoles et à mettre en place des politiques de recrutement innovantes. De plus, elle renforce l'appui au Réseau en faveur d'un travail agricole de grande qualité créé en 2015, suite à l'adoption de la loi sur la concurrence de 2014 (appelée « loi Campolibero ») pour promouvoir les entreprises agricoles qui respectent les droits des travailleurs. Le GRETA salue ces progrès législatifs.

81. Il convient aussi de mentionner le décret législatif n° 109/2012 (appelé « loi Rosarno »), qui a introduit des circonstances aggravantes pour l'infraction consistant à employer des travailleurs migrants en situation irrégulière, surtout 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. 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 titre de séjour aux ressortissants étrangers ayant été soumis à des formes aggravées d'exploitation par le travail visées 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).

82. Le 27 mai 2016, le ministère du Travail et des Affaires sociales, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières ont signé le protocole contre le recrutement illicite et l'exploitation par le travail des travailleurs agricoles (*Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura*). Les activités prévues par le protocole sont financées par le Fonds social européen (*Pon Legalità*) et par le fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) de l'Union européenne. Elles consistent principalement à organiser le transport gratuit des travailleurs agricoles qui se rendent au travail, à apporter les premiers soins, à créer des centres d'aide sociale et de soins, à mettre en œuvre des projets pilotes pour l'occupation temporaire de propriétés de l'État en vue d'accueillir les travailleurs saisonniers, à établir des points d'information pour assurer des services d'hébergement, à distribuer de l'eau et des produits alimentaires de première nécessité aux travailleurs, et à promouvoir des cours de langue italienne et des formations professionnelles.

83. Les autorités italiennes ont fait référence au projet « orientation et inclusion », qui est actuellement mis en œuvre par la préfecture de Foggia (avec un financement s'élevant à 378 506 euros) et qui vise à combattre le recrutement illégal de salariés agricoles très faiblement rémunérés et d'autres formes d'exploitation par le travail dans l'agriculture. Un autre projet, qui vise à améliorer et renforcer les services d'accueil et d'intégration dans les zones rurales où les travailleurs migrants sont nombreux, sera mis en œuvre dans le cadre d'une coopération entre quatre régions italiennes (Campanie, Basilicate, Calabre et Sicile) et les Commissaires extraordinaires du Gouvernement désignés pour les zones de Manfredonia, San Ferdinando et Castel Volturno. L'Inspection nationale du travail et les préfectures de Foggia, Lecce, Potenza-Matera, Reggio de Calabre, Caserte, Raguse, Salerne et Tarente participeront aussi à ce projet.

84. 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, qui englobe la prévention et la lutte contre le travail non déclaré. Les inspecteurs du travail peuvent accéder librement aux locaux, bâtiments et pièces des entreprises inspectées, recueillir des déclarations auprès des travailleurs, 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. En tant qu'officiers ministériels dans leur domaine de compétence, les inspecteurs du travail sont tenus d'envoyer des rapports en temps voulu à l'autorité judiciaire compétente s'ils constatent des infractions en vertu des articles 600, 601 et 603 bis du CP. S'ils constatent l'emploi de travailleurs non ressortissants de l'Union européenne dépourvus de titre de séjour régulier, ils doivent dénoncer l'employeur en vertu des articles 22, 12 et 12 bis du décret législatif 286/1998 (texte unique sur l'immigration) et prendre une sanction financière. Les autorités italiennes ont également souligné que les inspecteurs du travail avaient pour mission de veiller à ce que le non-respect de la procédure instituant le cadre légal d'une relation de travail ne porte pas atteinte à la protection des droits des travailleurs dépourvus de titre de séjour concernant la rémunération, le paiement des cotisations sociales, le temps de travail, la santé et la sécurité. Toutefois, le GRETA a été informé qu'en raison des ressources limitées, les inspections de travail sont effectuées sur une base ad hoc. L'efficacité des inspections du travail est réduite, car les inspecteurs ne sont pas autorisés à pénétrer dans les domiciles privés qui ne sont pas enregistrés comme lieux de travail. Des usines cachées, non enregistrées et ayant des pratiques d'exploitation, sont souvent situées sur ces propriétés privées. De plus, les entreprises sont souvent averties à l'avance qu'elles vont être inspectées ou les sites sont si étendus, notamment dans l'agriculture, que les contrôles s'avèrent inefficaces.

85. L'Inspection nationale du travail a expliqué que, selon la décision n° 10/1971 de la Cour constitutionnelle, il est possible de déroger au principe de l'inviolabilité du domicile énoncé à l'article 14 de la Constitution italienne en vertu de règles spécifiques visant à permettre d'effectuer des inspections pour protéger, entre autres, des objectifs économiques et fiscaux garantis par la Constitution. L'accès à de tels sites n'est pas expressément interdit lorsqu'il y a de bonnes raisons de penser que les sites servent à commettre des infractions ou à en dissimuler. Par ailleurs, l'Inspection nationale du travail a précisé que la planification des inspections est confidentielle et que les contrôles sont effectués lors d'inspections inopinées.

86. En 2016 et 2017, l'Inspection nationale du travail s'est attachée à organiser des inspections dans le secteur agricole, et plus particulièrement dans certaines régions, telles que les Pouilles (notamment Foggia, la plaine du Tavoliere delle Puglie, Tarente, Bari et les communes de Rutigliano et de Noicattaro), la Campanie (en particulier Salerne, la plaine de Sele et l'Agro Nocerino-Sarnese) et le Latium (notamment les marais Pontins).

87. Outre l'Inspection nationale du travail, le Commandement des Carabiniers pour la protection du travail, rattaché au ministère du Travail et des Affaires sociales, est chargé de lutter contre l'emploi illégal, les conditions de travail pénibles et l'exploitation. Il 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 des Carabiniers, à des forces de police ou à des inspecteurs du travail, surtout lorsque ceux-ci doivent assurer des interventions potentiellement dangereuses. Ils sont habilités à se rendre librement, à toute heure du jour et de la nuit, sur tout lieu de travail, sans notification préalable ni mandat judiciaire. Ils peuvent également interroger des personnes sans témoin, examiner des documents et saisir des éléments de preuve.

88. Par ailleurs, la *Guardia di Finanza* est chargée de prévenir et de combattre le travail clandestin, l'évasion fiscale, les fraudes à la sécurité sociale, ainsi que la fabrication et le commerce de produits de marque contrefaits. Le plan d'action du « Corps » vise à accomplir ce mandat par de multiples niveaux d'intervention, notamment des contrôles fiscaux, des contrôles réguliers de l'activité économique et des enquêtes financières. Pendant les inspections, les policiers de la *Guardia di Finanza* rencontrent souvent des migrants en situation irrégulière, notamment des travailleurs agricoles saisonniers, qui vivent dans des conditions d'exploitation pouvant s'apparenter à des infractions de traite. Le 27 décembre 2017, la *Guardia di Finanza* a signé un mémorandum d'accord avec l'Inspection nationale du travail afin d'améliorer l'analyse du contexte et des risques, de promouvoir l'échange de renseignements et de données, et de faciliter la coordination entre les unités opérationnelles³⁴.

89. En outre, l'Inspection nationale du travail a établi une étroite coopération avec le Corps forestier d'État (qui a fusionné avec l'unité des Carabiniers chargée de la conservation des forêts et de la protection de l'environnement et des ressources agroalimentaires). Un mémorandum d'accord daté du 12 juillet 2016, signé par l'Inspection nationale du travail, le ministère de la Défense et le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières, prévoit, entre autres, des mesures visant à « optimiser l'utilisation des ressources consacrées aux inspections dans le secteur agricole, en planifiant des actions conjointes de lutte contre le phénomène du *caporalato* et en échangeant des informations utiles pour adopter des initiatives de protection du territoire, concentrées sur les zones où le risque d'infiltration criminelle est le plus grand ».

90. Dans le cadre des initiatives prises pour renforcer l'efficacité des inspections dans le secteur agricole, l'ancienne Direction générale des inspections du ministère du Travail et des Affaires sociales (aujourd'hui remplacée par l'Inspection nationale du travail) a signé un mémorandum d'accord avec le club automobile italien (ACI) en septembre 2015, qui permet aux inspecteurs de consulter les registres de l'ACI pour connaître les propriétaires des moyens de transport utilisés par les « *caporalati* » (pouvoyeurs de main-d'œuvre), afin de mettre en œuvre un dispositif efficace de contrôles et de sanctions.

91. D'après les renseignements fournis par les autorités italiennes, lors d'inspections menées dans le secteur agricole, sur les 8 042 exploitations agricoles inspectées en 2016, 5 512 travailleurs en situation irrégulière ont été recensés, dont 3 997 travailleurs non déclarés et 217 non ressortissants de l'Union européenne et dépourvus de titre de séjour, avec un taux d'irrégularité de plus de 51 %. En outre, 349 mesures ont été adoptées pour suspendre l'activité des entreprises et 12 personnes ont été déférées aux autorités judiciaires, dont neuf pour violation de l'article 603 bis du CP et trois pour violation de l'article 600 du CP. De plus, en 2016, les inspections menées dans d'autres secteurs économiques (en particulier, l'industrie manufacturière) ont permis de répertorier un total de 1 357 travailleurs non ressortissants de l'Union européenne en situation irrégulière. Selon le rapport annuel 2017 de l'Inspection nationale du travail, à l'occasion des inspections effectuées dans 160 374 entreprises, un total de 252 659 personnes en situation irrégulière ont été repérées, dont 48 073 étaient non déclarés. Concernant en particulier le secteur agricole, 7 265 inspections ont été effectuées et 5 222 travailleurs en situation irrégulière ont été identifiés, dont 3 549 étaient des travailleurs non déclarés ; parmi ceux-ci, 203 étaient des ressortissants d'États non membres de l'UE qui n'avaient pas de permis de séjour. Au cours du premier semestre 2018, l'Inspection nationale du travail a effectué 87 773 inspections, lors desquelles elle a détecté 77 222 travailleurs employés illégalement, dont 20 398 étaient des travailleurs non déclarés. Dans le secteur agricole, ce sont au total 2 899 inspections qui ont été réalisées et 1 748 travailleurs en situation irrégulière qui ont été détectés, dont 1 232 travailleurs non déclarés. Le GRETA est préoccupé par le nombre important de travailleurs non déclarés qui peuvent être exposés à l'exploitation, y compris la traite des êtres humains.

³⁴ Le mémorandum prévoit également des actions visant à lutter contre le travail irrégulier et l'exploitation du travail comme, par exemple, l'intermédiation illégale et l'emploi illégal d'enfants et de travailleurs non communautaires.

92. Le GRETA a été avisé de plusieurs projets gérés par des syndicats et des ONG relatifs à la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier des centres d'accueil pour les migrants dans lesquels ceux-ci peuvent recevoir des informations sur leurs droits et des conseils juridiques. Toutefois, d'une manière générale, les projets centrés sur la traite aux fins d'exploitation par le travail continuent de manquer : seuls 10 des 21 projets anti-traite actuellement financés par le DEC seraient consacrés à cette question, ce qui signifie que dans la moitié des régions du pays, la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la main-d'œuvre n'est pas prise en compte.

93. Le GRETA a été informé que la communauté roumaine travaillant dans le secteur agricole en Sicile, et en particulier le nombre de femmes, ne cesse d'augmenter au fil des ans. Les travailleurs vivent dans des serres ou des logements délabrés non déclarés à proximité des serres. Ils sont isolés de la communauté locale et des rapports dénoncent des horaires de travail excessifs, de faibles rémunérations (considérablement inférieures au salaire minimal et aux salaires reçus par d'autres communautés de migrants) ainsi que l'exploitation et des violences sexuelles subies par certaines femmes. Les travailleurs migrants ne peuvent pas s'affilier au régime national d'assurance maladie et ne peuvent recevoir que des soins médicaux d'urgence. En raison de l'isolement géographique des fermes, les enfants migrants peuvent uniquement être scolarisés si des ONG organisent leur transport. Le syndicat CGL et les ONG spécialisées ont visité des fermes et des serres en Sicile depuis 2011. L'ONG Proxima gère une unité mobile qui fournit des vêtements, des vivres et d'autres produits de première nécessité aux familles de migrants, et construit progressivement des relations de confiance avec elles. L'ONG *Altro Diritto* travaille également dans les serres depuis 2014 dans la zone de Raguse. Des représentants de syndicats et d'ONG distribuent des autocollants dans des langues différentes sur lesquels figure le numéro de la permanence téléphonique anti-traite, et informent la police et des inspecteurs du travail lorsqu'ils soupçonnent des abus. Certains travailleurs s'adressent aux syndicats lorsqu'ils ne reçoivent pas leurs salaires. Des contacts ont été établis avec le Gouvernement roumain en vue d'initier un partenariat destiné à améliorer la condition des travailleurs roumains. Des inspections pluridisciplinaires des fermes par la police, des inspecteurs du travail, les autorités de santé (ASP) et d'autres services d'inspection (chargés de la sécurité sociale et de la sécurité au travail) ont été organisées. Toutefois, ces inspections restent inefficaces du fait du nombre limité d'inspecteurs du travail (par exemple, trois seulement pour quelque 6 000 fermes dans la région de Raguse en Sicile). Le GRETA a été informé que, bien qu'aucune victime de la traite n'ait été formellement identifiée, le nombre d'enquêtes ouvertes en vertu de l'article 603 bis du CP a augmenté depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 199/2016. À la suite d'allégations de mauvais traitements qui seraient infligés dans les serres, un groupe de travail créé par le préfet de Raguse avait commencé à préparer un protocole de certification portant sur la qualité et la déontologie du travail dans les fermes, mais ce protocole n'a jamais été finalisé.

94. La loi n° 141 du 18 août 2015 contient des dispositions sur l'agriculture sociale portant notamment sur le lancement de processus d'intégration pour les travailleurs migrants. Le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières mène plusieurs projets financés par le Fonds européen d'intégration qui offrent des formations aux travailleurs migrants. Un autre projet intitulé « *A la luce del sole* » vise à repérer les entreprises illégales et à les accompagner dans leurs démarches de régularisation. En outre, le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières, en coopération avec le Conseil national de la recherche, organise une série de séminaires de formation à Cagliari sur les questions relatives à la protection internationale (intitulés « Bonnes pratiques du système d'accueil »).

95. Le ministère du Travail et des Affaires sociales met également en œuvre des projets qui promeuvent l'intégration sociale et professionnelle de la population migrante. Le projet « Inside » a été lancé en novembre 2015 pour favoriser l'intégration sociale et professionnelle de bénéficiaires de la protection internationale accueillis dans le cadre du système SPRAR. Il a débouché sur la réalisation de 653 parcours individualisés d'intégration. Chaque parcours englobe la participation à un stage dans le secteur privé.

96. L'Italie est l'un des pays européens qui enregistrent le plus grand nombre de travailleurs dans le secteur des services domestiques et des soins à la personne. Ce secteur est particulièrement représentatif d'un segment marginal du marché de l'emploi qui se caractérise par de faibles rémunérations, de mauvaises conditions de travail, des carrières peu évolutives, ainsi que des taux d'emplois vacants et de rotation élevés. Selon une étude³⁵, le marché des services domestiques et des soins à la personne en Italie s'est développé de façon presque anarchique et en l'absence d'un système institutionnel cohérent. L'absence de salaire national minimal et de protection contre le licenciement abusif augmente les risques d'exploitation pour les travailleurs. Le taux d'irrégularité dans le secteur des services domestiques et des soins à la personne en Italie, mesuré comme le pourcentage de travailleurs en situation irrégulière par rapport au nombre total de travailleurs, est passé de 81 % en 2001 à 56 % en 2013, à la suite de la régularisation de travailleurs migrants, et de l'introduction d'avantages fiscaux et d'un système de chèques-services³⁶.

97. L'Italie a ratifié la Convention de l'OIT n° 189 concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques le 11 octobre 2016, mais n'a pas encore signé le Protocole relatif à la Convention de l'OIT sur le travail forcé (n° 29).

98. Le plan d'action national souligne qu'il importe de déterminer si l'absence de voie légale de migration est l'une des causes de la hausse du nombre de victimes de la traite et recommande d'intervenir en appui des migrations légales, notamment par des accords avec les pays d'origine. En Italie, les voies d'entrée légales sur le territoire sont limitées et les quotas de permis de travail prévus par le « décret des flux » sont plutôt restreints. Le travail domestique est exclu du système de quotas. Les quotas sont régulièrement revus pour lutter contre les séjours illégaux. Ainsi, le Bangladesh a été exclu des quotas ; cette décision aurait été prise à cause du nombre important de cas d'exploitation concernant des travailleurs bangladais. Le GRETA souligne que le fait de prévoir des voies de migration légales peut réduire la vulnérabilité à la traite et que toutes les mesures préventives prises par les États doivent respecter le principe de non-discrimination (article 3).

99. Le GRETA renvoie aux Observations finales du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur le sixième rapport périodique de l'Italie (mai 2017), qui appelle les autorités italiennes, entre autres, à renforcer les inspections du travail dans les secteurs où la plupart des migrants travaillent, notamment le secteur agricole, à décharger les inspecteurs du travail de la responsabilité d'appliquer la législation relative à l'immigration, à mettre en place des procédures de plainte efficaces qui permettent aux travailleurs migrants de porter plainte contre leur employeur sans crainte de représailles, et à réviser le décret législatif n° 109/2012 à cette fin³⁷. Le GRETA fait également référence aux Observations finales du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale selon lesquelles les employeurs continuent d'exploiter les migrants physiquement et financièrement, sans crainte de sanctions, et les migrants n'ont pas accès à une protection juridique efficace et appropriée³⁸.

³⁵ Sara PICCHI, "The elderly care and domestic services sector during the recent economic crisis". Le cas de l'Italie, de l'Espagne et de la France, *Investigaciones Feministas*, vol. 7, no 1 (2016), pp. 169-190.

³⁶ Ibid., pp. 183-184.

³⁷ CCPR/C/ITA/CO/6, paragraphe 29; disponible uniquement en anglais sur:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fITA%2fCO%2f6&Lang=en

³⁸ CERD/C/ITA/CO/19-20, paragraphe 23; disponible sur:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fITA%2fCO%2f19-20&Lang=fr

100. Le GRETA souligne les obligations positives incombant à l'Italie, au titre de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme, de prendre des mesures pour réglementer les entreprises et d'autres activités économiques, de manière à éviter que de la main-d'œuvre victime de la traite ou de travail forcé ne soit utilisée³⁹. Dans ce contexte, il renvoie à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Chowdury et autres c. Grèce*. Dans cet arrêt, la Cour a conclu qu'il y avait eu une violation de l'article 4, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme en raison du manquement des autorités grecques à leurs obligations positives, à savoir prévenir la traite des êtres humains, protéger les victimes, enquêter efficacement sur les infractions commises et sanctionner les responsables de la traite⁴⁰.

101. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment :

- **en dispensant aux inspecteurs du travail de tout le pays, aux autres services d'inspection, aux agents des services de détection et de répression, aux procureurs et aux juges, des formations sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les droits des victimes ;**
- **en élargissant la capacité des inspecteurs du travail, de sorte qu'ils puissent participer activement à la prévention de la traite, y compris dans les domiciles privés et dans des petites entreprises dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration ;**
- **en surveillant la fréquence et l'efficacité des inspections du travail et en veillant à ce que des ressources humaines et financières suffisantes soient mises à la disposition des inspecteurs du travail pour remplir leur mandat, y compris dans les régions éloignées menacées par la traite dans le secteur agricole ;**
- **en séparant les fonctions de contrôle de l'immigration des fonctions d'inspection du travail et en veillant à ce que les inspecteurs du travail accordent la priorité à la détection des personnes travaillant en situation irrégulière qui sont vulnérables à la traite des êtres humains ;**
- **en reconsidérant les systèmes de réglementation concernant les migrants qui travaillent dans la prestation de soins à domicile et en veillant à ce que des inspections puissent être effectuées dans les domiciles privés pour prévenir les abus envers les employés de maison et détecter les cas de traite ;**
- **en renforçant le contrôle des agences de recrutement et de travail temporaire, et en examinant le cadre législatif pour combler les vides juridiques qui peuvent limiter la protection ou la prévention ;**
- **en soutenant des initiatives de commerce équitable, et l'application efficace des obligations de diligence raisonnable dans la surveillance dans les chaînes d'approvisionnement, particulièrement dans le secteur de la production de fruits et légumes ;**
- **en sensibilisant le grand public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants, au risque de la traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **en établissant des mécanismes efficaces pour permettre aux travailleurs migrants irréguliers de porter plainte contre les employeurs et d'obtenir des recours effectifs sans le risque de partage de leurs données personnelles ou d'autres informations les concernant avec les autorités d'immigration aux fins du contrôle et de l'exécution des décisions par les services de l'immigration.**

³⁹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Rantsev c. Cyprus and Russia*, requête n° 25965/04, 7 janvier 2010, para. 284.

⁴⁰ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Chowdury et autres c. Grèce*, requête n° 21884/15, 30 mars 2017.

102. **En outre, le GRETA invite les autorités italiennes à considérer des mesures pour élargir des routes légales à la migration en tant que mesure réduisant la vulnérabilité à la traite.**

c. Mesures de prévention de la traite des enfants (article 5)

103. En vertu du Plan d'action national, le ministère de l'Éducation publique devrait veiller à mettre en place des programmes de sensibilisation à la question de la traite dans les établissements scolaires. Les autorités italiennes n'ont pas indiqué si de tels programmes avaient été mis en place.

104. Le Département des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'Intérieur est chargé de gérer l'accueil et l'hébergement des enfants non accompagnés ou séparés, en accord avec les autorités locales. Quant à la Direction générale de l'immigration et des politiques d'intégration du ministère du Travail et des Affaires sociales, elle doit veiller à ce que l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés ou séparés soit dûment pris en compte, rechercher la famille des enfants non accompagnés et trouver des solutions durables dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

105. Le nombre d'enfants non accompagnés ou séparés qui arrivent en Italie par la Méditerranée a augmenté au cours des années (25 846⁴¹ en 2016, contre 12 360 en 2015). Cependant, depuis mai 2017, on constate une nette réduction du nombre de nouveaux arrivants (3 254 jusqu'à la fin septembre 2018). Le nombre réel d'enfants non accompagnés est apparemment plus élevé car les enfants arrivant en Italie par voie terrestre, aérienne ou à travers l'Adriatique ne sont pas compris (par ex. en provenance d'Albanie, du Kosovo* ou du Pakistan), et chiffres devraient également comprendre des enfants répertoriés pendant les années précédentes. Selon les données du ministère du Travail et des Affaires sociales, au 31 décembre 2017, l'Italie comptait 18 303 enfants non accompagnés ressortissants de pays tiers (dont 82 % étaient âgés de 16 à 17 ans ; et environ 93 % étaient des garçons). À la fin août 2018, 12 457 enfants non accompagnés originaires de pays tiers étaient présents en Italie (70,5 % d'entre eux étaient âgés de 16 à 17 ans et environ 93 % étaient des garçons). Pour ce qui est de leur répartition sur le territoire italien, plus de 40 % d'entre eux vivaient en Sicile. Ainsi, cette région comptait 8 658 mineurs non accompagnés primo-arrivants en 2016, parmi lesquels 3 359 ont disparu, 2 300 ont été déplacés et les 3 000 restants ont été pris en charge par des structures d'accueil de Catane. La médiatrice pour les enfants et adolescents a souligné la nécessité de répartir les enfants non accompagnés sur l'ensemble du pays de façon homogène⁴².

106. Le fondement juridique de la prise en charge des enfants étrangers non accompagnés est l'article 19, paragraphes 1 à 3, du décret législatif n° 142/2015. Le système d'accueil des enfants non accompagnés est organisé en deux phases (voir paragraphe 26). Les migrants identifiés comme des enfants non accompagnés sont hébergés dans des centres de premier accueil pour une durée n'excédant pas 30 jours. Parmi ces centres de premier accueil figurent principalement des structures cofinancées par le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) de l'UE, qui sont gérées par des organisations de la société civile choisies au moyen d'un appel d'offres lancé par le ministère de l'Intérieur, et des centres d'accueil d'urgence (CAS), gérés par des ONG sur la base d'appels d'offres lancés par les préfetures en cas d'afflux massif de migrants. La seconde phase de l'accueil est assurée principalement par le système SPRAR qui, ainsi que cela est indiqué au paragraphe 28, a changé en vertu de la nouvelle législation.

⁴¹ Selon le HCR, en 2016, 3 932 enfants non accompagnés primo-arrivants venaient d'Érythrée, 3 257 de Gambie, 3 040 du Nigéria, 2 467 d'Égypte, 2 406 de Guinée, 1 729 de Côte d'Ivoire, 1 584 de Somalie, 1 390 du Mali, 1 179 du Sénégal, 1 053 du Bangladesh et 3 909 d'autres pays.

⁴² Médiatrice italienne pour les enfants et adolescents, rapport 2016 soumis au Parlement, juin 2017.

107. Comme indiqué au paragraphe 23, la loi no 47/2017 a renforcé la protection des enfants non accompagnés et prévoit plusieurs droits pour ces enfants, à savoir les soins de santé, l'éducation, une assistance juridique et le droit d'être entendu à tous les stades de la procédure. Une durée maximale de 10 jours est fixée pour les opérations d'identification et une nouvelle procédure est introduite à cette fin, qui comprend un entretien avec une personne qualifiée, sous la direction des services locaux compétents. La réduction de 60 à 30 jours de la période maximale de rétention des enfants dans un centre de premier accueil représente une avancée majeure. L'article 3 de la loi interdit le refoulement des enfants non accompagnés à la frontière, tandis que l'article 10 prévoit la délivrance d'un permis de séjour. En outre, la loi prévoit la possibilité, pour les tribunaux pour enfants, de décider de confier aux services sociaux des enfants non accompagnés ayant atteint l'âge de 18 ans, pour leur permettre de mener à terme leur projet d'intégration (article 13). Le GRETA salue l'adoption de la loi no 47 du 7 avril 2017.

108. Le GRETA a été informé que le séjour des enfants non accompagnés dans les centres de première accueil étaient souvent prolongé en raison du manque de places dans les centres de deuxième accueil. Selon les autorités italiennes, en 2018, la durée moyenne de séjour dans les foyers de premier accueil de l'AMIF a diminué de 45% par rapport à 2017. Les autorités italiennes ont indiqué que le réseau SPAR de structures d'hébergement s'est progressivement étendu, y compris grâce au financement de l'AMIF. Selon des informations actualisées fournies par les autorités italiennes, à la fin septembre 2018, il y avait 27 projets concernant 81 centres de premier accueil pour les enfants non accompagnés ; ces centres avaient une capacité totale de 1 350 places et 415 enfants y étaient hébergés. En 2018, 294 enfants étaient hébergés dans 34 CAS, d'une capacité totale de 507 places. S'agissant de la seconde phase de l'accueil, il y avait 144 projets, qui représentaient une capacité de 3 500 places ; 2 589 enfants non accompagnés étaient hébergés dans ces structures. Les autres enfants non accompagnés se trouvaient dans des centres d'accueil gérés par les municipalités. Selon les autorités, la baisse du nombre de nouveaux arrivants, y compris d'enfants non accompagnés (voir paragraphe 105), a permis de libérer des places, dans les centres de premier accueil comme de second accueil. Toutefois, le GRETA craint que la nouvelle loi sur la protection internationale, l'immigration et la sécurité publique n'ait un impact négatif sur l'accueil des enfants non accompagnés.

109. Le GRETA a été informé qu'un certain nombre d'enfants non accompagnés prétendaient être des adultes et étaient hébergés dans des centres de premier accueil pour adultes, restant dans le système d'asile pour adultes jusqu'à ce que des procédures de vérification de l'âge soient mises en oeuvre. Les autorités ont affirmé qu'en cas de doutes sérieux sur l'âge d'un enfant potentiel, en attendant les résultats de l'évaluation de l'âge, la personne concernée est hébergée dans un centre d'accueil pour enfants.

110. D'après les chiffres fournis par le ministère du Travail et des Affaires sociales (Direction générale de l'immigration et des politiques d'intégration), 6 561 enfants ont été signalés aux préfetures comme ayant quitté leur centre d'accueil en 2016⁴³. Le nombre total d'enfants non accompagnés qui avaient quitté les centres d'accueil était de 5 828 au 30 juin 2018. Selon les rapports publiés tous les six mois par le Commissaire spécial pour les personnes disparues, 18 721 enfants étrangers avaient disparu en 2016 et en 2017 et n'avaient jamais été retrouvés⁴⁴.

⁴³ <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-31122016.pdf>

⁴⁴ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/xvii_relazione.pdf

111. Le GRETA mentionne une enquête menée par l'organisation *Refugee Rights Europe* à Vintimille, sur la frontière franco-italienne, entre le 21 et le 24 août 2017, qui relevait qu'une proportion considérable d'enfants interrogés auraient subi des violences policières et auraient été refoulés à la frontière française. La majorité des personnes interrogées passaient leurs nuits au bord de la rivière à Vintimille. Les statistiques établissaient que 48 % des enfants interrogés souffraient de problèmes de santé, mais seuls 16,7 % d'entre eux avaient accès à des soins médicaux. Des préoccupations ont aussi été exprimées au sujet du manque de possibilités d'hébergement sûr aux environs de Vintimille pour les enfants non accompagnés ou séparés qui sont des migrants ou des demandeurs d'asile, et au sujet de la pratique consistant à héberger des enfants non accompagnés avec des adultes.

112. La procédure de regroupement familial des enfants non accompagnés avec des membres de leur famille vivant dans d'autres pays de l'Union européenne se prolonge (11 mois) et certains enfants préfèrent ne pas attendre et quitter les centres d'accueil. D'après des rapports d'ONG, certains d'entre eux tentent avant tout de rassembler de l'argent pour payer leur déplacement et régler la dette de leur voyage auprès de leur communauté d'origine. Ils acceptent donc de travailler pour des salaires de misère et sont exploités aux fins d'activités multiples, comme le lavage de voitures, la mendicité, la vente ambulante et autres⁴⁵ certains sont victimes d'abus ou d'exploitation sexuels, ou soumis à la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Save the Children a décrit la traite et l'exploitation sexuelle des enfants non accompagnés à Turin, Vintimille et Rome⁴⁶.

113. En 2017, le ministère de l'Intérieur, en coopération avec le Conseil national des associations de psychologues, la Fondation nationale des travailleurs sociaux et les médiateurs linguistiques des CIE, a lancé un projet pilote d'un an intitulé « PUERI – Action pilote pour les enfants non accompagnés : interventions de rétablissement rapide », qui fait partie des mesures d'urgence du Fonds FAMI 2014-2020. Dans le cadre de ce projet mis en œuvre dans quatre « hotspots » (Trapani, Pozzallo, Lampedusa et Tarente), une équipe d'experts pluridisciplinaire, composée de travailleurs sociaux, de psychologues et de médiateurs culturels, s'entretient avec des enfants pour rassembler des renseignements sur leur famille, leur lieu d'origine, leur voyage et leur histoire personnelle. Les données ainsi collectées sont rassemblées dans un « fichier social », qui doit suivre les enfants aux différentes étapes d'accueil en Italie. Au 30 novembre 2017, 849 enfants étrangers non accompagnés participaient au projet pour un total de 1 258 entretiens.

114. En outre, le GRETA a été informé que l'OIM Italie gère un projet financé par l'Union européenne en Sicile et en Calabre en faveur des enfants non accompagnés, qui prévoit de former les personnes qui travaillent dans les centres d'accueil pour enfants à l'identification des vulnérabilités.

115. Autre initiative : le projet « Percorsi » a été lancé en octobre 2016 pour promouvoir l'intégration sociale et professionnelle des enfants non accompagnés et des jeunes migrants, à travers des formations professionnelles et des apprentissages. Il a d'abord été mis en œuvre jusqu'en août 2017. Pendant cette période, environ 1 000 parcours individualisés d'intégration ont été établis, qui englobaient la participation à un stage dans le secteur privé. Le projet a été étendu pour financer 850 stages supplémentaires. Au 30 juin 2018, 1 797 stages avaient été proposés, dont 1 603 avaient déjà été effectués.

⁴⁵ "Save the Children, Young Invisible Enslaved", juillet 2017, pp. 43-55.

⁴⁶ Ibidem.

116. Dans l'attente de la désignation d'un tuteur légal, c'est le directeur du centre d'accueil qui fait office de tuteur temporaire pour les enfants non accompagnés, dans le cadre des procédures de demande de la protection internationale et d'un permis de séjour. L'article 11 de la loi n° 47/2017 prévoit la désignation de tuteurs bénévoles, en plus des tuteurs légaux désignés par les tribunaux (voir paragraphe 186). La médiatrice pour les enfants et adolescents est habilitée à les sélectionner et à les former, ainsi qu'à superviser le fonctionnement du système des tuteurs bénévoles. En avril 2018, environ 4 000 personnes de toute l'Italie s'étaient portées volontaires pour assurer un tutorat. L'ONG *Save the Children* a publié un guide pour les tuteurs bénévoles et gère une permanence téléphonique, « *Minori Migranti* », qui permet de renseigner les enfants étrangers et tout citoyen intéressé.

117. Le GRETA renvoie aux Observations finales du Comité CEDAW de l'ONU (2017) exprimant des inquiétudes sur le niveau très bas de scolarisation et le fort taux d'abandon des études parmi les filles Rom, Sinti et Camminanti, ainsi que l'absence d'une évaluation d'impact sur le genre dans la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour l'inclusion des communautés Rom, Sinti et Camminanti, couvrant la période 2012-2020. Le Comité CEDAW a aussi souligné des inquiétudes en rapport avec l'apatridie de facto des enfants Rom, Sinti et Camminanti, particulièrement ceux de familles monoparentales⁴⁷.

118. Le GRETA reconnaît que l'Italie a déjà pris des initiatives pour améliorer la protection des enfants non accompagnés, en adoptant la loi n° 47/2017 et en établissant des centres d'accueil supplémentaires pour ces enfants. Le GRETA rappelle le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe et note que les États parties ont l'obligation positive d'identifier les victimes potentielles de la traite, notamment les enfants, et de veiller à ce que tous les enfants vivent dans un environnement sûr afin qu'ils soient moins exposés aux risques de traite.

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

- **intensifier les efforts déployés pour prévenir la traite des enfants aux fins de différents types d'exploitation, en sensibilisant le public aux risques et aux manifestations de la traite des enfants (dont les mariages précoces, les mariages d'enfants et les mariages forcés, l'exploitation de la mendicité ou de criminalité forcée) ;**
- **sensibiliser et former les enseignants, le personnel éducatif et les professionnels de la protection de l'enfance de tout le pays, dans le domaine de la traite et de ses différentes formes, et mettre en place des programmes de sensibilisation à la question de la traite dans les établissements scolaires ;**
- **intégrer la prévention de la traite dans la formation de toutes les personnes travaillant avec des enfants non accompagnés ou séparés, afin d'assurer l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- **empêcher la disparition d'enfants non accompagnés ou séparés et veiller à ce qu'ils puissent bénéficier de la protection de leurs droits et de conditions de prise en charge efficaces, y compris d'un hébergement sûr et spécialisé et d'un accès à l'éducation et aux soins, de manière à ce qu'ils ne soient pas exposés aux risques de traite ;**

⁴⁷ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies, Observations finales sur le septième rapport périodique de l'Italie, 24 juillet 2017, disponibles à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/FR/Countries/ENACARegion/Pages/ITIndex.aspx>

- **prendre des mesures à la suite des violences et des refoulements d'enfants non accompagnés et séparés à la frontière française ; il s'agirait notamment de renforcer la coopération internationale et de prendre des mesures positives pour prévenir la traite, pour identifier à la frontière les enfants qui pourraient être victimes de la traite, pour garantir un accès effectif à une assistance et à une protection, et pour que des tuteurs soient désignés rapidement.**

120. **De plus, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient faire des efforts supplémentaires pour :**

- **renforcer les efforts de lutte contre l'apatridie parmi les enfants Rom, Sinti et Camminanti, particulièrement les enfants de familles monoparentales, et assurer l'accès à une éducation de qualité aux enfants des Rom, Sinti et Camminanti ;**
 - **intégrer la prévention de la traite dans la formation sur la sécurité en ligne.**
- d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5)**

121. Le GRETA note que, si la traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes, telle qu'elle est définie par la Convention, et le trafic d'organes, tel qu'il est défini aux articles 4 à 8 de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains⁴⁸, sont des infractions distinctes, ces deux phénomènes sont causés par des facteurs semblables, comme l'offre insuffisante d'organes pour satisfaire la demande de transplantations, et les difficultés économiques et autres qui placent des personnes en situation de vulnérabilité. Par conséquent, les mesures de prévention du trafic d'organes peuvent contribuer à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes, et réciproquement⁴⁹. Parmi les mesures préventives nécessaires, le GRETA souligne la nécessité d'établir un système national solide et transparent pour le prélèvement et la transplantation d'organes humains, et de former les professionnels de santé. Il met aussi en avant l'importance de mener une enquête approfondie en cas de soupçon de traite aux fins de prélèvement d'organes, a fortiori en présence d'informations sur cette forme de traite, en accordant une attention particulière à l'abus de la vulnérabilité du « donneur » et en veillant à ce que les « donneurs » soient considérés comme des victimes de la traite.

122. Outre l'incrimination de la traite aux fins de prélèvement d'organes en vertu de l'article 601 du CP, un nouvel article 601-bis a été inclus dans le CP par la loi n° 236 du 11 décembre 2016 intitulée « Trafic d'organes prélevés sur une personne vivante ». En outre, la loi 236/2016, qui prévoit de lourdes peines pour les trafiquants d'organes, est entrée en vigueur en janvier 2017. L'Italie a signé la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains le 25 mars 2015. **Le GRETA encourage l'Italie à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, car cela pourrait contribuer à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes.**

⁴⁸ Ouverte à la signature à Saint Jacques de Compostelle le 25 mars 2015 ; entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018.

⁴⁹ Voir l'[étude conjointe du Conseil de l'Europe et des Nations Unies sur le trafic d'organes, de tissus et de cellules et la traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes](#) (2009), en particulier les pages 55 et 56 (étude en anglais uniquement, [résumé général](#) en français), ainsi que l'étude thématique de l'OSCE intitulée « Trafficking in human beings for the purpose of organ removal in the OSCE region: Analysis and Finding », OSCE Occasional Paper n° 6 (2013).

123. La loi n° 91 du 1^{er} avril 1999 sur les « Dispositions sur le prélèvement d'organes et de tissus » régit le don d'organes et la transplantation à partir de patients dont le décès a été cliniquement constaté. En vertu de l'article 4 de cette loi, toute personne adulte peut librement déclarer sa volonté de faire don de ses organes et tissus après son décès. En l'absence d'expression d'un refus, la personne est considérée comme consentante au don. En outre, le décret du ministère de la Santé du 8 mars 2000 fixe les règles pour déclarer sa volonté de don, le décret du ministère de la Santé du 11 avril 2008 définit les procédures qui encadrent le diagnostic de mort cérébrale, et les directives nationales du 9 août 2012 présentent des critères permettant d'évaluer l'aptitude du donneur⁵⁰.

124. La loi n° 458 du 26 juin 1976 régit les transplantations d'organes provenant de personnes vivantes. La procédure d'autorisation des dons se déroule en deux étapes : premièrement, un juge doit évaluer le donneur potentiel et le receveur indépendamment l'un de l'autre et établir l'absence de relation financière ; deuxièmement, un comité régional doit entendre séparément le donneur et le receveur afin de s'assurer de leur consentement éclairé et de leur connaissance des risques. Pour les donneurs vivants, un agrément est fourni par le ministère de la Santé sur la base de l'évaluation. Cette procédure s'applique aux citoyens italiens et étrangers⁵¹.

125. Le Centre national de transplantation (CNT) a été créé en vertu de la loi n° 91 du 1^{er} avril 1999. Il est situé à l'Institut national de la santé, sous l'autorité du ministère de la Santé. Sa mission consiste à assurer la coordination de l'activité des dons d'organes à l'échelle nationale, la définition des directives et des protocoles opérationnels, l'obtention et la transplantation d'organes, de tissus et de cellules, y compris le suivi des dons, des transplantations et des listes d'attente, l'attribution d'organes en cas d'urgence, et la coordination des relations avec ses homologues étrangers.

126. Le GRETA a été informé qu'environ 300 dons de rein et 10 dons de foie provenant de donneurs vivants étaient enregistrés chaque année en Italie. Aucun cas de donneur étranger venu en Italie n'a été relevé. En 2017, environ 3 900 transplantations ont été recensées en Italie ; une cinquantaine de citoyens italiens ont bénéficié d'une transplantation d'organe à l'étranger, dans un pays de l'Union européenne. Les principaux centres à pratiquer le prélèvement de greffons hépatiques sur des donneurs vivants en Italie sont ceux de Milano Niguarda, Palermo ISMETT et Bambin Gesù à Rome.

127. Les représentants du ministère de la Santé ont mentionné un cas qui remonte à 2015. Il concerne un migrant qui s'est rendu dans un centre médical d'urgence à Milan, où le médecin a repéré une cicatrice témoignant d'une néphrectomie. La personne a déclaré que son rein avait été retiré en Afrique. Une enquête a été ouverte, mais la personne concernée a disparu. Le ministère de la Santé et le Centre national de bioéthique ont donné pour consigne aux centres de santé régionaux d'être vigilants dans ce genre de situation et d'archiver les renseignements sur les personnes venant d'autres pays en tant que donneurs potentiels et sur les receveurs potentiels se rendant dans d'autres pays. Le Code de procédure pénale exige que les médecins décrivent toute lésion suspecte laissant supposer un acte criminel et avertissent la police.

128. En outre, les ONG indiquent qu'en 2016, il y a eu un cas allégué de trafiquants qui auraient vendu des organes de migrants qui ne pouvaient pas payer leur passage en Italie. Selon les médias, 38 passeurs présumés de migrants clandestins, qui auraient également été impliqués dans le trafic d'organes, ont été arrêtés en Italie en juillet 2016. Selon un collaborateur des autorités judiciaires, les migrants qui ne pouvaient pas payer leur passage ont été vendus (environ 15 000 euros) aux Égyptiens qui ont prélevé leurs organes⁵². Il semble que personne n'a été formellement mis en examen dans ce cas et les autorités italiennes n'ont pas fourni d'informations mises à jour sur ce cas.

⁵⁰ Disponible sur : <http://www.trapianti.salute.gov.it/trapianti/archivioNormativaCnt.jsp>

⁵¹ D'autres dispositions pertinentes figurent dans la loi n° 458/1967, la loi n° 91/1999, le décret ministériel du 19 novembre 2015 transposant la directive européenne 2010/53/UE. Pour le cadre législatif pertinent, voir <http://www.trapianti.salute.gov.it/trapianti/archivioNormativaCnt.jsp>

⁵² Voir : <https://www.thelocal.it/20160704/italy-police-bust-migrant-smuggling-network-38-arrests>

129. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que les professionnels de santé participant à la transplantation d'organes et les autres professionnels concernés soient informés des indicateurs de trafic aux fins du prélèvement d'organes et reçoivent des instructions sur la manière de traiter de tels cas.**

e. Mesures visant à décourager la demande (article 6)

130. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait 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. Le GRETA notait que 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.

131. Le plan d'action national contre la traite insiste sur la nécessité d'adopter des mesures pour décourager la demande, telles que des programmes éducatifs préventifs, des actions de sensibilisation visant à décourager le tourisme sexuel, des campagnes d'information et des reportages dans les médias destinés à mieux faire connaître le phénomène. Des collectivités locales et la police ont soutenu des campagnes menées par des ONG pour réduire la demande de services sexuels fournis par des personnes se livrant à la prostitution. À titre d'exemple, les autorités italiennes ont mentionné la campagne « Stop au tourisme sexuel », lancée en 2018 par les ONG *Fiori d'Acciaio* et *Mete Onlus*, dans le cadre de laquelle des panneaux d'affichage ont été installés dans 57 aéroports pour sensibiliser les voyageurs à ce phénomène.

132. La prostitution en elle-même n'est pas une infraction pénale en Italie, contrairement au fait de tirer des revenus de la prostitution d'autrui, qui est visé à l'article 3 de la loi 75/195. Cette loi interdit le proxénétisme, les maisons closes et les entreprises commerciales similaires. La forte augmentation du nombre de femmes et de filles qui arrivent en Italie en provenance d'Afrique, notamment du Nigeria (ce nombre est passé de 1 317 à 11 009 entre 2011 et 2016), est associée à une augmentation de l'offre de victimes potentielles d'exploitation sexuelle. D'après les estimations de l'OIM, environ 80 % des femmes et des filles nigérianes arrivées par la mer en 2016 risquaient d'être soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle en Italie et dans d'autres pays de l'UE, bien qu'il ne soit pas exclu que des migrants d'autres nationalités soient aussi affectés⁵³. Selon les interlocuteurs du GRETA, ainsi que l'augmentation exponentielle du nombre de femmes et de filles qui font du racolage sur la voie publique, il y a eu une augmentation de la prostitution en établissements. Des informations font aussi état d'une augmentation de la prostitution d'enfants, touchant les filles et les garçons (ces enfants sont principalement du Niger, de Roumanie, d'Albanie et de la République de Moldova). Selon un « état des lieux » de la prostitution de rue établi conjointement par la plate-forme nationale anti-traite, le service téléphonique national anti-traite et le réseau de la Communauté nationale de coordination de l'hospitalité (CNCA) le 3 mai 2017, dans 50 des 93 provinces italiennes et dans 11 des 14 métropoles, il y avait 3 280 personnes qui se livraient à la prostitution de rue (82 % de femmes, 17 % de personnes transsexuelles et 1 % d'hommes) ; 40 % de ces personnes venaient d'Europe orientale et 38 % d'Afrique (principalement du Nigeria) ; 5,1 % semblaient être des enfants⁵⁴.

⁵³ OIM, La traite des êtres humains voyageant par la Méditerranée centrale, 2017, p. 13. Disponible en anglais sur : https://italy.iom.int/sites/default/files/documents/IOM_report_trafficking_2017.pdf

⁵⁴ CNCA, Piattaforma nazionale anti tratta, *Prima mappatura nazionale della prostituzione di strada*, mai 2017, disponible sur : <http://www.cnca.it/comunicazioni/comunicati-stampa/2883-prima-mappatura-nazionale-della-prostituzione-di-strada>

133. Peu de recherches ont été menées en Italie sur le nombre de personnes achetant des services sexuels et sur le profil de ces personnes, mais des ONG constatent une augmentation de la demande de la part des hommes et sa « normalisation »⁵⁵. En 2014, l'on estimait que quelque 2,5 millions d'hommes cherchaient activement à acheter des services sexuels en Italie ; l'on constatait une augmentation inquiétante de la demande de rapports sexuels avec des enfants, en particulier avec de jeunes filles originaires d'Afrique sub-saharienne⁵⁶. Il n'est pas prévu d'essayer de décourager la demande au moyen de mesures législatives qui consisteraient, par exemple, à conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services sexuels de victimes de la traite en sachant que la personne est victime de la traite des êtres humains (voir paragraphe 231). Le GRETA renvoie aux Observations finales du Comité CEDAW de l'ONU, qui recommandent que l'Italie renforce l'aide fournie aux femmes et filles qui souhaitent quitter la prostitution, y compris en leur fournissant des occasions alternatives génératrices de revenus, redouble les efforts visant à réduire la demande de la prostitution et sensibilise les clients à la situation désespérée de celles qui fournissent de tels services⁵⁷.

134. Concernant les mesures destinées à décourager la demande qui alimente l'exploitation par le travail, il est renvoyé aux initiatives mentionnées aux paragraphes 74-75 ci-dessus. Parmi les priorités du plan d'action national sur les entreprises et les droits humains (2016-2021), mentionné au paragraphe 40, qui accorde une attention particulière aux migrants et aux victimes de la traite, figure la lutte contre le *caporalato* et d'autres formes d'exploitation, le travail forcé, l'esclavage et le travail des enfants. Le GRETA souligne la nécessité d'encourager les partenariats avec les milieux économiques et les associations professionnelles pour renforcer et faire jouer la responsabilité sociale des entreprises et pour garantir le caractère éthique des chaînes d'approvisionnement et la certification.

135. Les autorités italiennes ont indiqué que la prévention fait partie des attributions des inspecteurs du travail. C'est pourquoi les bureaux territoriaux de l'Inspection nationale du travail ont organisé, en 2017-2018, plusieurs réunions d'information pour les acteurs du marché du travail (syndicats, organisations patronales, associations professionnelles) sur les problèmes du recrutement illégal (ou *caporalato*) et de l'exploitation par le travail.

136. Il convient également de mentionner l'initiative « Be Aware » lancée par le Centre milanais pour la législation et la politique alimentaire, en collaboration avec la coopérative de consommateurs italienne Coop. La campagne vise à promouvoir un cadre législatif européen en faveur des bonnes pratiques contre l'exploitation du travail dans l'agriculture.

137. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient adopter et renforcer des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles et autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :

- **mettre en œuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;**
- **souligner les risques de la traite et d'autres formes de violence en lien avec la prostitution basées sur le sexe et/ou le genre, et renforcer les campagnes de sensibilisation sur de telles risques, ciblant des hommes et des garçons, en particulier ;**

⁵⁵ Réseau European des femme's migrants, Europe-Africa Crisis We Don't Want to Name: Organised Sexual Exploitation of Women and Girls.

⁵⁶ Roberta Lunghini, "Who's the prostitute's typical client?" Voir : <http://www.west-info.eu/who-is-the-prostitutes-typical-client/>

⁵⁷ CEDAW, Observations finales sur le septième rapport périodique de l'Italie, 24 juillet 2017, disponible à l'adresse : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/ITA/CO/7&Lang=En

- **sensibiliser au rôle important que jouent les médias et la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;**
- **mettre en place des programmes d'accompagnement des personnes qui veulent sortir de la prostitution ;**
- **soutenir les initiatives de commerce équitable, particulièrement dans le secteur agroalimentaire ;**
- **collaborer étroitement avec les syndicats, la société civile et le secteur privé, pour sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail, prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'inspirant des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme⁵⁸ et de la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises⁵⁹.**

f. Mesures aux frontières (article 7)

138. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités italiennes devraient intensifier leurs efforts pour détecter et prévenir la traite par des mesures de contrôle aux frontières, et notamment qu'elles devraient instaurer une liste de contrôle destinée à repérer les risques potentiels de traite dans le cadre de la procédure de demande de visas, assurer la formation des personnels concernés sur la détection des victimes potentielles de la traite, et donner 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.

139. Selon les autorités italiennes, lorsque les gardes-frontières ont des motifs raisonnables de croire qu'une personne peut avoir subi une infraction liée à la traite des êtres humains, ils doivent immédiatement faire le nécessaire pour que cette personne soit orientée vers les structures d'assistance compétentes. Dans le rapport de la procédure d'urgence sur l'Italie, publié en janvier 2017, le GRETA a décrit les procédures d'identification des victimes potentielles de la traite parmi les migrants nouvellement arrivés dans les lieux de débarquement du sud de l'Italie et les centres de premiers secours et d'accueil (CPSA ou prétendus « hotspots ») où les policiers de l'immigration italienne travaillent avec le personnel de Frontex, des organisations internationales et des ONG⁶⁰. Des ONG indiquent, cependant, que beaucoup de victimes de la traite ne sont pas détectées parmi les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les enfants non accompagnés, faute d'usage cohérent des critères d'identification. Les lignes directrices pour l'identification rapide des victimes de la traite (voir paragraphe 144), adoptées dans le contexte du plan d'action national, soulignent l'importance de former les gardes-frontières à la lutte contre la traite.

⁵⁸ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf

⁵⁹ [Recommandation CM/Rec\(2016\)3](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2016, lors de la 1249^e réunion des Délégués des Ministres.

⁶⁰ Voir le rapport du GRETA sur la procédure d'urgence en Italie, paragraphe 31 et suivants.

140. L'Italie a commencé à contribuer en novembre 2014 à l'opération conjointe aéronavale « Triton » de FRONTEX. Les activités étaient dirigées par le Département de l'immigration et de la police du Ministère de l'intérieur et coordonnées par la *Guardia di Finanza* qui, outre sa participation aux opérations avec ses installations aéronavales, assure le fonctionnement du centre international de coordination près de Rome et de quatre centres locaux à Messine, Lampedusa, Taranto et Cagliari. Une nouvelle opération conjointe Frontex intitulée « Thémis » a été lancée le 1er février 2018 pour aider l'Italie dans ses activités de contrôle aux frontières, en remplacement de "Triton". « Thémis » continue d'avoir une mission de recherche et de sauvetage. Sa zone opérationnelle s'étend sur la Méditerranée centrale depuis les eaux couvrant les flux migratoires en provenance d'Algérie, de Tunisie, de Libye, d'Égypte, de Turquie et d'Albanie. Dans ce contexte, la *Guardia di Finanza* a évoqué un projet dans le cadre duquel un appui et une formation ont été fournis aux garde-côtes libyens. Le GRETA se réfère aux préoccupations exprimées dans le récent rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, concernant le fait que le personnel et les ressources nouvelles ne sont pas affectées à la protection des droits fondamentaux et à la promotion d'une approche centrée sur les victimes de la traite des êtres humains dans l'opération « Thémis »⁶¹. Dans ce contexte, le GRETA se réfère à la Résolution 2229 (2018) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer⁶².

141. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient poursuivre leurs efforts pour détecter et prévenir la traite par les mesures de contrôle aux frontières. Les autorités devraient notamment :

- **prendre des mesures visant à renforcer la capacité de toutes les autorités compétentes à repérer les indicateurs de traite chez les personnes arrivant en Italie et d'assurer un accès prompt et effectif à l'aide et à la protection ;**
- **prendre des mesures supplémentaires par le biais de l'Opération « Thémis » afin d'assurer l'identification précoce et l'orientation vers les services d'assistance des victimes de la traite parmi des migrants et des réfugiés en mer ;**
- **donner des informations aux ressortissants étrangers entrés illégalement dans le pays ou demandant l'asile, dans une langue qu'ils comprennent, sur les risques de traite, sur leurs droits et sur les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils. Le GRETA renvoie dans ce contexte aux Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales (2014) du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)⁶³ ;**
- **prendre des mesures positives à toutes les frontières (y compris maritimes) afin de se conformer aux obligations positives au titre de la Convention, pour prévenir la traite et protéger les droits humains des victimes de la traite.**

⁶¹ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Trente-huitième sessions, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, A/HRC/38/45, 14 mai 2018, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/45

⁶² APCE, Résolution 2229 (2018), disponible sur : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=24964&lang=FR>

⁶³ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_FR.pdf

2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes

a. Identification des victimes de la traite (article 10)

142. Dans le premier rapport d'évaluation sur l'Italie, le GRETA exhortait les autorités italiennes à améliorer l'identification des victimes de la traite en instaurant un mécanisme national d'orientation, en fournissant aux agents de terrain des indicateurs opérationnels et des recommandations, et en les formant à l'utilisation de ces outils. LE GRETA exhortait aussi les autorités italiennes à veiller à ce que les agents des services de détection et de répression, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail, les gardes-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, dont l'exploitation par le travail et la mendicité forcée. De plus, dans son rapport élaboré dans le cadre d'une procédure d'urgence, qui portait essentiellement sur l'identification des victimes de la traite parmi les migrants et les demandeurs d'asile, le GRETA exhortait les autorités italiennes à établir des procédures claires et contraignantes pour l'identification des victimes de la traite, à l'intention des agents de la police de l'immigration et du personnel travaillant dans les centres de premier accueil, dans les centres d'identification et d'expulsion et dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. En outre, le GRETA soulignait la nécessité de veiller à l'existence, dans les hotspots et autres lieux où sont hébergés des demandeurs d'asile et des migrants, de locaux convenant à la tenue d'entretiens confidentiels en vue d'identifier les victimes de la traite.

143. Le plan d'action national contre la traite et les formes graves d'exploitation (2016-2018) contient, dans une annexe, un document décrivant le mécanisme national d'orientation (MNO)⁶⁴. Le document est divisé en deux chapitres. Dans le premier chapitre sont énoncés les principes fondamentaux sous-tendant le MNO, à savoir l'approche fondée sur les droits humains, la responsabilité gouvernementale, la participation de la société civile, l'approche multidisciplinaire, l'intérêt supérieur de l'enfant, la transparence et les questions transversales (sécurité, participation de la victime, protection des données, etc.). Le second chapitre présente en détail cinq ensembles de procédures opérationnelles standard (POS), qui concernent l'identification, la protection et l'aide de première urgence, l'accompagnement à long terme et l'insertion sociale, le retour volontaire et l'insertion sociale, et les procédures civiles et pénales. Il y a des recommandations et des mesures concrètes qui visent à guider tous les acteurs concernés qui peuvent entrer en contact avec des victimes potentielles de la traite, notamment travailleurs sociaux, interprètes, médiateurs interculturels, tuteurs, professionnels de santé, psychologues, policiers, magistrats, avocats, agents pénitentiaires, inspecteurs du travail, ONG, représentants syndicaux et agents diplomatiques.

64

<http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/piano-dazione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>

144. De plus, les « lignes directrices pour la définition d'un mécanisme d'identification rapide des victimes de la traite et de formes graves d'exploitation »⁶⁵ figurent en annexe du plan d'action national. Ces lignes directrices décrivent dans quelles situations il est possible de rencontrer des victimes potentielles de la traite et qui peut participer au processus d'identification (par ex. : agents de l'immigration, travailleurs sociaux, procureurs, juges, agents des services de l'asile, personnel des centres de rétention, personnel pénitentiaire, inspecteurs du travail, syndicats, organisations internationales, services de détection et de répression, agents diplomatiques et consulaires). Tous les professionnels qui entrent en contact avec une victime présumée de la traite doivent en informer la personne responsable dans l'institution à laquelle ils appartiennent, en suivant les instructions qui leur ont été données, de manière à ce que d'autres dispositions puissent être prises. Le processus d'identification comprend deux phases : l'identification préliminaire et l'identification formelle. L'identification préliminaire doit permettre de faire un premier bilan de la situation d'une victime présumée de la traite, de répondre à ses besoins immédiats (hébergement, soins médicaux, information) et d'orienter la personne vers les services spécialisés appropriés. L'identification formelle implique de poser des questions précises et d'évaluer les informations et les faits disponibles. Les lignes directrices donnent des recommandations sur la manière de s'entretenir avec des victimes présumées de la traite et énumère des indicateurs généraux servant à identifier les victimes de la traite et des indicateurs spécifiques, liés à la forme d'exploitation (exploitation sexuelle, exploitation par le travail, servitude domestique, mendicité et infractions mineures). Dans les lignes directrices figurent les dispositions suivantes : « considérant la complexité de l'infraction de traite, ainsi que les conséquences physiques et psychologiques qu'elle entraîne, le bénéfice du doute doit être accordé à une personne qui déclare avoir été soumise à la traite ; il est donc essentiel d'apporter une assistance et une protection appropriées aux victimes alléguées de la traite et aux victimes de la traite (identifiées), dans la mesure où la plupart des personnes soumises à la traite sont d'abord réticentes à s'identifier comme telles. »⁶⁶.

145. Le GRETA salue l'élaboration des documents concernant le MNO et des lignes directrices. Toutefois, la délégation du GRETA a constaté, lors de la deuxième visite d'évaluation, que l'instauration du MNO était encore à l'état de projet. En 2017, se serait tenue une réunion sur le MNO, entre le DEC, le ministère de l'Intérieur et l'OIM, mais, depuis, le dialogue ne s'est pas poursuivi. Les acteurs sur le terrain continuent de s'appuyer sur les réseaux locaux de lutte contre la traite qui existent dans la plupart des régions italiennes pour identifier et orienter les victimes de la traite des êtres humains (voir paragraphe 147).

146. Le DEC a continué à financer le service téléphonique national gratuit pour les victimes de la traite (800 290 290), qui est géré par la municipalité de Venise⁶⁷. Ce service reçoit des appels de victimes présumées et de personnes qui signalent des situations suspectes. Huit médiateurs culturels formés, parlant différentes langues⁶⁸, sont disponibles 24 heures sur 24 pour donner des informations et des conseils et peuvent orienter la personne en difficulté vers le projet le plus proche qui vient en aide aux victimes de la traite. Des victimes présumées de la traite peuvent aussi être orientées vers d'autres régions s'il n'y a pas de places disponibles ou pour des raisons de sécurité. Le service téléphonique national a reçu 4 033 appels en 2017, dont 1 239 étaient des premiers appels et 515 appels de personnes ayant déjà appelé⁶⁹. Les motifs des appels se répartissaient ainsi : signalement d'une situation qui pourrait relever de la traite (487 appels), demande d'informations ou de services (336), prise de rendez-vous (292) et demande d'orientation (190). La plupart des appels émanaient d'organisations mettant en œuvre des projets anti-traite (683). Il y a eu 134 appels qui émanaient directement de victimes potentielles de la traite. La forme d'exploitation a été enregistrée pour 250 appels, dont 90 % concernaient l'exploitation sexuelle, 8 % l'exploitation par le travail, 1 % la mendicité forcée et 1 % les activités criminelles forcées.

⁶⁵ <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/allegato-2-linee-guida-rapida-identificazione.pdf>

⁶⁶ Traduction non officielle.

⁶⁷ Voir le premier rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 24, 101 et 124.

⁶⁸ Italien, anglais, espagnol, albanais, roumain, russe, moldave, ukrainien, nigérian, chinois, polonais, portugais, grec et arabe, voir <http://www.numeroverdeantitratta.org>

⁶⁹ Les autres appels étaient des appels non pertinents (1 693) ou des canulars téléphoniques (586).

147. La plupart des régions italiennes sont dotées de réseaux anti-traite locaux, qui permettent d'associer toute une série d'organismes publics et d'organisations non gouvernementales à la détection et à l'identification des victimes de la traite et à l'orientation de ces personnes vers une assistance. Lors de la deuxième visite d'évaluation en Italie, le GRETA a eu l'occasion de rencontrer des représentants de réseaux anti-traite locaux à Catane (Sicile) et à Pise (Toscane). À Catane, les membres du réseau anti-traite, dirigé par le parquet anti-mafia (DDA), se réunissent régulièrement, afin d'appliquer une approche interinstitutionnelle à l'identification des victimes. En Toscane, dans le cadre du projet régional SATIS, qui est mis en œuvre sous la direction du service de santé de Pise et auquel participent les services locaux et régionaux et les ONG concernés, un service téléphonique régional a été mis en place en plus du service téléphonique national. Celui-ci est informé de tous les cas de victimes de la traite identifiées au niveau régional, parmi lesquels figurent des cas d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail (dans l'agriculture, le textile et la maroquinerie) et de mendicité forcée. Les partenaires du projet participent aussi à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile.

148. Dans son rapport de janvier 2017, élaboré dans le cadre d'une procédure d'urgence, le GRETA a accordé une attention particulière à l'identification précoce des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants qui viennent d'arriver, notamment dans les centres d'accueil et d'aide de première urgence (CPSA ou « hotspots »)⁷⁰. Le GRETA prend note des inquiétudes soulevées par la Rapporteuse Spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, suite à sa visite thématique à Catane, concernant le manque persistant des procédures dédiées pour identifier et protéger les victimes et les victimes potentielles aux points de débarquement et dans les « hotspots ».⁷¹ Il convient de faire référence au projet ADITUS, lancé le 1^{er} janvier 2017 et cofinancé par le ministère de l'Intérieur et le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI), qui est mis en œuvre en coopération avec l'OIM jusqu'à la fin 2019. Le projet est axé sur les migrants qui arrivent par la mer, notamment sur les victimes de la traite et les enfants non accompagnés, et fait suite au projet Praesidium. Dans le cadre de ce projet, l'OIM déploie des équipes mobiles dans cinq hotspots, sur des sites de débarquement, en Sicile et dans les Pouilles⁷², en vue d'assurer l'identification précoce des victimes présumées de la traite sur les sites de débarquement, de donner à ces personnes des informations et des conseils juridiques, et de les orienter vers d'autres structures ; il s'agit aussi de renforcer les capacités du personnel des institutions locales (préfectures) et des centres de premier accueil en matière d'identification des victimes de la traite. L'OIM était en train de réviser les dépliants sur la traite et la procédure de demande d'asile distribués aux nouveaux arrivants.

149. De plus, les autorités italiennes ont aussi mentionné le projet SAVE (Support Action for Vulnerability Emergency), cofinancé par la Commission européenne et coordonné par le ministère de l'Intérieur, qui est mise en œuvre depuis juillet 2018. L'objectif général est de renforcer la capacité du personnel des hotspots d'identifier les migrants particulièrement vulnérables (dont les victimes de la traite et les enfants non accompagnés).

⁷⁰ Voir le rapport du GRETA sur l'Italie établi dans le cadre d'une procédure d'urgence, paragraphes 31 à 33.

⁷¹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, trente-huitième session, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, A/HRC/38/45, 14 mai 2018, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/45

⁷² À la fin février 2018, cinq « hotspots » étaient en service, à Lampedusa, Pozzallo, Trapani, Tarente et Messine.

150. En 2017, le ministère de l'Intérieur et le HCR ont publié des lignes directrices concernant l'identification des victimes de la traite parmi les candidats à une protection internationale, ainsi que les procédures d'orientation, qui sont destinées aux commissions territoriales chargées d'examiner les demandes de protection internationale. Ces lignes directrices présentent en détail une procédure opérationnelle standard (POS) : explication de la procédure étape par étape, schéma, indicateurs, conseils pratiques pour la conduite des entretiens, modèles de documents et liste de 18 ONG spécialisées qui mènent des projets d'aide aux victimes de la traite. Selon la POS, l'identification des victimes de la traite se déroule en deux étapes : l'identification préliminaire et l'identification formelle. L'identification préliminaire peut avoir lieu avant qu'une personne soit interrogée par la commission territoriale, pendant qu'elle est encore dans un centre de premier accueil. Il arrive aussi que, lors du premier entretien avec un demandeur d'asile, le travailleur social chargé du dossier détecte des signes de traite. Dans ce cas, il doit informer la victime potentielle sur la législation et sur les droits des victimes de la traite, et proposer de l'adresser à une organisation anti-traite spécialisée, qui procédera à l'identification formelle. Le travailleur social en charge du dossier doit aussi indiquer à l'organisation spécialisée où se trouve la victime potentielle et à quel numéro celle-ci peut être contactée par téléphone. Le centre d'accueil où la victime potentielle est hébergée n'est pas censé savoir qu'elle sera adressée à une organisation spécialisée. Pendant l'identification, l'examen de la demande d'asile est suspendu, avec l'accord du demandeur d'asile ; le but est de prendre le temps d'établir une relation de confiance et de permettre à la victime potentielle de réfléchir (d'après les lignes directrices, cela correspond au délai de rétablissement et de réflexion). Il est recommandé de suspendre la procédure d'asile pendant quatre mois au maximum. Après des entretiens avec la victime présumée, l'organisation spécialisée envoie à la commission territoriale un rapport contenant des éléments qui doivent aider la commission à poursuivre l'examen de la demande de protection internationale. Les deux procédures de protection peuvent continuer en parallèle, c'est-à-dire qu'une personne qui est identifiée et aidée en tant que victime de la traite peut obtenir une protection internationale.

151. Le GRETA a été informé que, sous l'effet des lignes directrices et de la formation dispensée au personnel des commissions territoriales, le nombre des victimes de la traite identifiées parmi les demandeurs d'asile avait augmenté. Ainsi, en 2017, la commission territoriale de Rome a examiné 533 demandes de protection internationale de victimes présumées de la traite, dont 273 ont accepté de participer à des programmes anti-traite ; 30 de ces personnes ont obtenu une protection internationale⁷³ (ces 30 personnes venaient toutes du Nigeria), 172 attendaient un rapport final après des entretiens avec des ONG spécialisées et 71 ont été convoquées à nouveau par la commission territoriale⁷⁴. Une enquête a été réalisée pour collecter des informations sur les victimes de la traite identifiées par les commissions territoriales en 2017 et au cours du premier trimestre de 2018, et sur la procédure d'orientation décrite dans les lignes directrices. Les réponses à l'enquête données par 27 des 50 commissions territoriales montrent une nette augmentation en ce qui concerne l'identification des victimes potentielles de la traite et leur orientation vers le réseau anti-traite : 2 606 personnes (dont 96,25 % de femmes) ayant demandé une protection internationale ont été identifiées comme des victimes de la traite. Au total, 24 protocoles formels (mémorandums d'accord) pour l'orientation des victimes potentielles ont été conclus entre le système d'asile et le système anti-traite.

⁷³ Vingt personnes se sont vu reconnaître le statut de réfugié et 10 ont obtenu une protection humanitaire en attente de clarification, ce qui leur donne le droit de rester en Italie pendant deux ans.

⁷⁴ En 2017, le nombre total de demandes d'asile émanant des femmes nigériennes était 8 630 ; de ce nombre, 4 282 demandes ont été examinées en 2017, aboutissant en 631 décisions de protection internationale : 559 femmes (13 %) ont obtenu le droit à l'asile et 73 (2 %) la protection subsidiaire. En outre, 1 211 femmes ont obtenu la protection humanitaire.

152. Tout en reconnaissant que les lignes directrices avaient permis d'améliorer nettement la procédure d'identification et la coopération avec le système d'asile, les ONG spécialisées ont indiqué que, du fait de l'augmentation du nombre de personnes qui leur étaient adressées par les commissions territoriales, leur charge de travail s'était considérablement accrue ; or, les fonds disponibles n'augmentaient pas et le nombre de places dans les projets anti-traite financés par le DEC était insuffisant pour répondre aux besoins. De plus, le GRETA a appris que les commissions territoriales n'avaient pas toutes reçu de formation sur les lignes directrices et que celles-ci n'étaient pas mises en œuvre de manière uniforme dans l'ensemble du pays. De plus, les ONG ne reçoivent apparemment pas toujours le numéro de téléphone auquel elles peuvent contacter les victimes présumées et ne sont pas informées du transfert de ces personnes dans un autre centre. Selon des ONG spécialisées, la période de suspension est utile lorsque la victime n'est pas en mesure de raconter son histoire ou ne le souhaite pas. En revanche, une personne qui a déjà raconté son histoire peut percevoir la suspension de façon négative, car elle se voit imposer une attente qui fait durer l'incertitude. L'allongement de la durée de traitement des demandes d'asile entrave considérablement l'assistance aux victimes de la traite. Les dispositions concernant les entretiens qui doivent être menés ultérieurement par les commissions territoriales seraient appliquées de manière trop rigide, même dans les cas où la victime décide de suivre une voie différente de la protection internationale, c'est-à-dire la voie prévue à l'article 18 de la loi 286/98.

153. Le GRETA a été informé que, faute de places dans les centres gérés par le système de protection des demandeurs d'asile ou réfugiés (SPRAR), les demandeurs d'asile restent dans les centres de premier accueil durant des périodes prolongées. De nouveaux centres ne cessent de s'ouvrir ; ils sont gérés par des entités privées comme des hôtels. Les personnes hébergées dans les centres peuvent entrer et sortir librement ; ainsi, des femmes hébergées dans des centres temporaires d'accueil d'urgence (CAS) sortiraient la nuit pour se livrer à la prostitution. Les autorités italiennes ont précisé que, si les centres sont ouverts, les personnes qui y sont hébergées sont néanmoins tenues de retourner dans le centre le soir et le directeur du centre doit vérifier que c'est bien le cas. De plus, le personnel de ces centres reçoit une formation dans le cadre du projet ADITUS, déjà mentionné. Certains CAS (celui de Raguse, par exemple) se spécialisent dans l'hébergement des femmes qui sont des victimes potentielles de la traite et leur personnel a reçu une formation. Toutefois, de manière générale, l'Italie manque de centres spécialisés dans l'accueil des victimes présumées de la traite, où la présence du personnel et la supervision sont renforcées, ainsi que d'agents formés pour reconnaître les signes de traite. En 2016, les centres gérés par le SPRAR ont accueilli au total 4 554 femmes, dont 1 821 Nigériennes, et 83 filles non accompagnées, dont 67 venaient du Nigeria.

154. La délégation du GRETA s'est rendue dans un centre de la première phase d'accueil (CAS) pour demandeuses d'asile situé à Torre Angela, une banlieue de Rome. Le centre, qui relève de la compétence de la Préfecture, est géré par une société privée, sélectionnée au moyen d'un appel d'offres. Le centre a une capacité de 60 places, qui étaient toutes occupées à l'époque de la visite. La plupart des femmes venaient du Nigeria. Dix-sept femmes étaient considérées comme des victimes potentielles de la traite (la plupart d'entre elles avaient entre 19 et 29 ans). Le centre employait 12 personnes, dont un professionnel de santé et un psychologue (six heures par semaine). Chaque résidente doit signer le règlement du centre ; toute résidente qui l'enfreint peut être exclue du centre. La préfecture évalue les infractions au règlement et peut autoriser la réadmission d'une personne pour lui donner la chance d'être aidée et soutenue par des organisations anti-traite spécialisées. La préfecture de Rome s'est associée au projet anti-traite de la région du Latium qui vise à favoriser la détection, l'assistance et l'insertion sociale des victimes de la traite, avec la participation d'ONG spécialisées. Le GRETA a été informé que le centre suivait les lignes directrices sur l'identification des victimes de la traite dans le cadre de la procédure de protection internationale et que le juriste du centre avait des contacts avec des ONG spécialisées anti-traite. Plusieurs femmes hébergées dans le centre avaient vu leur procédure d'asile suspendue et avaient été adressées à des ONG anti-traite pour des entretiens. Cependant, aucune femme du centre n'avait été orientée vers un programme anti-traite. Selon le personnel, deux à trois femmes disparaissent du centre chaque mois.

155. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 15, en l'absence de MNO opérationnel, les statistiques portent sur le nombre de personnes qui participent à des projets d'assistance. Sur les 1 172 victimes ayant bénéficié d'une assistance en 2016, seules 92 (7,8 %) avaient été soumises à l'exploitation par le travail. Pourtant, des éléments indiquent que la traite aux fins d'exploitation par le travail est bien plus répandue (voir paragraphe 79), notamment dans l'agriculture, le bâtiment, le textile, l'industrie manufacturière, le travail domestique et les services à la personne. Les inspections du travail et les actions menées avec les services répressifs auraient augmenté ces dernières années (voir paragraphe 91), mais le nombre de personnes identifiées en tant que victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail reste faible.

156. Il y a eu quelques identifications de victimes de la traite qui avaient été soumises à d'autres formes d'exploitation, telles que la criminalité forcée, la mendicité forcée ou le mariage forcé. Le GRETA a été informé qu'une seule ONG, « On the Road », est spécialisée dans la détection des victimes de la traite aux fins de mendicité forcée et dans l'assistance à ces personnes.

157. Le GRETA salue l'adoption de lignes directrices pour l'identification des victimes de la traite parmi les candidats à une protection internationale, la participation d'ONG spécialisées au processus d'identification et le fait que l'identification en tant que victime de la traite ne dépend pas de la présence de preuves suffisantes pour engager une procédure pénale. Certes, des progrès ont aussi été réalisés dans l'élaboration d'un MNO et de lignes directrices correspondantes, mais il reste à faire appliquer ces outils dans l'ensemble de l'Italie de manière harmonisée. De plus, malgré les efforts déployés, l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail reste faible et disproportionnée à l'ampleur réelle du phénomène (voir paragraphe 79). L'identification des victimes de la traite aux fins d'autres formes d'exploitation, telles que la criminalité forcée, la mendicité forcée et le mariage forcé, reste faible, elle aussi (voir paragraphe 15).

158. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification proactive des victimes de la traite et, notamment :

- **renforcer la participation des différentes institutions à l'identification des victimes en mettant en place un mécanisme national d'orientation formalisé définissant les procédures et les rôles de tous les acteurs de terrain qui peuvent être amenés à avoir des contacts avec des victimes de la traite, et en veillant à ce que tous les professionnels concernés reçoivent des instructions et une formation sur l'application de ce mécanisme ;**
- **intensifier les efforts destinés à identifier de manière proactive les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en renforçant les capacités et la formation des inspecteurs du travail et des agents d'autres institutions concernées, et en faisant participer les syndicats et les ONG ;**
- **prendre des dispositions pour identifier de manière proactive les victimes de la traite pratiquée aux fins d'autres formes d'exploitation, comme la criminalité forcée, la mendicité forcée, le mariage forcé et les prélèvements d'organes ;**
- **veiller à ce que les ONG participant à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile disposent des ressources dont elles ont besoin pour remplir leur mission, et permettre une coopération efficace avec les ONG, y compris celles qui effectuent des opérations de sauvetage en mer ;**
- **garantir l'identification des victimes potentielles de la traite à tous les points de passage de frontières, conformément aux principes et lignes directrices sur les droits de l'homme aux frontières internationales, élaborés par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU.**

b. Mesures d'assistance (article 12)

159. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhortait 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. En outre, le GRETA demandait aux autorités italiennes d'adapter le financement des programmes d'assistance aux besoins réels, y compris en assurant un financement à long terme aux organisations de la société civile qui mettent en œuvre des projets d'assistance aux victimes, et de 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.

160. La base législative de l'assistance aux victimes de la traite est constituée par l'article 13 de la loi n° 228/2003 portant sur les « Mesures contre la traite des personnes » (mettant en place un programme d'aide spéciale de courte durée de trois mois pouvant être reconduit pour trois mois), et par l'article 18 du texte unique sur l'immigration (mettant en place un programme de protection et d'intégration de longue durée de six mois pouvant être reconduit pour un an⁷⁵). Comme indiqué au paragraphe 24, en vertu du décret du président du Conseil des ministres du 16 mai 2016, les deux types de programmes prévus par ces deux dispositions ont été réunis pour constituer un « Programme unique d'émergence, d'assistance et d'intégration sociale des victimes de la traite et de l'exploitation ». De ce fait, les organisations qui mettent en œuvre des programmes pour l'assistance des victimes de la traite n'ont pas à présenter des demandes distinctes pour le financement de projets au titre de l'« article 13 » et de l'« article 18 ». La durée du financement a été étendue pour atteindre 15 mois, au lieu des 12 initialement prévus, ce qui est une évolution positive.

161. En vertu du décret du président du Conseil des Ministres du 16 mai 2016, le financement du programme unique est entièrement couvert par les montants affectés au budget annuel du Département de l'égalité des chances (DEC). Ce dernier doit publier un appel à propositions spécifique pour les projets mettant en œuvre le programme unique, et s'assurer en même temps qu'ils couvrent l'ensemble du territoire italien. Les propositions peuvent être présentées par des régions, des provinces autonomes, des municipalités, des entités privées immatriculées au registre des associations et des organisations qui travaillent avec les migrants.

162. En 2016, les fonds alloués par le DEC à des projets d'assistance aux victimes s'élevaient à 14,5 millions d'euros, contre 8 millions d'euros en 2015, ce qui représente une augmentation considérable. Les collectivités locales et régionales consacrent des fonds supplémentaires aux projets de lutte contre la traite, mais aucun chiffre n'est disponible. Des organisations religieuses financent aussi une partie de l'assistance aux victimes de la traite.

163. À la suite du premier appel à propositions publié au titre du programme unique en août 2016, les régions n'ont pas toutes réussi à présenter des projets et seulement 18 projets ont été financés pour les 15 mois, de septembre 2016 à novembre 2017. De ce fait, plusieurs régions (Vallée d'Aoste, Piémont, Ligurie, Basilicate, Sardaigne) n'avaient pas de projet financé par le DEC et en Sicile, un seul projet a été approuvé.

164. En décembre 2017, les montants alloués par le DEC s'élevaient à 22,5 millions d'euros et 21 projets au total ont été approuvés (dont trois en Sicile). En mai 2017, 1 382 victimes de la traite des êtres humains avaient reçu une assistance dans le cadre de ces projets, dont environ 90 % de femmes.

165. Le GRETA a été informé que sur les 21 projets, la majorité portait sur l'aide aux femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, et qu'il y avait toujours un manque d'hébergement pour les victimes de l'exploitation par le travail, en particulier les hommes. Le nombre total de places d'hébergement financées par le DEC serait passé de 700 à environ 1 500. Cependant, le nombre de places disponibles n'est toujours pas proportionné au nombre de victimes présumées de la traite, dont beaucoup sont hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile (voir paragraphe 171).

⁷⁵ Voir les paragraphes 137 et suivants du premier rapport du GRETA sur l'Italie (GRETA(2014)18).

166. Le GRETA a été informé que des victimes de la traite, ressortissantes de pays de l'UE (essentiellement de Roumanie et de Bulgarie) ont un accès limité à une assistance et à des foyers financés par le DEC au moyen du programme unique. Les autorités italiennes ont indiqué que 35 ressortissants de l'UE participaient à des projets d'assistance aux victimes en 2018 (jusqu'au 16 octobre 2018). Parmi ces 35 personnes, qui venaient principalement de Roumanie et de Bulgarie, 28 étaient de sexe féminin et 7 de sexe masculin ; 3 d'entre elles étaient des enfants.

167. Dans la province de Catane (Sicile), deux ONG dirigent des projets anti-traite grâce aux fonds du Département pour l'égalité des chances : Proxima et Penelope. Penelope mène des actions de terrain à destination des personnes qui se livrent à la prostitution et dirige six foyers. Elle prodigue aussi des soins de santé et des conseils aux migrants et aux victimes potentielles de la traite à l'*Asienda Sanitaria Provinciale* (ASP) en Catane. L'ONG Proxima dirige aussi des foyers et mène des actions de sensibilisation à l'exploitation par le travail dans le secteur agricole.

168. Le GRETA a visité un foyer dirigé par l'ONG Proxima à Raguse. Il a une capacité de 10 lits (trois chambres avec salle de bains contenant trois lits chacune et une chambre avec un lit) et hébergeait 10 femmes nigérianes au moment de la visite. Les femmes avec des enfants sont hébergées dans des appartements séparés (mode de vie semi-autonome) et les hommes sont accueillis dans une maison séparée (mode de vie autonome). Proxima était en train de mettre en place une nouvelle structure avec 20 lits pour les femmes. Le programme employait au total 39 salariés, dont des conseillers juridiques et des médiateurs culturels. Dans le cadre du programme, certaines des victimes peuvent travailler sur des parcelles de jardins écologiques, ainsi que dans un atelier de couture qui produit du patchwork et d'autres éléments décoratifs (*sartoria sociale*). Proxima collabore avec la Commission territoriale pour identifier des victimes de la traite.

169. Le GRETA a rencontré des organisations qui mettaient en œuvre le projet « SATIS » dans la région de la Toscane (voir paragraphe 147), qui est financé conjointement par le DEC et les autorités régionales et qui permet d'accueillir jusqu'à 80 victimes de la traite avec leurs enfants dans plusieurs municipalités. Toutes les places étaient occupées au moment de la visite du GRETA, essentiellement par des femmes nigérianes. La délégation du GRETA a visité un foyer pour femmes victimes de la traite dans la province de Pise, dirigé par l'ONG *Donne in Movimento*. Il pouvait accueillir huit personnes. Au moment de la visite du GRETA, sept femmes (cinq du Nigéria, une du Brésil et une de Somalie), et un bébé d'une de ces femmes, étaient hébergés dans le foyer. Deux des femmes avaient un emploi. Le foyer employait deux travailleurs sociaux à temps plein. Les travailleurs sociaux ont souligné que le programme d'une durée de 15 mois était trop court pour permettre la réinsertion des victimes, pour leur apprendre l'italien, leur donner une formation professionnelle et leur trouver un emploi. Au bout des 15 mois, l'ONG continue d'aider les victimes en utilisant ses propres ressources.

170. La délégation du GRETA s'est également rendue dans un foyer pour hommes victimes de la traite dans la province de Pise, dirigé par l'ONG Arnera. Offrant six places, il s'agit du seul refuge pour les hommes en Toscane. Au moment de la visite, il hébergeait six hommes (du Nigéria, du Maroc, de la Tunisie, du Ghana et du Sénégal) qui avaient été orientés par le service téléphonique anti-traite. Deux d'entre eux avaient dénoncé le capitaine du bateau qui les avait conduits jusqu'en Italie. Le programme « SATIS » couvre le loyer de l'appartement et verse des allocations hebdomadaires aux victimes. Trois employés à temps partiel travaillent dans le foyer. Un plan de développement individualisé est mis en place pour chacun des pensionnaires, mais il est très difficile de leur trouver du travail.

171. Avant l'adoption de la loi n° 113/2018 (voir paragraphe 28), le système SPRAR prévoyait des places spécifiques pour les demandeurs d'asile vulnérables, dont des victimes de la traite. Pour chaque bénéficiaire, un projet individuel était conçu et mis en œuvre par une équipe pluridisciplinaire, dont des médiateurs culturels. Cependant, comme indiqué précédemment, il n'existe actuellement pas suffisamment de places dans le système SPRAR et souvent les victimes de la traite sont hébergées dans des centres d'accueil (CARA, CAS) qui ne permettent pas de répondre aux besoins spécifiques des victimes de la traite et qui créent des risques d'exploitation dans le cadre de la traite. Dans les centres d'accueil, il n'y a pas suffisamment de places réservées aux demandeurs d'asile qui sont des victimes présumées de la traite. Le GRETA est préoccupé par les informations parues dans les médias selon lesquelles des organisations criminelles organisées auraient infiltré le fonctionnement des centres d'accueil⁷⁶. La situation en ce qui concerne l'hébergement et l'assistance des victimes de la traite a conduit certains pays, comme la Finlande, à ne plus renvoyer de victimes de la traite en Italie⁷⁷.

172. Le GRETA salue l'augmentation importante des fonds consacrés à l'assistance des victimes en 2017 et à l'offre d'un plus grand nombre de places pour les victimes, y compris pour les hommes, et souligne qu'il importe de veiller à ce que les projets d'assistance aux victimes continuent de bénéficier d'un financement suffisant. En outre, tout en se félicitant que la durée des projets du "Programme unique d'émergence, d'assistance et d'intégration sociale des victimes de la traite et de l'exploitation" ait été portée à 15 mois, le GRETA note que ce délai est souvent insuffisant pour permettre la réhabilitation et l'intégration sociale des victimes. Parallèlement, le GRETA est préoccupé par le fait que l'augmentation importante du nombre de victimes de la traite présumées et formellement identifiées, en particulier parmi les demandeurs d'asile, ne se traduise pas par l'ouverture de structures spécialement destinées à ces personnes. Le GRETA est également préoccupé par le fait que la nouvelle législation qui exclut les demandeurs d'asile de l'accès aux centres d'accueil axés sur l'inclusion sociale laisse les victimes de la traite sans assistance.⁷⁸

173. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à mettre en place des structures spécialement destinées aux demandeurs d'asile qui sont des victimes présumées de la traite.

174. De plus, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient :

- **évaluer les besoins de financement des programmes d'assistance des victimes et adapter les ressources appropriées, en veillant à ce qu'il y ait suffisamment de places d'hébergement pour les femmes et les hommes victimes de la traite des êtres humains ;**
- **adapter la durée des programmes d'assistance aux besoins individuels et à la vulnérabilité des victimes pour permettre leur réinsertion et intégration.**

⁷⁶ "Mafia in Italy Siphons Huge Sums of Government Aid From Migrant Centers", New York Times, 18 juillet 2017, disponible sur : <https://www.nytimes.com/2017/07/17/world/europe/italy-migrants-mafia-edoardo-scordio.html>

⁷⁷ Services finlandais de l'immigration, *The assistance system for victims of human trafficking in Italy is over-strained – the returning of persons to be considered more carefully* (publié le 23/02/2017), disponible sur : https://migri.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/italian-ihmiskaupan-uhrien-auttamisverkosto-kuormittunut-palautuksia-harkitaan-jatkossa-entista-tarkemmin

⁷⁸ "Vulnerable migrants made homeless after Italy passes 'Salvini decree'", The Guardian, 7 décembre 2018, disponible sur : <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/07/vulnerable-migrants-made-homeless-after-italy-passes-salvini-decree>

c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants (articles 10 et 12)

175. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités italiennes à prêter une attention accrue à la détection des victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés, à créer des programmes 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, et à lutter contre le problème de la disparition d'enfants étrangers non accompagnés, en prévoyant pour eux un hébergement convenable et sûr et en leur attribuant des tuteurs légaux correctement formés. En outre, le GRETA soulignait la nécessité de développer des outils permettant de déterminer l'âge de la victime et de 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, ainsi que les mesures prévues à l'article 10, paragraphe 4, si un enfant non accompagné est identifié comme victime de la traite.

176. Par ailleurs, dans son rapport établi dans le cadre d'une procédure d'urgence concernant l'Italie, publié en janvier 2017, le GRETA prêtait une attention particulière à l'identification, l'assistance et la protection des victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés. Le GRETA notait que les capacités d'hébergement d'enfants non accompagnés sont largement insuffisantes en Sicile, et plus généralement en Italie. Le GRETA était vivement préoccupé par le fait que des enfants non accompagnés disparaissent quelques jours après avoir été placés dans des centres d'accueil. Lorsque la disparition a lieu rapidement, il n'est pas possible de déterminer si l'enfant est déjà en train de faire l'objet de traite ni quels sont ses besoins concrets et individuels de protection, y compris de protection internationale.

177. Selon un rapport de *Save the Children*, l'écrasante majorité des enfants non accompagnés qui arrivent en Italie ont déjà été exploités pendant leur voyage⁷⁹. *Save the Children* note une augmentation du nombre de filles du Nigeria et de la Roumanie contraintes de se prostituer ainsi que de garçons d'Égypte et du Bangladesh exploités aux fins de travail forcé, de trafic de drogue et de prostitution. Cependant, les données officielles ne donnent pas une image précise de la situation, car le nombre d'enfants qui reçoivent une assistance par le biais de projets financés par le DEC est peu élevé : en 2016, seuls 111 enfants ont été placés dans le système anti-traite (94 filles et 18 garçons), la plupart nigériens, suivis d'enfants roumains (voir paragraphe 15). Ces données ne tiennent pas compte de l'écrasante majorité de jeunes victimes de la traite qui ne sont pas prises en charge par le système anti-traite officiel.

178. Le Plan d'action national prête une attention particulière à la nécessité de protéger pleinement les droits des enfants en étroite coordination avec les institutions de protection de l'enfance. Il contient dans une annexe les procédures opérationnelles standard « AGIRE pour l'identification et l'assistance des enfants victimes de la traite et exposés au risque de traite », élaborées par *Save the Children* Italie et un réseau d'organisations partenaires d'Autriche, de Grèce et de Roumanie⁸⁰. En vertu de ces procédures opérationnelles standard, un tuteur spécialement formé doit être immédiatement désigné pour accompagner l'enfant tout au long de la procédure d'identification. Les entretiens d'identification formelle doivent être précédés d'un « temps de réflexion » et se tenir dans un lieu adapté aux enfants, sous la responsabilité d'un professionnel qualifié. L'intérêt supérieur de l'enfant est souligné à plusieurs reprises comme étant un principe clé.

⁷⁹ <https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/uploads/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2017.pdf>
⁸⁰ <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/allegato-5-pos-minori.pdf>

179. Une protection spécifique pour les enfants victimes de la traite est prévue par la loi n° 47/2017 sur les enfants non accompagnés, dont l'article 17 est consacré aux enfants victimes de la traite et prévoit des programmes spécifiques d'accueil et d'assistance de longue durée (y compris après la majorité de l'enfant). Selon le rapport explicatif de la loi n° 47/2017, la subvention de 154 080 euros par an, mentionnée à l'article 17, est attribuée à compter de 2017 au ministère de la Justice et concerne les dépenses d'aide juridique des enfants étrangers non accompagnés qui sont victimes de la traite.

180. En outre, en vertu de l'article 9 de la loi n° 47/2017, le ministère du Travail et des Politiques sociales devrait créer un système d'information national à accès restreint sur les enfants non accompagnés (SIM). Ce système est destiné à regrouper des données concernant l'entrée de chaque enfant sur le territoire italien et son parcours, y compris des données à caractère personnel ; parmi les données enregistrées peuvent figurer des documents d'identité et des informations sur les procédures administratives terminées ou en cours, relatives à la tutelle ou à l'asile, par exemple. Le personnel qualifié de la structure d'accueil établit un "dossier social" pour chaque enfant non accompagné, mettant en évidence les éléments utiles pour déterminer la meilleure solution à long terme dans l'intérêt de l'enfant. Le "dossier social" est transmis aux services sociaux de la commune de destination et au ministère public auprès du tribunal des mineurs compétent.

181. Des références utiles aux agents qui travaillent sur les sites de débarquement/d'arrivée sont contenues dans la procédure opérationnelle standard applicable aux hotspots, qui est diffusée par le Département des libertés civiles et de l'immigration du ministère italien de l'Intérieur. Les enfants non accompagnés ont le droit de recevoir des informations sur leur statut juridique et son évolution potentielle. Ils doivent être accueillis dans des centres de premier accueil spécialement prévus à cet effet. En cas de doute concernant leur âge et s'il n'est pas possible de procéder à une vérification approfondie, les personnes sont considérées comme des enfants.

182. À Catane, le GRETA a été informé des efforts déployés pour détecter les victimes de la traite à un stade précoce parmi les enfants non accompagnés qui viennent d'arriver. Nombre de filles nigérianes ont reçu pour consigne par des réseaux criminels de déclarer qu'elles sont adultes et peuvent être placées dans des centres pour adultes, en attendant que leur âge soit vérifié. Les équipes de l'OIM déployées sur les sites de débarquement et dans les hotspots tentent de faire en sorte que les enfants non accompagnés soient transférés immédiatement dans des structures protégées, avec du personnel formé et des médiateurs culturels nigériens. À titre de mesure de protection, les téléphones portables sont confisqués aux enfants, qui ne sont autorisés à téléphoner à leur famille qu'en présence d'une personne qui puisse suivre la conversation. Chaque fois qu'un enfant quitte le centre d'accueil, il doit être accompagné d'un membre du personnel.

183. Le GRETA a été informé que le nombre de places d'hébergement pour les enfants victimes de la traite restait largement insuffisant. Ainsi, en Calabre, il n'y avait que deux places pour les enfants victimes, financées par le DEC. En Sicile, il n'y avait pas de centres spécialisés pour les enfants victimes de la traite. Les enfants sont parfois placés dans de grandes structures qui ne sont pas adaptées à leur situation. Par exemple, le GRETA a été informé que le centre d'hébergement primaire (CPA) de Syracuse hébergeait beaucoup de filles non accompagnées, alors qu'il ne constituait pas un environnement approprié. Le parquet peut inspecter les centres d'accueil et ordonner leur fermeture s'ils ne sont pas appropriés. Si un procureur estime qu'un enfant est en danger, il contacte le tribunal pour enfants et l'enfant est transféré dans les 48 heures dans une structure plus protégée. Dans la province de Catane, il y a 14 juges spécialisés dans les affaires d'enfants non accompagnés (des juges professionnels et des juges non professionnels, dont un psychiatre), qui s'entretiennent avec les enfants pour instaurer une relation de confiance.

184. Comme indiqué au paragraphe 108, le réseau d'établissements d'hébergement de la SPRAR a été progressivement étendu au fil des ans, notamment grâce au financement du FIAAM. Il a fourni 3 500 places pour les enfants non accompagnés en septembre 2018, contre 3 100 en 2017 et 400 en 2014 ; 50 places étaient réservées aux enfants non accompagnés ayant des besoins spéciaux et vulnérables, y compris les victimes de la traite des êtres humains. Toutefois, le GRETA est préoccupé par les incidences de la nouvelle loi sur la protection internationale, l'immigration et la sécurité publique sur la disponibilité de logements pour les enfants victimes de la traite.

185. Il convient de mentionner un rapport établi par le Garant national des droits des personnes privées de liberté (*Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà*), mécanisme national de prévention mis en place par l'Italie en application du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture (OPCAT) qui soulève des préoccupations en ce qui concerne les enfants non accompagnés qui arrivent en Italie par la mer et qui, par manque de place dans les structures dédiées, finissent par être retenus dans des hotspots pendant de longues périodes (la moyenne était de 13 jours à Tarente, 15 à Lampedusa et 17,5 à Pozzallo). Les autorités italiennes ont souligné que, du fait de la diminution du nombre d'arrivées par la mer, cette situation a été réglée ; les autorités responsables ont réussi à transférer tous les enfants non accompagnés dans des centres de premier accueil du FAMI et de nouvelles places ont été créées (voir paragraphe 108). Actuellement, des enfants non accompagnés continuent parfois à transiter par un hotspot, mais aucun cas de séjour prolongé n'a été enregistré.

186. L'ordonnance n° 686 du 12 janvier 2017 de la Cour suprême italienne (sixième section civile) a précisé que le tribunal compétent pour la désignation du tuteur d'un enfant non accompagné conformément à l'article 19, paragraphe 5, du décret législatif no 142/15 est le tribunal ordinaire où l'enfant réside. De cette manière, une action rapide peut être garantie, compte tenu de la proximité territoriale de l'organe compétent. En plus de tuteurs légaux, la loi no 47/2017 prévoit la désignation de tuteurs bénévoles (*tutore volontario*). La médiatrice pour les enfants et adolescents participe à la sélection et à la formation des tuteurs bénévoles et des listes de ces tuteurs ont été établies par les tribunaux pour enfants. De nombreux interlocuteurs ont souligné la nécessité d'une formation continue et d'un suivi des tuteurs bénévoles. Ils soulignent que ces derniers ne peuvent pas remplacer les avocats spécialisés qui représentent ces enfants.

187. L'article 5 de la loi n° 47/2017 établit la procédure et les responsabilités relatives à la détermination de l'âge des enfants non accompagnés. En cas de doute sur l'âge d'une personne, on commence par examiner les documents d'identité qui sont en la possession de cette personne. Si des doutes sérieux persistent, des examens socio-sanitaires peuvent être ordonnés par le parquet du tribunal pour enfants à la demande de l'autorité de sécurité publique. La personne concernée est informée que son âge peut être évalué au moyen de ces examens ; elle est aussi informée des conséquences des résultats et des conséquences de son refus de se soumettre à certains examens. Ces informations lui sont données d'une manière adaptée aux enfants, avec l'aide d'un médiateur culturel ; elles sont aussi données au tuteur (temporaire). La personne concernée doit donner son consentement avant d'être soumise à l'examen de détermination de l'âge et elle a le droit de recevoir une copie du rapport médical. Les examens doivent être pratiqués dans un environnement adapté, par du personnel médical qualifié et selon une procédure multidisciplinaire qui prend en compte les spécificités de l'origine ethnique et culturelle de l'enfant. Les résultats sont communiqués à la personne concernée, à son tuteur et au tribunal pour enfants. Le rapport final doit tenir compte de la marge d'erreur des résultats. Selon l'article 7, en attendant la détermination de l'âge et l'identification, on considère une victime de la traite comme étant un enfant pour qu'elle ait immédiatement accès à des soins, à un soutien et à une protection. La décision finale sur l'âge de la personne migrante doit être rendue par le tribunal pour enfants. Si des doutes persistent sur son âge, elle doit être considérée comme un enfant. Les étapes de la détermination multidisciplinaire de l'âge sont détaillées dans une procédure élaborée par le ministère de la Santé, en concertation avec les acteurs institutionnels concernés, dont le ministère de l'Intérieur ; cette procédure doit être adoptée par la Conférence unifiée État-régions. Plusieurs protocoles locaux ont déjà été mis en place ; ils s'inspirent de la procédure décrite à l'article 5. Le GRETA invite les autorités italiennes à veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement protégé pendant les procédures d'évaluation de l'âge, compte tenu de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'Observation générale no 6 du Comité des droits de l'enfant.⁸¹

188. Le GRETA se réfère aux observations finales du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (2017) soulignant la protection inadéquate des enfants non accompagnés et séparés, dont le système de tutelle n'est pas suffisamment individualisé et impose trop de responsabilités à certaines municipalités⁸². En outre, le GRETA prend note des observations finales du Comité des droits de l'homme de l'ONU concernant la procédure inadéquate de détermination de l'âge, les retards dans la nomination des tuteurs, les conditions dans les centres d'accueil de premier niveau et le nombre d'enfants portés disparus⁸³.

⁸¹ [Observation générale N° 6 \(2005\) – Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine - Trente-neuvième session \(17 mai-3 juin 2005\)](#)

⁸² Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de l'Italie valant dix-neuvième et vingtième rapports périodiques pour l'Italie, 9 décembre 2016, p. 5, disponible sur https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/ITA/CO/19-20&Lang=Fr

⁸³ "Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Italy", 1er mai 2017, disponible uniquement en anglais sur : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/ITA/CO/6&Lang=En

189. Tout en saluant l'adoption de la loi n° 47/2017 et d'autres évolutions législatives qui renforcent la protection des enfants non accompagnés, dont les victimes de la traite, **le GRETA exhorte les autorités italiennes à :**

- **adopter en priorité un mécanisme national d'orientation pour les enfants victimes de la traite, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, auquel soient associés des spécialistes de l'enfance, et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants à risque ;**
- **veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation, en accordant une attention particulière aux enfants non accompagnés ou séparés et aux enfants roms ;**
- **faire en sorte que, dans tout le pays, les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, y compris un hébergement adapté et un accès effectif à une assistance juridique gratuite et à un soutien psychologique, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non ;**
- **prendre des mesures supplémentaires pour traiter le problème des enfants qui disparaissent pendant qu'ils sont sous la responsabilité de l'État, et pour que des instructions définissent clairement l'institution à qui incombe au premier chef l'obligation de rechercher les enfants disparus et de signaler les disparitions à toutes les autorités compétentes, afin de faire en sorte que les enfants soient retrouvés et qu'ils bénéficient d'une protection appropriée ;**
- **surveiller l'efficacité et la qualité du système de tutelle bénévole ;**
- **assurer une assistance de longue durée pour la réinsertion des enfants victimes de la traite.**

d. Protection de la vie privée (article 11)

190. Comme indiqué au paragraphe 35, le Plan d'action national prévoit la création d'une base de données complète et centralisée sur la traite, et mentionne la protection des données parmi les questions transversales qui doivent être prises en compte dans la mise en œuvre de toute mesure prise au titre du mécanisme national d'orientation. Selon des ONG, il n'existe pas de directives claires sur la collecte et la sauvegarde des données dans l'actuelle base de données nationale sur les victimes de la traite (SIRIT), qui est gérée par le DEC. Les autorités italiennes n'ont pas donné d'informations sur les dispositions législatives protégeant la confidentialité des informations et la vie privée des victimes de la traite. Dans ce contexte, il est fait référence à la recommandation figurant au paragraphe 63.

e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13)

191. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités italiennes à revoir la législation de manière à ce qu'elle contienne une définition explicite du délai de rétablissement et de réflexion, 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. Le GRETA soulignait que le délai de rétablissement et de réflexion ne doit pas être subordonné à la coopération de la victime avec les services de détection et de répression et que, durant cette période, l'exécution de tout arrêté d'expulsion doit être suspendue.

192. Le délai de rétablissement et de réflexion prévu par la Convention n'est pas expressément mentionné dans la législation italienne. Les autorités italiennes ont fait valoir que le « programme d'assistance spéciale » prévu à l'article 13 de la loi n° 228/2003 portant des « mesures contre la traite des personnes » tient lieu de délai de rétablissement et de réflexion, étant donné qu'une assistance est offerte aux victimes indépendamment de leur coopération à l'enquête pendant une période de trois mois, qui peut être prolongée de trois mois supplémentaires. Comme indiqué précédemment, depuis 2016, le programme unique remplace les deux formes d'assistance précédentes, dont l'une consistait en des programmes de courte durée, au titre de l'article 13 de la loi n° 228/2003, et l'autre, en des programmes de longue durée, au titre de l'article 18 du texte unique sur l'immigration. Les autorités italiennes n'ont pas communiqué de statistiques sur le nombre de personnes ayant participé à des programmes au titre de l'article 13 avant 2016.

193. Le document qui décrit le mécanisme national d'orientation (voir paragraphe 143) désigne le délai de rétablissement et de réflexion comme étant la « mesure 5 », explique l'objet de ce délai (permettre à la personne de se rétablir et de prendre une décision en connaissance de cause), précise qu'il doit être octroyé indépendamment de la question de savoir si la personne coopère en tant que témoin, et souligne qu'il est indispensable, pour la personne assistée, de faire davantage confiance à l'État et à sa capacité à protéger ses intérêts. Il est indiqué que le délai de rétablissement et de réflexion doit être accordé immédiatement après le constat de faits plausibles qui peuvent laisser penser que la personne concernée est une victime et doit durer au moins 30 jours. La personne doit recevoir des informations concernant les objectifs, la durée, les restrictions et les avantages du délai de rétablissement et de réflexion. Il ne doit pas y avoir d'interrogatoire pendant le délai en question et la décision de coopérer avec les services de détection et de répression doit être prise à la fin du délai de réflexion. Pendant la période de rétablissement et de réflexion, la personne doit bénéficier d'un logement sûr, d'une première assistance et d'une protection, d'informations sur les options disponibles en matière de soins de longue durée, de possibilités juridiques et de retour volontaire assisté, et d'une autorisation temporaire de séjour sur le territoire national. Les mesures d'éloignement doivent être suspendues pendant la période de rétablissement et de réflexion. L'organisation qui assiste la personne ou, s'il s'agit d'enfants, le tuteur légal, veillent à l'application du délai de rétablissement et de réflexion.

194. Si l'inclusion d'une description détaillée du délai de rétablissement et de réflexion dans le document du MNO est une évolution positive, le GRETA craint qu'en l'absence de cadre juridique explicite concernant le délai de rétablissement et de réflexion, les victimes présumées de la traite en Italie risquent d'être expulsées et de ne pas disposer du temps nécessaire pour se remettre du traumatisme vécu et pour décider en toute connaissance de cause de coopérer ou non avec les autorités.

195. Le GRETA exhorte une nouvelle fois 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 veiller à ce que toutes les victimes potentielles de la traite de nationalité étrangère se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion, ainsi que toutes les mesures d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, durant cette période.

f. Permis de séjour (article 14)

196. Dans son premier rapport, le GRETA se félicitait de la possibilité, pour les victimes de la traite en Italie, 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 invitait les autorités italiennes à prendre des mesures pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent en bénéficier pleinement dans la pratique, 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.

197. Les dispositions juridiques applicables à la délivrance des permis de séjour aux victimes de la traite n'ont pas été modifiées depuis la première évaluation du GRETA⁸⁴. Il convient de rappeler que conformément à l'article 18 du texte unique sur l'immigration n° 286/1998, la délivrance du permis dépend de la participation de la personne à un programme d'assistance et d'intégration sociale. Lorsque la « voie sociale » est choisie, la délivrance du permis de séjour par la *Questura* est demandée par 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. Dans ce cas, la personne soumise à la traite n'est pas tenue de coopérer à la procédure pénale. Lorsque la « voie judiciaire » est choisie, le procureur demande au *Questore* de délivrer un permis de séjour lorsque la victime décide de coopérer avec la police et le parquet dans le cadre d'une procédure pénale. 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. Les enfants victimes de la traite reçoivent systématiquement un permis de séjour jusqu'à ce qu'ils atteignent la majorité. 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.

198. Selon les représentants d'ONG, la « voie sociale » qui permet de délivrer des permis de séjour aux victimes de la traite n'est pas systématiquement appliquée et certains agents interprètent de manière restrictive les conditions permettant de délivrer un permis au titre de l'article 18, à savoir l'existence d'un « risque concret » et la « gravité et l'imminence du danger ». En outre, les délais d'attente pour se voir octroyer un permis de séjour sont longs et il est difficile de transformer le permis de séjour accordé aux victimes en permis de travail, car celui-ci n'est délivré que sur présentation d'un contrat de travail. Par ailleurs, il a été reconnu que le nombre de personnes bénéficiant d'une forme de protection internationale pour motifs d'avoir été victimes de la traite a augmenté (voir paragraphe 151), bien qu'il n'existe pas de statistiques nationales sur ce point. Le GRETA est préoccupé par les conséquences de l'abolition du statut de protection humanitaire pour les victimes de la traite.

199. Selon les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur, le nombre de permis de séjour délivrés au titre de l'article 18 pour des motifs humanitaires s'élevait à 381 en 2013 (dont 20 pour traite aux fins d'exploitation par le travail), à 265 en 2014 (dont 4 pour traite aux fins d'exploitation par le travail), à 228 en 2015, à 316 en 2016 et à 419 en 2017 (dont un pour traite aux fins d'exploitation par le travail). Les principaux pays d'origine des victimes qui ont bénéficié de permis de séjour étaient le Nigeria, l'Albanie, l'Égypte, le Maroc, le Bangladesh, la Gambie, le Sénégal et le Pakistan. Le GRETA note que le nombre de permis de séjour est nettement inférieur au nombre de victimes de la traite aidées (par exemple, 1 172 en 2016).

200. Le GRETA note 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 aux fins d'exploitation par le travail. En vertu de l'article 22, paragraphe 12 quater, du texte unique sur l'immigration, qui a été introduit par le décret législatif n° 109/2012 (« Loi de Rosarno »), un permis de séjour peut être octroyé à une personne étrangère qui a été soumise à des formes aggravées d'exploitation par le travail visées 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). Ce permis de séjour peut être délivré par le *Questore*, sur proposition du procureur ou avec son approbation, à condition que la personne concernée porte plainte et qu'elle coopère à la procédure pénale engagée contre l'employeur. Il est délivré pour une durée de six mois et peut être renouvelé pour un an ou une période plus longue en fonction de la procédure pénale. Selon les représentants d'ONG, la possibilité de délivrer ce type de permis de séjour est peu connue des procureurs et rarement appliquée. Les autorités n'ont pas fourni de statistiques sur les permis de séjour délivrés au titre de l'article 22, paragraphe 12 quater, du texte unique sur l'immigration.

⁸⁴

Voir premier rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 157 à 163.

201. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient poursuivre leurs efforts visant à faire en sorte que les victimes, indépendamment de la forme d'exploitation qu'elles ont subie, puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable en raison de leur situation personnelle ou de leur coopération avec les autorités, sans préjudice du droit de demander et d'obtenir l'asile. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés victimes de la traite des êtres humains⁸⁵.**

g. Indemnisation et recours (article 15)

202. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités italiennes à faciliter et garantir l'accès des victimes de la traite à une indemnisation, en veillant à ce qu'elles soient systématiquement informées de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre. En outre, le GRETA appelait les autorités italiennes à s'assurer que les victimes aient effectivement accès à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique, y compris en supprimant l'obligation imposée aux victimes de prouver que leurs revenus ne dépassent pas une certaine somme. En pratique, cette condition de ressources a pour effet de priver d'assistance les victimes étrangères, qui sont obligées d'apporter la preuve des revenus qu'elles perçoivent en Italie, mais également dans leur pays d'origine, ce qui est souvent extrêmement difficile, voire impossible (pour les victimes nigérianes, par exemple).

203. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport du GRETA, les victimes de la traite peuvent demander à se faire indemniser par l'auteur de l'infraction au cours de la procédure pénale en engageant une action civile, comme le prévoient les articles 74 et 75 du Code de procédure pénale. Le juge peut soit fixer le montant de l'indemnisation, ou prononcer une décision pour que la victime ait 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.

204. Selon des représentants de la société civile et des avocats que le GRETA a rencontré, les procédures à suivre en Italie pour demander une indemnisation sont relativement complexes. Les avocats exercent généralement une action civile devant la juridiction pénale contre les trafiquants, au nom de victimes et d'associations de défense des victimes, pour obtenir une indemnisation. Toutefois, d'après l'ASGI (association pour les questions juridiques sur l'immigration), le recours insuffisant à l'article 601 du Code pénal se traduit par un nombre d'indemnités très limité⁸⁶. Les autorités italiennes n'ont pas pu fournir d'informations sur les indemnités accordées aux victimes de la traite et un seul exemple a pu être donné par la société civile (voir paragraphe 206). Il semble donc qu'aucune mesure n'ait été prise pour promouvoir l'indemnisation effective des victimes de la traite. Il n'y a pas de réelle possibilité pour les victimes de la traite de demander une indemnisation et des dommages et intérêts dans le pays de destination après être retournées dans leur pays d'origine.

⁸⁵ [HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1A\(2\) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006.](#)

⁸⁶ ASGI, Principales questions relatives à la législation italienne en matière de défense des victimes de la traite : https://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_0013_tratta_onu_asgidocumenti.pdf

205. La loi n° 199/2016 prévoit des mesures destinées à améliorer les poursuites pénales contre les « recruteurs de main-d'œuvre illicite » (« *caporalato* ») au titre de l'article 603 bis ; ces mesures concernent notamment l'accumulation de capital illicite et la confiscation d'argent et de biens meubles ou immeubles provenant de l'exploitation, ainsi que l'indemnisation des victimes. La loi instaure la mesure conservatoire consistant à placer l'entreprise sous contrôle judiciaire, qui remplace la saisie dans les cas où l'interruption des activités de l'entreprise risque d'avoir des conséquences négatives pour l'emploi ou de compromettre la valeur de l'entreprise ; la loi instaure aussi une circonstance atténuante en cas de coopération avec l'autorité judiciaire à la saisie de l'argent ou d'autres biens ; en cas de condamnation ou de « transaction pénale », la loi impose l'obligation de confisquer les objets qui ont été utilisés (ou qui étaient destinés à être utilisés) pour commettre l'infraction, ainsi que l'obligation de confisquer l'argent, les biens et les profits dont l'origine ne peut être justifiée.

206. Par exemple, des avocats ont informé le GRETA d'une affaire, qui remonte à 2014, dans laquelle des poursuites ont été engagées au titre de l'article 603-bis du Code pénal (« *caporalato* »). Elle concernait l'exploitation de 16 hommes originaires du Bangladesh dans un atelier de confection textile. Les hommes avaient été recrutés par leur employeur, qui venait aussi du Bangladesh, mais ils n'étaient pas enregistrés, avaient des horaires de travail très importants et n'avaient pas de congés et touchaient entre 200 et 400 euros par mois. L'employeur a été condamné et les installations de production ont été saisies. Le tribunal a ordonné le paiement d'une indemnité aux travailleurs mais l'employeur était insolvable. Une assistance juridique a été apportée bénévolement par le centre universitaire de consultation juridique de Rome.

207. L'Italie ne dispose pas d'un système d'indemnisation de l'État pour les victimes de crimes violents commis sur son territoire, qui garantit une indemnisation équitable et appropriée aux victimes, conformément à la directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 aux victimes de la criminalité. En octobre 2016, la Cour européenne de justice (CJUE) a conclu que l'Italie ne se conforme pas à la législation européenne⁸⁷. Le gouvernement italien a fait valoir que la directive laisse aux États membres le soin de décider quels crimes peuvent, sur leur territoire, être indemnisés par l'État. Cependant, la CJUE a estimé qu'en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour garantir l'existence, dans les situations transfrontalières, d'un régime d'indemnisation des victimes de toutes les infractions intentionnelles violentes commises sur son territoire, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80/CE.

208. Lorsque la victime de la traite ne peut pas être indemnisée par l'auteur de l'infraction ou que l'auteur n'est pas connu, la victime peut demander une indemnisation par l'État en vertu du décret législatif 24/2014 qui a modifié l'article 12 de la loi no 228/2003 sur les "mesures contre la traite des personnes". Cette indemnité provient du Fonds pour les mesures de lutte contre la traite, qui est destiné à financer les programmes d'aide et d'intégration sociale des victimes de la traite et peut 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 introduite dans un délai de cinq ans à compter d'un jugement reconnaissant le droit à indemnisation. Lors de l'introduction de la demande, la victime doit prouver qu'elle n'a pas été indemnisée par l'auteur de l'infraction. Si l'auteur de l'infraction n'est pas connu, la victime peut en faire la demande dans un délai d'un an à compter de l'ordonnance de clôture de la procédure pénale concernée. Selon les autorités, une seule demande d'indemnisation par l'État a été reçue, en 2017, mais a été rejetée. Une procédure administrative d'indemnisation a été élaborée et un groupe de travail a été chargé de définir des critères. D'après le projet, une victime de la traite n'a pas besoin d'être représentée par un avocat pour déposer une demande d'indemnisation. La procédure d'évaluation des demandes n'a cependant pas encore été formalisée.

⁸⁷ Requête C-601/14 – Commission européenne c. République italienne. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CJ0601&qid=1548249961125&from=EN>

209. Le décret législatif n° 212 du 15 décembre 2015, qui vise à mettre en œuvre la Directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, a introduit dans le Code de procédure pénale un nouvel article 90-bis intitulé « information de la victime », qui concerne les informations à donner aux victimes de la criminalité lors de leur premier contact avec les autorités de poursuite. La victime doit notamment être informée, dans une langue qu'elle comprend, de son droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite, et de son droit à demander à être indemnisée des préjudices que l'infraction lui a causés.

210. Le GRETA, qui constate avec préoccupation que l'article 15 de la Convention n'est pas mis en œuvre, exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à adopter des mesures visant à faciliter et garantir l'accès des victimes de la traite à une indemnisation. Les autorités devraient notamment :

- **examiner les procédures pénales et civiles concernant l'indemnisation par les auteurs d'infractions, en vue d'améliorer leur efficacité ;**
- **permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en les informant, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre, et en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation ;**
- **intégrer la question de l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation des membres des forces de l'ordre, des procureurs et des juges ;**
- **permettre aux victimes de la traite ayant quitté l'Italie de bénéficier de la possibilité de demander une indemnisation ;**
- **établir un mécanisme d'indemnisation par l'État auquel les victimes de la traite aient effectivement accès, indépendamment de leur nationalité et de leur situation au regard de la législation sur l'immigration et de revoir le montant maximal de 1 500 euros d'indemnisation versé par l'Etat afin de s'assurer qu'il correspond au préjudice réel subi par les victimes ;**
- **faire plein usage de la législation existante relative au gel et à la confiscation des avoirs pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite.**

h. Rapatriement et retour des victimes (article 16)

211. Dans le rapport établi dans le cadre d'une procédure d'urgence et publié en janvier 2017, le GRETA se déclarait vivement préoccupé par la façon dont étaient exécutés les retours forcés de victimes potentielles de la traite, par le manque de transparence, par le manque d'informations communiquées aux personnes concernées, à leurs avocats et aux ONG intéressées, ainsi que par les méthodes de rapatriement forcé qui étaient utilisées. Le GRETA exhortait les autorités italiennes à réaliser des évaluations individuelles des risques avant le retour des victimes de la traite dans leurs pays d'origine, en coopération avec les pays de retour, les organisations internationales et les ONG, ainsi que dans le but de faciliter la réinsertion de ces personnes dans leurs pays d'origine. En outre, le GRETA soulignait qu'il convenait de privilégier les retours volontaires afin de garantir les droits, la sécurité et la dignité des victimes, et encourageait l'Italie à ne recourir au retour forcé des victimes de la traite qu'en dernier ressort. En ce qui concerne plus particulièrement les enfants, le GRETA exhortait les autorités italiennes à garantir la protection effective de l'intérêt supérieur de l'enfant en veillant à ce qu'une évaluation des risques soit réalisée avant tout retour d'un enfant, par des instances spécialisées en coopération avec les instances compétentes du pays d'origine.

212. L'article 3 de la loi n° 47/2017 interdit le refoulement des enfants non accompagnés à la frontière ; il porte ainsi modification de l'article 19 du décret législatif n° 286/98 (texte unique sur l'immigration). Sous réserve de l'approbation du tribunal pour enfants, une mesure d'expulsion peut être décidée, mais uniquement pour des motifs liés à l'ordre public et à la sécurité de l'État. L'article 8 de la loi régit le retour volontaire assisté des enfants non accompagnés, qui peut être organisé pour des raisons de regroupement familial et doit faire l'objet d'une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant par le tribunal pour enfants. Il n'y a pas d'indications sur les retours forcés d'enfants non accompagnés à la suite de l'adoption de la nouvelle loi.

213. En 2016, le Département des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'Intérieur a utilisé des crédits issus du Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI), qui couvre la période 2014-2020, pour mener cinq projets de retour volontaire assisté et de réinsertion qui ont pris fin en juin 2018. Un sixième projet, financé par l'Italie, a pris fin en décembre 2017. Actuellement, un projet est opérationnel jusqu'à la fin 2018 ; il n'est pas spécialement destiné aux victimes de la traite mais les personnes vulnérables peuvent en bénéficier. Les bénéficiaires de ces projets reçoivent 400 euros avant leur départ, puis une aide en nature d'une valeur de 1 500 à 2 000 euros, qui doit contribuer à leur réinsertion dans le pays de destination. La plupart des personnes qui acceptent une aide au retour volontaire décident de retourner dans leur pays d'origine après avoir déjà passé un certain temps en Italie. Selon l'OIM, qui soutient la mise en œuvre des projets, rares sont les victimes de la traite qui retournent dans leur pays dans le cadre du dispositif d'aide au retour volontaire et elles font toutes l'objet d'une évaluation des risques. D'après le ministère de l'Intérieur, en 2017, 11 victimes de la traite et quatre victimes potentielles, toutes nigérianes, sont retournées dans leur pays dans le cadre du dispositif. Selon des représentants de la société civile, certaines femmes nigérianes qui acceptent cette aide risquent de subir une stigmatisation sociale à leur retour.

214. Selon la Police nationale, en 2017, 6 514 mesures de retour forcé ont été appliquées à des migrants en situation irrégulière, dont 3 695 ont été renvoyés par avion (principalement vers le Maroc, la Tunisie, l'Albanie et le Nigeria). Il n'y a eu que très peu de retours forcés vers la Libye.

215. Depuis le printemps 2016, les retours forcés par avion sont supervisés par le Garant national des droits des personnes privées de liberté. Jusqu'en novembre 2018, le Garant national a supervisé au total 22 retours forcés par avion (15 vers la Tunisie et 7 vers le Nigeria). Cette supervision a mis en lumière des cas de femmes nigérianes dont l'expulsion avait été ordonnée alors qu'elles avaient demandé une protection internationale et dont la procédure d'expulsion n'avait été suspendue que parce qu'elle avait été découverte lors de cette procédure de supervision par le Garant national. Le Garant national a formulé un certain nombre de recommandations : en particulier, il insiste sur la nécessité de mieux communiquer avec les personnes soumises à un retour forcé, met en garde contre les risques liés au fait de renvoyer des personnes de moins de 18 ans, contrairement à la législation en vigueur, et recommande de ne recourir qu'en dernier ressort à des mesures coercitives et à des retours forcés.

216. Faute de procédures standard pour la détection et l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers une assistance, les victimes potentielles risquent d'être retenues dans des centres d'identification et d'expulsion (actuellement appelés Centri di Permanenza per il Rimpatrio, CPR) et soumises à un retour forcé, en violation de la disposition de non-sanction. L'accès des ONG spécialisées aux CPR, qui est indispensable pour détecter des victimes potentielles de la traite, n'est actuellement possible que dans le CPR de Ponte Galeria, à Rome. Les dispositions régissant le fonctionnement des CPR (auparavant appelés CIE), diffusées en 2014, prévoient que les personnes placées dans un CPR sont soumises à un examen médical, qui pourrait permettre de déceler des vulnérabilités, en particulier chez les personnes ayant subi des violences physiques, sexuelles ou psychologiques. Toutefois, selon des ONG, cet examen médical est superficiel et se limite au dépistage des maladies contagieuses.

217. Des représentants de la société civile se sont une nouvelle fois déclarés préoccupés par les conséquences des accords de réadmission et des protocoles d'accord (par exemple avec le Nigeria, la Tunisie, la Libye, le Soudan), qui établissent des procédures d'identification et de retour simplifiées, et par le défaut de prise en compte du risque de renvoyer des victimes de la traite. Malgré l'adoption de la loi n° 47/2017, des enfants pourraient encore faire l'objet de retours forcés à la suite d'erreurs dans la détermination de leur âge. Le processus d'identification des nouveaux arrivants est si rapide qu'il ne permet pas de détecter les victimes de la traite, qui souvent ne sont pas conscientes de leur situation et peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion immédiate, car ils indiquent dans le formulaire rempli par chaque nouvel arrivant que "la raison d'arriver en Italie de manière irrégulière" est "d'échapper à la pauvreté"⁸⁸. C'est précisément ce qui est arrivé en septembre 2015 à 19 Nigériennes qui ont été renvoyées de force au Nigeria alors qu'elles présentaient des signes de traite⁸⁹. Début 2017, le ministère de l'Intérieur a demandé de prévoir, dans les centres d'identification et d'expulsion (CIE) opérationnels, 95 chambres (45 pour hommes et 50 pour femmes) destinées à être utilisées pour l'identification « des personnes se présentant comme des ressortissants nigériens et se trouvant en situation irrégulière sur le territoire national, suivie de leur rapatriement ». L'ASGI a dénoncé cette pratique consistant à repérer et à rapatrier des personnes sur une base ethnique, qui est d'autant plus inquiétante que l'on sait bien que les femmes nigériennes sont souvent soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle⁹⁰. Des avocats ont évoqué le cas d'une Nigérienne qui est arrivée à Lampedusa en juillet 2015, après avoir fait l'objet d'un trafic à travers la Libye. À son débarquement, elle a immédiatement reçu une ordonnance d'expulsion de la part du Questore d'Agrigente et a été transférée au centre d'identification et d'expulsion (CIE) de Ponte Galeria, à Rome, où elle a demandé la protection internationale. La demande a été rejetée par la Commission territoriale à Rome et un recours a été introduit auprès du tribunal compétent. Entre-temps, la femme nigérienne a effectué un vol de retour forcé le 17 septembre 2016. La femme en question, dont la vie est apparemment menacée si elle reste au Nigeria, est ensuite retournée en Italie en 2017 et a présenté une nouvelle demande de protection internationale.

218. Ainsi que le GRETA le souligne dans son 5^e rapport général, les procédures de renvoi accélérées ne laissent qu'un délai limité pour évaluer chaque cas individuel et le temps risque de manquer pour identifier les victimes de la traite⁹¹. Le GRETA rappelle l'article 16 de la Convention, qui dispose qu'il faut organiser le retour des victimes de la traite, de préférence volontaire, en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la victime, et en prenant en considération l'état de toute procédure judiciaire liée au fait que la personne est une victime. L'article 16 de la Convention doit être lu conjointement avec l'article 40, paragraphe 4, qui mentionne expressément le principe de non-refoulement et précise que la Convention ne peut en aucun cas avoir d'incidences sur l'applicabilité de ce principe.

⁸⁸ Le formulaire contient, entre autres, une question sur "la raison de l'arrivée irrégulière en Italie", avec des options spécifiques présentées : "chercher du travail", "échapper à la pauvreté", "demander l'asile" ou "retrouver sa famille".

⁸⁹ Voir le rapport établi par le GRETA dans le cadre de la procédure d'urgence, paragraphes 57 et suivants.

⁹⁰ ASGI, "A qualitative leap in the repressive policies: tracing and repatriation on ethnical basis": <https://www.asgi.it/english/nigeria-italy-repressive-policies-repatriation-ethnical-basis/>

⁹¹ [5^e rapport général du GRETA](#), paragraphe 125.

219. Référence doit être faite au « Mémoire d'accord sur la coopération dans les domaines du développement, de la lutte contre l'immigration clandestine, la traite des êtres humains et la contrebande de carburants et sur le renforcement de la sécurité des frontières entre l'Etat libyen et la République italienne » signé le 2 février 2017. Il fait suite à des accords antérieurs signés entre les deux pays, axés sur la réduction des flux migratoires et l'amélioration de la réadmission. Ce partenariat a été suspendu en 2012 à la suite de l'effondrement du gouvernement libyen et à la suite de l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, dans lequel l'Italie a violé le principe de non-refoulement et l'interdiction des expulsions collectives⁹². Le nouveau mémorandum énonce deux objectifs principaux : le contrôle des flux migratoires et le soutien au développement de la région. Si le mémorandum devait être mis en œuvre conformément à sa formulation, les migrants seraient bloqués et - très probablement - repoussés à la frontière sud de la Libye, ou seraient interceptés par les gardes côtes libyens lors du départ vers l'Europe par mer et transférés dans les camps d'accueil en attente de rapatriement ou de retour volontaire dans leurs pays d'origine⁹³.

220. Le GRETA se réfère au rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants, qui stipule que : «Aucun migrant ne devrait être renvoyé en Libye après les opérations de secours, où les violations flagrantes des droits de l'homme, y compris la torture, les violences sexuelles, la traite et l'esclavage, sont systématiquement perpétrés dans des centres de détention et des «maisons de connexion»⁹⁴. Un cas récent a été communiqué à la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Italie, sur la base de témoignages de deux requérants, dont l'un aurait été torturé et vendu à son retour en Libye, à la suite d'une opération de «pull-back»⁹⁵. Rappelant la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe aux autorités libyennes⁹⁶ et l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, le GRETA note que l'obligation de non-refoulement s'applique également aux opérations italiennes dans les eaux territoriales libyennes.

221. En outre, le GRETA prend note des observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations unies (2017) sur les rapports d'expulsion collective de migrants, y compris la déportation de 48 migrants soudanais en août 2016⁹⁷. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme a communiqué une affaire concernant des retours au Soudan⁹⁸. Le GRETA prend également note des Observations finales du Comité contre la torture de l'ONU (2017) et de sa recommandation que les procédures accélérées dans le cadre des accords de réadmission et de la Loi n° 46/2017 fassent l'objet d'une évaluation approfondie des risques de la violation du principe de non-refoulement⁹⁹.

⁹² Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Requête n° 27765/09, Arrêt du 23 février 2012, (paras.146-158) disponible sur : <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-146329>

⁹³ Anja Palm, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/133/20/PDF/G1813320.pdf?OpenElement>

⁹⁴ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Trente-huitième sessions, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, A/HRC/38/45, 14 mai 2018, p. 6, disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/45

⁹⁵ <https://www.ejiltalk.org/high-risk-high-reward-taking-the-question-of-italys-involvement-in-libyan-pullback-policies-to-the-european-court-of-human-rights/>; voir aussi <https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/italy-deal-with-libya-pull-back-migrants-faces-legal-challenge-human-rights-violations>

⁹⁶ <https://rm.coe.int/letter-to-the-minister-of-interior-of-italy-regarding-government-s-res/168075baea>

⁹⁷ Comité des droits de l'homme, Observations finales sur le sixième rapport périodique de l'Italie, 1er mai 2017, disponibles à l'adresse suivante :

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/ITA/CO/6&Lang=En

⁹⁸ Requête n° 18787/17 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179588>

⁹⁹ Comité contre la torture de l'ONU, Observations finales sur les cinquième et sixième rapports périodiques combinés de l'Italie, 18 décembre 2017, disponibles sur : <https://www.ohchr.org/en/countries/enacaregion/pages/itindex.aspx>

222. Les autorités italiennes n'ont pas donné d'informations sur les dispositions prises pour garantir le respect du principe de non-refoulement rappelé à l'article 40, paragraphe 4, de la Convention, et pour garantir le respect de l'interdiction des expulsions collectives, y compris lors des opérations menées dans les eaux territoriales libyennes.

223. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à continuer à prendre des mesures pour assurer le retour des victimes de la traite en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, y compris de leur droit au non-refoulement (article 40, paragraphe 4, de la Convention), et, dans le cas d'enfants, en respectant pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Rappelant le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme dans *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, le GRETA exhorte les autorités italiennes à assurer que des évaluations de risques individualisées aient lieu dans tous les cas avant tout retour forcé ou expulsion, y compris lors des opérations dans les eaux territoriales de la Libye. Dans ce contexte, les autorités devraient continuer à développer la coopération avec les pays d'origine et de transit des victimes afin de garantir une évaluation complète portant sur les risques et la sécurité (article 16, paragraphe 7, de la Convention) et d'assurer le retour en toute sécurité des victimes et leur réinsertion effective dans leur pays. Les Principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite des êtres humains devraient être pleinement pris en compte¹⁰⁰.**

3. Droit pénal matériel

a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18)

224. La définition de la traite figurant à l'article 601 du Code pénal italien, intitulé « traite des personnes », a été modifiée par le décret législatif n° 24/2014 et, plus récemment, par le décret législatif n° 21 du 1^{er} mars 2018. La définition en vigueur est formulée comme suit :

« Est passible de huit à 20 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'État, 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.

Est passible de la même sanction toute personne qui commet les actes visés au paragraphe précédent contre un mineur, même si elle n'utilise aucun des moyens énumérés dans le premier paragraphe.

Lorsque le commandant, ou un officier, d'un navire italien ou étranger commet l'un des actes visés au premier ou au deuxième paragraphe, la peine est augmentée d'un tiers au maximum.

Est passible de trois à 10 ans d'emprisonnement tout membre de l'équipage d'un navire italien ou étranger destiné, avant le départ ou en cours de navigation, à la traite des êtres humains, même si aucun des actes visés au premier ou au deuxième paragraphe ni aucun acte lié au commerce des esclaves n'ont été commis. »¹⁰¹.

¹⁰⁰ [UNHCR](#), Principes directeurs sur la protection internationale : Application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, [HCR/GIP/06/07](#), 7 avril 2006.

¹⁰¹ Traduction non officielle.

225. Dans le premier rapport, le GRETA notait avec satisfaction que le nouveau libellé de l'article 601 du CP rapprochait la définition italienne de la traite de celle qui est donnée dans la Convention. Le GRETA constatait toutefois qu'une action, l'« accueil », et un moyen, l'« enlèvement », n'étaient pas explicitement mentionnés. Les autorités italiennes ont affirmé que l'« accueil » entrerait dans le cadre de l'infraction visée à l'article 601 du CP, même si ce terme n'était pas expressément mentionné. Quant à l'« enlèvement », selon les autorités italiennes, il 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. **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, et l'« enlèvement », en tant que moyen de commettre la traite, soient dûment pris en compte dans la pratique.**

226. Dans son premier rapport, le GRETA considérait 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. Aucun changement n'a été apporté à la législation à cet égard. D'après les autorités italiennes, le consentement donné par une victime de la traite n'a aucune valeur juridique. Toutefois, le GRETA voit des avantages à faire figurer explicitement dans la législation le fait que le consentement est indifférent pour déterminer si l'infraction de traite a été commise. Si ce principe fondamental était énoncé dans une disposition législative, les enquêteurs, les procureurs et les juges pourraient l'appliquer plus facilement dans les affaires de traite et son application serait plus cohérente. En effet, le consentement est un facteur important à différents stades des affaires de traite : par exemple, lorsqu'une victime refuse de se reconnaître comme telle car elle estime avoir consenti à l'exploitation ; lorsqu'il faut décider d'ouvrir ou non une enquête pour traite, ou d'engager ou non des poursuites pour traite, dans une affaire où la victime a apparemment consenti à l'exploitation ; lorsqu'il faut décider de la peine à imposer à des auteurs d'infractions en présence d'allégations de consentement¹⁰². **Le GRETA considère encore une fois que les autorités italiennes devraient prendre les mesures pour d'indiquer explicitement dans la loi la non-pertinence du consentement d'une victime de la traite par rapport à l'exploitation envisagée.**

227. L'article 601 ne contient pas de définition explicite d'une « situation de vulnérabilité », mais le décret législatif n° 24/2014 donne des exemples de catégories de personnes vulnérables. À l'article 1, paragraphe 1, du décret législatif est précisé ce qui suit : « lors de la mise en œuvre des dispositions du présent décret législatif, il sera tenu compte, sur la base d'une évaluation individuelle de la victime, de la situation spécifique de personnes vulnérables comme les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes âgées, les personnes handicapées, les femmes, notamment si elles sont enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les personnes présentant des troubles mentaux et les personnes ayant subi des actes de torture, un viol ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique, sexuelle ou sexiste »¹⁰³.

228. Les formes d'exploitation correspondant à la mendicité forcée et au fait d'obliger une personne à se livrer à des activités illégales ont été introduites dans l'article 601 du CP en 2017.

229. Bien que l'Italie ait intensifié ses efforts visant à prévenir et éliminer les mariages forcés, l'article 601 du Code pénal ne reconnaît pas explicitement le lien entre le mariage forcé et certaines infractions de traite. Néanmoins, le plan d'action national reconnaît que les mariages forcés et les adoptions illégales figurent parmi les nombreuses formes d'exploitation auxquelles les enfants risquent d'être soumis et qu'il faut donc prendre en compte ces deux formes d'exploitation pour mettre en place des outils et des mécanismes de protection adaptés.

¹⁰² Voir le document thématique de l'ONUDC intitulé « The Role of Consent in the Trafficking in Persons Protocol », Nations Unies, Vienne, 2014 : www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/UNODC_2014_Issue_Paper_Consent.pdf

¹⁰³ Traduction non officielle

230. Il a déjà été indiqué que l'article 603 bis du Code pénal avait été modifié par la loi n° 199 du 29 octobre 2016, qui incrimine « 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 ». En vertu des modifications apportées en 2016, la responsabilité pénale des employeurs des personnes exploitées est également engagée ; ces employeurs sont passibles d'un à six ans d'emprisonnement (jusqu'à huit ans si le travailleur a fait l'objet de violences ou de menaces) et d'une amende de 500 à 1 000 euros par travailleur exploité.

b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19)

231. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités italiennes à envisager de conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une victime de la traite en sachant que cette personne est une victime. Il n'y a pas eu de changements juridiques en la matière. À la connaissance du GRETA, il n'y a pas de débat en Italie sur la possibilité d'introduire une telle disposition et le plan d'action national n'aborde pas cette question.

232. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention.

c. Responsabilité des personnes morales (article 22)

233. Le décret législatif n° 231 du 8 juin 2001 prévoit que la responsabilité des personnes morales peut être engagée pour certaines infractions. Leur responsabilité est de nature administrative mais est établie par une juridiction pénale selon des procédures de droit pénal. La personne morale ne sera pas tenue pour responsable si elle démontre qu'elle a adopté un modèle d'organisation et de gestion solide, propre à prévenir des infractions similaires à celle qui s'est produite, et qu'elle a établi un organe de contrôle interne chargé de vérifier que ce modèle est bien appliqué. La liste des infractions pour lesquelles la responsabilité des personnes morales peut être engagée s'est allongée progressivement ; sur cette liste figurent notamment l'esclavage (article 600 du CP), la traite des êtres humains (article 601 du CP) et le recrutement illégal de main-d'œuvre et l'exploitation par le travail (article 603 bis du CP). Les sanctions prévues sont, notamment : l'interdiction des activités lucratives, la suspension ou le retrait de licences ou de permis, l'interdiction de participer à des marchés publics, l'exclusion du bénéfice de fonds ou de subventions, l'interdiction de faire de la publicité pour des biens ou des services, la confiscation des profits, et des amendes pouvant atteindre 1,5 millions d'euros. Les autorités italiennes n'ont pas fourni d'informations sur l'engagement de la responsabilité des personnes morales pour des infractions liées à la traite en Italie.

234. Le GRETA invite les autorités italiennes à examiner régulièrement l'application des dispositions légales concernant la responsabilité des personnes morales pour traite, afin de s'assurer que les sanctions ou mesures prises sont effectives, proportionnées et dissuasives.

d. Non-sanction des victimes de la traite des êtres humains (article 26)

235. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait 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.

236. La législation italienne ne comporte toujours pas de disposition spécifique interdisant, comme l'exige l'article 26 de la Convention, de sanctionner les victimes de la traite. Ainsi qu'il est indiqué dans le premier rapport du GRETA, la législation italienne prévoit qu'une personne ne peut être punie pour une infraction pénale commise dans un « état de nécessité », c'est-à-dire lorsque cette personne a été forcée de commettre l'infraction sous la violence ou la menace (article 54 du CP). Cela s'applique aux victimes de la traite obligées de commettre des actes illicites sous réserve que les victimes ont été officiellement identifiées et que les faits d'exploitation ont été prouvés au cours d'une procédure pénale menée contre les trafiquants.

237. Toutefois, il a été signalé à plusieurs reprises par des ONG que, lorsque l'exploitation n'est pas prouvée, les victimes de la traite sont condamnées pour les infractions pénales qu'elles ont commises (par exemple, vol à la tire ou trafic de drogue). En outre, bien souvent, la disposition de non-sanction n'est pas appliquée pour des infractions généralement liées à la situation des personnes soumises à la traite, comme l'entrée ou le séjour irréguliers sur le territoire national. Le GRETA a été informé de cas dans lesquels des garçons égyptiens et sénégalais avaient été placés en détention provisoire sous l'inculpation de trafic de personnes et risquaient jusqu'à 12 ans de prison, malgré le fait qu'ils avaient eux-mêmes fait l'objet d'un trafic illicite ou de traite et qu'ils avaient été chargés de s'occuper des bateaux par leurs trafiquants. Dans ce contexte, le parquet de Catane a semble-t-il diffusé une circulaire indiquant que les enfants qui se trouvent dans une telle situation ne devraient pas être poursuivis pour trafic illicite de personnes. Il a été signalé que les équipes du réseau de la Communauté nationale de coordination de l'hospitalité (CNCA) qui travaillent dans les prisons de la région de Lombardie avaient observé chez plusieurs détenus des signes indiquant que ceux-ci avaient été victimes de la traite ; après avoir exécuté leur peine, certains de ces détenus ont été assistés dans le cadre de programmes de lutte contre la traite des êtres humains.

238. Le document décrivant le mécanisme national d'orientation, qui est annexé au plan d'action national contre la traite, établit que les victimes de la traite ne doivent pas faire l'objet, sous aucune forme, d'une détention, de poursuites pénales ou d'une amende en raison de leur situation irrégulière au regard du droit de séjour ni pour d'autres actes illicites commis dans le contexte de leur exploitation¹⁰⁴.

239. Le GRETA exhorte une nouvelle fois 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, et/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 personnes¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Annexe 1 au Plan d'action nationale, page 62.

¹⁰⁵ <http://www.osce.org/secretariat/101002?download=true>

4. Enquêtes, poursuites et droit procédural

a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29)

240. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités italiennes à 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.

241. Depuis que, en vertu de la loi n° 228/2005, la poursuite des infractions de traite relève du champ de compétence des directions antimafia de district, la direction nationale antimafia et antiterrorisme (DNA) assure une fonction de coordination. La DNA est chargée 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. 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.

242. Chaque direction de police provinciale (*Questura*) comporte une équipe chargée des enquêtes judiciaires, qui enquête sur les affaires de traite. Le Regroupement opérationnel spécial (ROS) des carabinieri a pour mission principale de lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme ; il enquête également sur les cas de traite. La *Guardia di Finanza* peut elle aussi mener des enquêtes sur les affaires de traite. Le parquet antimafia de district décide du ou des services chargés de mener l'enquête au cas par cas et assure la coordination de leur coopération.

243. Les divisions des enquêtes judiciaires des *Questure* comportent des sections spécialisées dans les affaires d'exploitation d'enfants, en particulier de prostitution, de pornographie et de tourisme sexuel. En outre, le centre national de lutte contre la pédopornographie sur internet, qui relève du ministère de l'Intérieur, coordonne des activités nationales en s'appuyant sur les informations fournies par les fournisseurs d'accès internet, les opérateurs de réseaux, Interpol, Europol et les ONG, ainsi que sur les informations relatives aux transactions financières fournies par la Banque d'Italie.

244. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport du GRETA, les techniques spéciales d'enquête qui peuvent être utilisées dans les affaires de traite sont identiques à celles des enquêtes sur la mafia ou d'autres groupes criminels organisés ; elles comprennent notamment le recours à des agents infiltrés et à des informateurs, les écoutes téléphoniques, la surveillance électronique, l'exécution retardée de mandats d'arrêt, la vidéosurveillance et l'observation et le gel de comptes bancaires¹⁰⁶. Ces techniques sont couramment utilisées dans les cas de traite.

245. Le plan d'action national souligne la nécessité de mener des enquêtes financières proactives dans les affaires de traite et de recueillir des données provenant d'enquêtes financières. Les carabinieri et la *Guardia di Finanza* citent tous deux des exemples d'affaires de traite dans lesquelles ils ont examiné des transactions financières. Dans ce contexte, la *Guardia di Finanza* a communiqué des informations sur des flux financiers découverts lors d'enquêtes menées en application de l'article 603 bis du CP.

246. Les carabinieri ont fourni plusieurs exemples d'enquêtes anti-traite menées à bien durant la période de référence. Par exemple, une opération intitulée « Cults » visait un groupe criminel transnational nigérian qui pratiquait la traite de jeunes femmes africaines aux fins d'exploitation sexuelle et qui était impliqué dans le trafic de drogue. L'enquête a été menée par le Regroupement opérationnel spécial (ROS) des carabinieri et s'est achevée en mai 2014 ; elle a conduit à l'arrestation de 34 suspects et à la saisie de biens immobiliers, de comptes en banque et de véhicules d'une valeur totale de 2 millions d'euros.

¹⁰⁶ Voir paragraphe 194 du premier rapport du GRETA.

247. L'opération « Piana » portait sur une affaire de traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail montée par une organisation criminelle multi-ethnique et transnationale qui amenait des ressortissants roumains, des femmes pour la plupart, dans la province de Salerne pour les faire travailler dans des exploitations agricoles. Les investigations ont débuté en 2013 et ont été menées par le ROS en collaboration étroite avec les autorités roumaines. L'opération a pris fin en 2015 et a conduit à l'arrestation de huit suspects (italiens et roumains).

248. L'opération « Nigeria », menée en 2016 et 2017, visait un groupe criminel transnational nigérian qui se livrait à la traite aux fins d'exploitation sexuelle de jeunes femmes nigérianes. L'enquête a été menée par le ROS sous la supervision de la direction antimafia du district de Lecce et s'est achevée en juin 2017. Cinq ressortissants nigériens ont été arrêtés.

249. La *Guardia di Finanza* a également fourni des informations sur les enquêtes menées dans des affaires de traite. En février 2013, l'opération « Caronte » a permis de démanteler un réseau de traite nigérian ; 22 suspects ont été arrêtés et 54 victimes ont été identifiées. L'enquête a établi que les suspects avaient transféré la quasi-totalité des produits illicites de la traite au Nigeria. Il n'a pas été possible de déterminer le montant de ces capitaux, les transactions financières employées par les suspects n'offrant pas une traçabilité suffisante.

250. En 2014, la *Guardia di Finanza* a mené à bien l'opération « Transilvania » dirigée contre une association criminelle composée principalement de ressortissants roumains qui pratiquaient la traite de jeunes femmes roumaines aux fins d'exploitation par la prostitution ; cinq suspects ont été arrêtés et 35 personnes ont été mises en accusation.

251. Entre juin et octobre 2016, dans le cadre de l'opération « BOGA », la *Guardia di Finanza* a arrêté cinq ressortissants nigériens et un ressortissant ghanéen qui faisaient partie d'une association criminelle transnationale implantée au Nigéria, dans les pays du Maghreb et en Italie, et se livraient à l'organisation de migrations illégales, à la traite des êtres humains, à l'esclavage et à l'exploitation de la prostitution.

252. Dans un rapport soumis au Parlement italien, le ministère de l'Intérieur a fourni des statistiques sur les personnes signalées et/ou arrêtées pour des infractions aux articles 600 (« Mettre ou maintenir une personne dans une situation d'esclavage ou de servitude »), 601 (« Traite des êtres humains ») et 602 (« Achat et vente d'esclaves ») du CP. Selon le rapport, 323 personnes ont été signalées et/ou arrêtées en 2014, 368 en 2015 et 351 en 2016, dont 604 personnes ont été signalées et/ou arrêtées pour infraction à l'article 600, 339 pour infraction à l'article 601 et 54 pour infraction à l'article 602. Les personnes signalées et/ou arrêtées étaient principalement des ressortissants roumains (324) et nigériens (280), suivis de ressortissants italiens (166) et albanais (101)¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, anno 2016, page 50-54.

253. Selon les chiffres communiqués par la Direction nationale antimafia, le nombre de poursuites pénales engagées en application des articles 600, 601 et 602 par les procureurs des directions antimafia de district s'élevait à 147 en 2014 (112 procédures contre 391 suspects au total et 35 procédures contre X), 165 en 2015 (120 contre 344 suspects et 45 contre X), 287 en 2016 (164 contre 443 suspects et 123 contre X) et à 424 en 2017 (219 contre 557 suspects et 205 contre X). Ces chiffres font apparaître une augmentation au cours de la période de référence, en particulier en ce qui concerne la traite (article 601) : 57 procédures en 2014, 70 en 2015, 160 en 2016 et 287 en 2017¹⁰⁸. Le nombre de procédures le plus élevé relatif à l'article 600 pendant la période 2014-2017 a été enregistré à Catane (183), suivi de Palerme (78) et Rome (47). Le GRETA a été informé que des policiers de l'unité d'enquête spécialisée dans les affaires de traite et de prostitution mènent des enquêtes proactives en se rendant aux points de débarquement et en interrogeant les victimes éventuelles de la traite à un stade précoce. Une trentaine de trafiquants présumés d'origine nigériane ont pu être arrêtés.

254. Selon les statistiques judiciaires fournies par le ministère de la Justice, le nombre de condamnations prononcées en application de l'article 601 du CP s'élevait à 10 en 2015, 2 en 2016 et 2 en 2017. Le nombre de condamnations prononcées en application de l'article 600 du CP était plus élevé : 39 en 2015, 18 en 2016 et 2 en 2017. Le GRETA a noté que les statistiques fournies n'étaient pas ventilées par forme d'exploitation. Les autorités italiennes n'ont pas donné d'informations au GRETA sur le nombre de condamnations ayant donné lieu à un emprisonnement ni sur la durée des peines de prison. Les autorités n'ont pas non plus donné d'informations sur des condamnations éventuellement prononcées dans les affaires mentionnées aux paragraphes 246 à 251.

255. Le GRETA a été informé par les procureurs qu'il est plus facile de poursuivre les infractions à l'article 603 bis du CP (*caporalato*) que celles à l'article 601 (traite des êtres humains). Selon les statistiques fournies par les autorités italiennes, 65 procédures ont été ouvertes en application de l'article 603 bis du CP en 2015, 66 en 2016 et 135 en 2017. Le nombre de procédures terminées a été de 38 en 2015, 69 en 2016 et 122 en 2017. Pour ce qui est des condamnations, il n'y en a pas eu en 2015, il y en a eu deux en 2016 et 12 en 2017. Les autorités italiennes ont aussi indiqué que, en 2017, 94 suspects avaient été déférés aux autorités judiciaires en application de l'article 603 bis (contre 9 personnes en 2016) et 387 victimes d'exploitation avaient été identifiées. En 2018, 80 personnes ont été déférées aux autorités judiciaires au titre de l'article 603 bis, dont 15 ont été placées en détention ; environ 500 victimes d'exploitation ont été identifiées.

256. Le centre de recherche L'Altro diritto de l'Université de Florence a suivi 46 enquêtes menées par 16 Parquets sur des infractions liées au courtage illégal et à l'exploitation du travail (article 603 bis du CP). La majorité des victimes d'exploitation dans ces affaires étaient des ressortissants de l'UE ; cinq des enquêtes concernaient également des ressortissants italiens. Les cas concernaient principalement l'exploitation dans l'agriculture, mais 12 ont eu lieu dans d'autres secteurs économiques, y compris les usines textiles. La recherche a révélé que les comportements punis en vertu de l'article 603 bis du CP relèvent souvent d'infractions plus graves, comme l'article 600 ou l'article 601 du CP, mais ne sont pas poursuivis en vertu de ces articles. Dans certains cas, l'enquête a débuté en vertu de l'article 600 du CP, mais a été qualifiée par la suite de courtage illégal et d'exploitation du travail.

257. En 2016 sont apparus quelques signalements selon lesquels des fonctionnaires seraient impliqués dans des affaires de traite. Les autorités ont ouvert une enquête sur un policier et sa femme qui ont été accusés de louer des appartements à des travailleurs brésiliens, présumés être des victimes de la traite, pour des loyers excessifs. Les autorités italiennes ont fourni des informations sur le résultat de l'enquête.

258. Les autorités italiennes n'ont pas non plus indiqué si des enquêtes avaient été menées sur des abus sexuels sur enfants commis par le biais de la diffusion en ligne sur internet.

¹⁰⁸ S'agissant de l'article 600 (esclavage), les chiffres étaient : 87 en 2014, 90 en 2015, 121 en 2016 et 124 en 2017. En ce qui concerne l'article 602 (achat et vente d'esclaves), seul un petit nombre de procédures ont été enregistrées : 3 en 2014, 5 en 2015, 6 en 2016 et 13 en 2017.

259. Le GRETA salue l'augmentation du nombre d'enquêtes et de poursuites relatives à des affaires de traite ainsi que l'attention accordée à la conduite d'enquêtes financières et à la saisie et la confiscation d'avoirs provenant d'infractions de traite. Toutefois, le GRETA est préoccupé par le fait que le nombre de condamnations reste faible. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour faire en sorte que les infractions de traite fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives.**

260. **En outre, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à prendre des mesures pour:**

- **améliorer les connaissances des enquêteurs, des procureurs et des juges au sujet de la gravité de la traite, des lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes et de la nécessité de respecter leurs droits humains ;**
- **intensifier les efforts pour engager des enquêtes et des poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail et autres formes de traite autres que la traite aux fins d'exploitation sexuelle, telles que la traite aux fins de mendicité forcée et de criminalité forcée ;**
- **mener systématiquement des enquêtes financières afin de localiser, saisir et confisquer les avoirs des auteurs des infractions de traite.**

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

261. Dans son premier rapport, le GRETA considérait 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.

262. Le décret du président du Conseil des ministres du 16 mai 2016 mettant en place un programme unique d'urgence, d'assistance et d'intégration sociale pour les victimes de la traite et de l'exploitation prévoit que les projets doivent comprendre des structures d'hébergement secrètes et tenir compte des besoins des victimes en matière de sécurité.

263. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport du GRETA, les mesures de protection pouvant être prises dans le cadre des programmes 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 gravité de la menace qui pèse sur le témoin ou sur ses proches à cause de son 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.

264. Un important moyen de protéger une personne soumise à la traite qui participe à une procédure en tant que témoin, et de prévenir la victimisation secondaire de cette personne, consiste à procéder à une audition préliminaire spéciale (*incidente probatorio*), comme le prévoient les articles 392 à 404 du Code de procédure pénale (CPP). Cette audition à huis clos peut être demandée par la victime et par le procureur lors de l'enquête préliminaire ; les règles sont les mêmes que pour les auditions effectuées lors du procès. Si l'avocat de la défense est présent lors de l'audition préliminaire, les dépositions du témoin et les autres éléments de preuve présentés à ce moment peuvent être utilisés lors du procès ; il n'est pas nécessaire que le témoin répète ses déclarations. Selon les ONG, ce dispositif est utilisé dans la plupart des affaires de traite. Le décret-loi n° 24, de 2014, a ajouté un nouveau paragraphe 5 ter à l'article 398 du CPP, qui étend aux personnes adultes particulièrement vulnérables la possibilité de recourir aux mesures de protection destinées aux enfants ; par exemple, les auditions peuvent se tenir dans des structures pouvant offrir une assistance spécialisée à la personne concernée, ou au domicile de la victime.

265. Selon les articles 351, 362 et 391bis du CPP, l'assistance d'un expert en psychologie de l'enfant est requise lorsqu'un enfant est interrogé par la police, le procureur ou l'avocat de la défense au sujet de certaines infractions, dont la traite des êtres humains. Le procès se déroule toujours à huis clos lorsque la victime de la traite est un enfant (article 472, paragraphe 3 bis, du CPP). En outre, la Cour peut être assistée par un membre de la famille ou un expert en psychologie de l'enfant lorsqu'elle examine un enfant victime (article 498, paragraphe 4, du Code de procédure pénale). Le Plan national de prévention et de lutte contre la maltraitance et l'exploitation sexuelle des enfants prévoit l'élaboration de directives définissant les meilleures pratiques en matière d'audition des enfants victimes¹⁰⁹ mais il paraît que de telles directives n'ont pas encore été élaborées. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants¹¹⁰.

266. Tout en saluant les différentes mesures de protection prévues par la législation italienne, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que les dispositions existantes en matière de protection des victimes et des témoins soient effectivement appliquées pour protéger les victimes et les témoins de la traite lors de l'enquête et pendant et après le procès, et notamment prévoir les ressources budgétaires pour couvrir le coût de la protection des victimes et des témoins de la traite qui collaborent avec les autorités, y compris leur relocalisation pour des raisons de sécurité.

c. Compétence (article 31)

267. En vertu de l'article 6 du CP, toute personne qui commet une infraction pénale sur le territoire italien est passible des peines prévues par la législation italienne. Si un ressortissant italien commet sur le territoire d'un autre pays une infraction pénale pour laquelle la législation italienne prévoit une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans (ce qui est le cas de l'infraction de traite), il est passible des peines prévues par la législation italienne dès lors qu'il se trouve sur le territoire italien (article 8 du CP). Si un ressortissant étranger commet sur le territoire d'un autre pays une infraction pénale portant préjudice à un ressortissant italien et pour laquelle la législation italienne prévoit une peine d'emprisonnement d'au moins un an, il est passible des peines prévues par la législation italienne dès lors qu'il se trouve sur le territoire italien, à condition qu'une requête ait été émise par le ministre de la Justice ou qu'une demande ou plainte ait été déposée par la partie lésée (article 10 du CP).

¹⁰⁹ Plan national de prévention des abus et de l'exploitation sexuels des enfants 2015-2017, pages 35 et 40, disponible en anglais sur : <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/piano-contro-la-pedofilia-ENG.pdf>

¹¹⁰ Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (adoptées par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010 lors de la 1098e réunion des Délégués des Ministres)

268. Si un ressortissant étranger commet sur le territoire d'un autre pays une infraction pénale contre un autre ressortissant étranger, il peut se voir infliger les sanctions prévues par la législation italienne sur requête du ministre de la Justice et sous réserve que 1) il se trouve sur le territoire italien, 2) l'infraction commise est punissable d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans, 3) les autorités de l'État dans lequel l'infraction a été commise, ou de l'État dont l'auteur de l'infraction a la nationalité, n'ont pas accédé à la demande d'extradition de cette personne (article 10 du CP).

5. Coopération internationale et coopération avec la société civile

a. Coopération internationale (articles 32 et 33)

269. Le plan d'action national aborde l'aspect de la coopération internationale dans plusieurs volets, en particulier le volet de la prévention et de l'action dans les pays d'origine et celui des mesures de soutien aux pays d'origine en matière de renforcement des institutions, d'amélioration des conditions de vie, d'élaboration de lois et d'assistance aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite. Dans le chapitre sur la coopération judiciaire, il est fait mention d'enquêtes financières proactives en coopération avec Europol et Interpol, du recours possible à des équipes communes d'enquête et de la conclusion d'accords bilatéraux avec les pays de transit et d'origine.

270. La DNA a signé des protocoles d'accord avec plusieurs pays touchés par le phénomène de la traite. Récemment, de tels accords ont été signés avec la Libye et l'Égypte. Selon la DNA, ces accords ont encouragé les parquets de district à s'appuyer sur des contacts stratégiques dans la coopération internationale, y compris en appliquant l'article 34 de la Convention qui prévoit un échange direct d'informations, ce qui permet de mener les enquêtes de manière plus directe et dynamique. Dans certains cas, la DNA a été en mesure de motiver l'ouverture d'enquêtes parallèles dans le cadre de la coopération bilatérale avec des homologues étrangers. Toutefois, la DNA a fait état de difficultés dans la coopération avec certains pays qui ne sont pas Parties à la Convention, en particulier en Afrique.

271. Avec l'adoption du décret-loi n° 34 du 15 février 2016, l'Italie a transposé la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil de l'Union européenne relative aux équipes communes d'enquête (ECE). Au moment de la visite, en février 2018, l'Italie n'avait pas encore participé à des ECE dans des affaires de traite, mais les procureurs de Catane ont déclaré être en train d'examiner la possibilité de mettre en place des ECE. L'Italie participe de plus en plus dans des activités contre la traite dans le cadre de la Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT).

272. En novembre 2017, l'Italie a déposé l'instrument de ratification de la Convention de UE sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

273. La lutte contre la traite a été l'une des priorités de l'Italie lors de sa présidence du Conseil de sécurité des Nations Unies, en 2017. C'est notamment sous la présidence italienne du Conseil de sécurité en 2017 qu'a été adoptée la résolution 2388 du Conseil de sécurité sur la traite d'êtres humains, en particulier de femmes et d'enfants, dans les zones en proie à un conflit armé. L'Italie a versé en 2017 une contribution d'un million USD au Fonds de contributions volontaires de l'ONU pour les victimes de la traite des êtres humains. En outre, l'Italie a versé à l'ONUSC 200 000 euros pour l'action globale pour prévenir et combattre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants (GLO.ACT), pour l'élaboration de stratégies et de politiques de lutte contre la traite au Mali, ainsi que pour promouvoir des systèmes de protection pour les enfants victimes de la traite ou témoins de crimes au Niger. Un autre projet intitulé « Renforcement de la coopération internationale contre le trafic illicite de migrants et la criminalité maritime en Afrique de l'ouest, du nord et de l'est » vise à accroître la coopération internationale contre le trafic illicite de migrants (2,5 millions d'euros).

274. Dans le cadre du renforcement des activités menées par l'OSCE pour combattre la traite des êtres humains, la présidence italienne de l'OSCE a soutenu financièrement un projet extrabudgétaire de l'OSCE portant sur des initiatives pluridisciplinaires de protection des enfants contre la traite, l'exploitation par le travail et les migrations dangereuses en Albanie ; elle a aussi soutenu financièrement, pour un montant total de 100 000 euros, l'organisation par l'OSCE, à Vicence (voir paragraphe 43), de la cinquième formation sur la traite utilisant des exercices de simulation.

275. L'Agence italienne de coopération au développement (AICS) participe au financement de plusieurs projets internationaux comportant des volets de lutte contre la traite. Par exemple, PAPEV est un projet en faveur de la protection des mineurs victimes de violations des droits de l'homme, d'une durée de trois ans (2017-2019), mis en œuvre au Sénégal, en Guinée, en Guinée-Bissau, en Gambie, au Mali et au Niger par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (HCDH). L'objectif consiste à élaborer un système intégré de protection et de promotion des droits des enfants aux niveaux local et national. L'AICS a apporté une contribution de 3,5 millions d'euros à ce projet. L'AICS a en outre versé 600 000 euros à un projet mené par l'OIM visant à réduire la vulnérabilité des migrants afin de prévenir la traite et de protéger les victimes, en particulier les enfants, dans plusieurs zones économiques spéciales et couloirs économiques du Cambodge, du Laos et du Vietnam.

276. L'AICS a également financé des projets spécifiques à certains pays, par exemple pour la protection des enfants contre la traite, l'exploitation et la migration illégale dans certaines communes d'Albanie (Tirana, Durres, Elbasan, Fier et Scutar) (75 000 euros). En Égypte, l'AICS a contribué à hauteur de deux millions d'euros à un projet de l'UNICEF visant à mettre en place des mesures de protection et de soutien pour les enfants et les adolescents, égyptiens ou migrants, menacés d'exclusion sociale. En Éthiopie, l'ONG italienne CIAI a mené un projet de lutte contre la traite des enfants dans les zones les plus touchées par ce phénomène (1 million d'euros) qui a pris fin début 2018. De plus, l'AICS a travaillé en étroite collaboration avec l'UNICEF pour la mise en œuvre du projet de « renforcement du système d'état civil pour le droit des enfants à une identité », destiné à protéger les enfants éthiopiens contre la violence, les abus et l'exploitation, et à leur garantir l'accès aux services de base. Il est prévu de continuer à aider l'Éthiopie à garantir à tous les enfants le droit à une identité, par une contribution d'un million d'euros à l'agence fédérale de l'état civil de l'Éthiopie (Federal Vital Events Registration Agency), en partenariat avec l'institut national de la statistique de l'Italie. Dans certains pays du Sahel, le projet CINEMARENA (d'un montant de 1,5 million d'euros) est mis en œuvre pour que l'opinion publique soit informée, par des médias nationaux et internationaux, des risques des migrations irrégulières et pour qu'elle soit sensibilisée à la vulnérabilité des migrants.

277. Parmi les activités menées dans le cadre du plan d'action national contre la traite, un groupe de travail sur la coopération internationale a été mis en place sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, qui a élaboré trois propositions concernant des projets de microfinancement, de formation de la police dans les pays d'origine, et d'échange d'informations et d'expérience entre les acteurs de la société civile. Le GRETA n'a pas reçu d'informations sur les suites données à ces propositions.

278. Les acteurs de la société civile ont informé le GRETA qu'actuellement, aucun projet de coopération au développement n'est mené avec le Nigeria, qui est de loin le principal pays d'origine des victimes de la traite en Italie. Il semble que le ministère des Affaires étrangères a établi une liste des ONG éligibles pour mener des projets de coopération au développement, mais que cette liste ne compte pas d'ONG spécialisée dans la lutte contre la traite.

279. En ce qui concerne les personnes disparues, la loi n° 203 du 14 novembre 2012, qui contient des dispositions concernant la recherche de personnes disparues, définit les mesures à prendre lorsqu'une personne est signalée comme disparue. Les recherches sont lancées immédiatement et le nom de la personne est inscrit dans le fichier correspondant de la police. Parallèlement, la préfecture est informée et lance le plan provincial pour les personnes disparues. L'information est également diffusée via les réseaux internationaux de coopération policière.

280. La ligne téléphonique européenne « Enfants disparus » (116 000) existe en Italie depuis 2009 ; elle est gérée par l'ONG « SOS - Il Telefono Azzurro ONLUS » dans le cadre d'un accord avec le ministère de l'Intérieur. Elle permet de signaler la disparition d'un enfant, ou un enfant en difficulté et qui a besoin d'aide, à un centre d'accueil téléphonique plurilingue. En cas de besoin, il est possible de faire appel aux services de police locaux. En outre, le système d'alerte européen « Enfants disparus » est en place, depuis 2013, au service de coopération policière internationale de la direction centrale de la police judiciaire. La police nationale participe également au réseau international pour la recherche d'enfants disparus globalmissingkids.org, géré par l'organisation International Centre for Missing and Exploited Children, dont le siège est aux États-Unis.

281. Le GRETA note les efforts entrepris par l'Italie dans le domaine de la coopération internationale et considère que les autorités italiennes devraient poursuivre la coopération internationale dans les enquêtes et les poursuites dans les affaires transnationales de traite des êtres humains, notamment en mettant en place des ECE lorsque cela est nécessaire, afin d'explorer de nouvelles possibilités de coopération avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des principaux pays d'origine des victimes de la traite, et de poursuivre la coopération dans le domaine du regroupement familial.

b. Coopération avec la société civile (article 35)

282. Au fil des années, les autorités italiennes ont établi des partenariats étroits avec les organisations de la société civile. Le plan d'action national souligne que les ONG ont un rôle important à jouer dans la lutte contre la traite, mais le GRETA observe que les organisations de la société civile ne sont pas représentées au comité directeur créé en application du plan (voir paragraphe 30). Cela étant, le GRETA salue la participation des ONG et des syndicats aux groupes de travail. Le GRETA souligne l'importance d'associer les ONG sur un pied d'égalité à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures anti-traite.

283. Les ONG chargées de fournir l'assistance aux victimes de la traite sont sélectionnées dans le cadre d'un appel d'offres du Département de l'égalité des chances. La durée des projets menés dans le cadre du programme unique est fixée actuellement à 15 mois, après quoi les ONG doivent répondre à un nouvel appel d'offres pour pouvoir les poursuivre. Étant donné que la plupart des ONG qui gèrent les programmes d'assistance sont des associations de petite taille, il leur est difficile de travailler durablement sur la base de projets de 15 mois.

284. Le GRETA salue le fait que les organisations de la société civile ayant acquis de l'expérience dans les activités de lutte contre la traite sont associées au processus d'identification des victimes parmi les demandeurs d'asile, ce qui renforce le caractère pluridisciplinaire de l'identification. Toutefois, le GRETA observe avec préoccupation que cela ne s'accompagne pas d'une augmentation des ressources fournies à ces organisations. Cela complique leur travail, car elles doivent mener des entretiens avec les victimes potentielles qui leur sont envoyées en grand nombre, sans disposer de capacités supplémentaires.

285. L'adoption d'un code de conduite pour les ONG engagées dans des opérations de secours en mer a suscité des inquiétudes quant au risque que courent les opérations de recherche et de sauvetage et les activités d'assistance des ONG opérant en Méditerranée. L'UNICEF s'est dit préoccupé par le fait que limiter les possibilités de sauvetage en mer pourrait accroître les risques encourus par les enfants, y compris les retours forcés en Libye¹¹¹. Le GRETA se réfère également aux préoccupations soulevées par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants concernant les restrictions imposées aux activités des ONG en Méditerranée, qui, selon elle, sont préjudiciables à la protection des migrants¹¹². Le GRETA se réfère à la Résolution 2229 (2018) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui appelle les États membres à autoriser les navires commerciaux et non gouvernementaux à entrer dans les ports des États côtiers et à aider ces navires dans leurs opérations de sauvetage¹¹³. Le GRETA est préoccupé par l'impact que pourrait avoir sur l'identification des victimes de la traite des êtres humains la nouvelle loi sur la protection internationale, l'immigration et la sécurité publique.

286. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à réviser le code de conduite pour les ONG qui mènent des opérations de sauvetage en mer des migrants en vue de permettre l'identification des victimes de la traite qui se trouvent parmi les migrants et les réfugiés, en mer et dans les ports.

287. De plus, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec les ONG et les syndicats, en les associant à la planification, au suivi et à l'évaluation de la lutte contre la traite, au processus d'identification des victimes, à la fourniture d'une assistance aux victimes de la traite et à la réinsertion et à la réhabilitation à long terme des victimes, notamment en assurant un financement durable des activités des ONG contre la traite.

¹¹¹ https://www.unicef.org/media/media_96643.html

¹¹² Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, trente-huitième session, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, A/HRC/38/45, 14 mai 2018, pp. 5-6, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/133/21/pdf/G1813321.pdf>

¹¹³ APCE, Résolution 2229 (2018), disponible sur: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=24964&lang=FR>

IV. Conclusions

288. Depuis l'adoption du premier rapport du GRETA sur l'Italie, en juillet 2014, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.

289. Les autorités italiennes ont continué à développer le cadre juridique de la lutte contre la traite et ont adopté des lois qui renforcent la protection des enfants non accompagnés, y compris des enfants victimes de la traite.

290. Parmi les évolutions positives figure l'adoption, en février 2016, du premier plan d'action national contre la traite et les formes graves d'exploitation, qui a un caractère complet et accorde une attention particulière à l'amélioration des connaissances sur la traite, au renforcement de la prévention dans les pays d'origine et à la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

291. Le cadre institutionnel de la lutte contre la traite a aussi évolué, avec la création du comité directeur, un forum interinstitutionnel pour la planification, la mise en œuvre et le financement de mesures de lutte contre la traite.

292. Des efforts ont également été déployés pour dispenser une formation sur la traite à davantage de catégories professionnelles concernées, selon une approche pluri-institutionnelle, et avec la participation active d'organisations internationales.

293. Un mécanisme national d'orientation pour l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers des services d'assistance a été conçu dans le cadre du plan d'action national mais doit encore être mis en œuvre. Le GRETA salue l'adoption de lignes directrices pour l'identification des victimes de la traite parmi les candidats à une protection internationale.

294. En outre, des progrès ont été réalisés dans le domaine de l'assistance aux victimes de la traite. La création d'un « programme unique d'urgence, d'assistance et d'intégration sociale pour les victimes de la traite et de l'exploitation », qui remplace les deux formes d'assistance précédentes (dont l'une consistait en des projets de courte durée et l'autre, en des projets de longue durée), a permis d'étendre à 15 mois la durée de financement des projets d'assistance aux victimes. De plus, le GRETA salue l'augmentation considérable des crédits budgétaires consacrés aux projets anti-traite, l'augmentation du nombre de places d'hébergement pour les victimes de la traite et la création de centres d'accueil supplémentaires pour les enfants non accompagnés.

295. Autre progrès : l'augmentation du nombre de personnes ayant obtenu une forme de protection internationale au motif qu'elles avaient été soumises à la traite.

296. Le GRETA se félicite également de la spécialisation des agents des forces de l'ordre et des procureurs dans les questions relatives à la traite des êtres humains, et de la contribution de l'Italie à la coopération internationale contre la traite.

297. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants. Dans le présent rapport, le GRETA demande aux autorités italiennes de prendre de nouvelles mesures dans plusieurs domaines. Le numéro du paragraphe où figure la recommandation, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Questions nécessitant une action immédiate

- **Aux fins de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques anti-traite, le GRETA exhorte les autorités italiennes à développer et à gérer un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en rassemblant des données fiables sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les décisions judiciaires rendues dans les affaires de traite. Les statistiques concernant les victimes devraient être collectées auprès de tous les principaux acteurs et pouvoir être ventilées en fonction du sexe, de l'âge, du type d'exploitation et du pays d'origine et/ou de destination. 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 (paragraphe 63) ;**
- **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment :**
 - **en dispensant aux inspecteurs du travail de tout le pays, aux autres services d'inspection, aux agents des services de détection et de répression, aux procureurs et aux juges, des formations sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les droits des victimes ;**
 - **en élargissant la capacité des inspecteurs du travail, de sorte qu'ils puissent participer activement à la prévention de la traite, y compris dans les domiciles privés et dans des petites entreprises dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration ;**
 - **en surveillant la fréquence et l'efficacité des inspections du travail et en veillant à ce que des ressources humaines et financières suffisantes soient mises à la disposition des inspecteurs du travail pour remplir leur mandat, y compris dans les régions éloignées menacées par la traite dans le secteur agricole ;**
 - **en séparant les fonctions de contrôle de l'immigration des fonctions d'inspection du travail et en veillant à ce que les inspecteurs du travail accordent la priorité à la détection des personnes travaillant en situation irrégulière qui sont vulnérables à la traite des êtres humains ;**
 - **en reconsidérant les systèmes de réglementation concernant les migrants qui travaillent dans la prestation de soins à domicile et en veillant à ce que des inspections puissent être effectuées dans les domiciles privés pour prévenir les abus envers les employés de maison et détecter les cas de traite ;**
 - **en renforçant le contrôle des agences de recrutement et de travail temporaire, et en examinant le cadre législatif pour combler les vides juridiques qui peuvent limiter la protection ou la prévention ;**
 - **en soutenant des initiatives de commerce équitable, et l'application efficace des obligations de diligence raisonnable dans la surveillance dans les chaînes d'approvisionnement, particulièrement dans le secteur de la production de fruits et légumes ;**
 - **en sensibilisant le grand public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants, au risque de la traite aux fins d'exploitation par le travail ;**

- en établissant des mécanismes efficaces pour permettre aux travailleurs migrants irréguliers de porter plainte contre les employeurs et d'obtenir des recours effectifs sans le risque de partage de leurs données personnelles ou d'autres informations les concernant avec les autorités d'immigration aux fins du contrôle et de l'exécution des décisions par les services de l'immigration (paragraphe 101) ;
- **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à :**
 - intensifier les efforts déployés pour prévenir la traite des enfants aux fins de différents types d'exploitation, en sensibilisant le public aux risques et aux manifestations de la traite des enfants (dont les mariages précoces, les mariages d'enfants et les mariages forcés, l'exploitation de la mendicité ou de criminalité forcée) ;
 - sensibiliser et former les enseignants, le personnel éducatif et les professionnels de la protection de l'enfance de tout le pays, dans le domaine de la traite et de ses différentes formes, et mettre en place des programmes de sensibilisation à la question de la traite dans les établissements scolaires ;
 - intégrer la prévention de la traite dans la formation de toutes les personnes travaillant avec des enfants non accompagnés ou séparés, afin d'assurer l'intérêt supérieur de l'enfant ;
 - empêcher la disparition d'enfants non accompagnés ou séparés et veiller à ce qu'ils puissent bénéficier de la protection de leurs droits et de conditions de prise en charge efficaces, y compris d'un hébergement sûr et spécialisé et d'un accès à l'éducation et aux soins, de manière à ce qu'ils ne soient pas exposés aux risques de traite ;
 - prendre des mesures à la suite des violences et des refoulements d'enfants non accompagnés et séparés à la frontière française ; il s'agirait notamment de renforcer la coopération internationale et de prendre des mesures positives pour prévenir la traite, pour identifier à la frontière les enfants qui pourraient être victimes de la traite, pour garantir un accès effectif à une assistance et à une protection, et pour que des tuteurs soient désignés rapidement (paragraphe 119) ;
- **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification proactive des victimes de la traite et, notamment :**
 - renforcer la participation des différentes institutions à l'identification des victimes en mettant en place un mécanisme national d'orientation formalisé définissant les procédures et les rôles de tous les acteurs de terrain qui peuvent être amenés à avoir des contacts avec des victimes de la traite, et en veillant à ce que tous les professionnels concernés reçoivent des instructions et une formation sur l'application de ce mécanisme ;
 - intensifier les efforts destinés à identifier de manière proactive les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en renforçant les capacités et la formation des inspecteurs du travail et des agents d'autres institutions concernées, et en faisant participer les syndicats et les ONG ;
 - prendre des dispositions pour identifier de manière proactive les victimes de la traite pratiquée aux fins d'autres formes d'exploitation, comme la criminalité forcée, la mendicité forcée, le mariage forcé et les prélèvements d'organes ;
 - veiller à ce que les ONG participant à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile disposent des ressources dont elles ont besoin pour remplir leur mission, et permettre une coopération efficace avec les ONG, y compris celles qui effectuent des opérations de sauvetage en mer ;

- **garantir l'identification des victimes potentielles de la traite à tous les points de passage de frontières, conformément aux principes et lignes directrices sur les droits de l'homme aux frontières internationales, élaborés par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU (paragraphe 158) ;**
- **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à mettre en place des structures spécialement destinées aux demandeurs d'asile qui sont des victimes présumées de la traite (paragraphe 173) ;**
- **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à :**
 - **adopter en priorité un mécanisme national d'orientation pour les enfants victimes de la traite, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, auquel soient associés des spécialistes de l'enfance, et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants à risque ;**
 - **veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation, en accordant une attention particulière aux enfants non accompagnés ou séparés et aux enfants roms ;**
 - **faire en sorte que, dans tout le pays, les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, y compris un hébergement adapté et un accès effectif à une assistance juridique gratuite et à un soutien psychologique, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non ;**
 - **prendre des mesures supplémentaires pour traiter le problème des enfants qui disparaissent pendant qu'ils sont sous la responsabilité de l'État, et pour que des instructions définissent clairement l'institution à qui incombe au premier chef l'obligation de rechercher les enfants disparus et de signaler les disparitions à toutes les autorités compétentes, afin de faire en sorte que les enfants soient retrouvés et qu'ils bénéficient d'une protection appropriée ;**
 - **surveiller l'efficacité et la qualité du système de tutelle bénévole ;**
 - **assurer une assistance de longue durée pour la réinsertion des enfants victimes de la traite (paragraphe 189) ;**
- **Le GRETA exhorte une nouvelle fois 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 veiller à ce que toutes les victimes potentielles de la traite de nationalité étrangère se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion, ainsi que toutes les mesures d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, durant cette période (paragraphe 195) ;**
- **Le GRETA, qui constate avec préoccupation que l'article 15 de la Convention n'est pas mis en œuvre, exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à adopter des mesures visant à faciliter et garantir l'accès des victimes de la traite à une indemnisation. Les autorités devraient notamment :**
 - **examiner les procédures pénales et civiles concernant l'indemnisation par les auteurs d'infractions, en vue d'améliorer leur efficacité ;**
 - **permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en les informant, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre, et en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation ;**

- intégrer la question de l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation des membres des forces de l'ordre, des procureurs et des juges ;
 - permettre aux victimes de la traite ayant quitté l'Italie de bénéficier de la possibilité de demander une indemnisation ;
 - établir un mécanisme d'indemnisation par l'État auquel les victimes de la traite aient effectivement accès, indépendamment de leur nationalité et de leur situation au regard de la législation sur l'immigration et de revoir le montant maximal de 1 500 euros d'indemnisation versé par l'Etat afin de s'assurer qu'il correspond au préjudice réel subi par les victimes ;
 - faire plein usage de la législation existante relative au gel et à la confiscation des avoirs pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite (paragraphe 210) ;
- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à continuer à prendre des mesures pour assurer le retour des victimes de la traite en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, y compris de leur droit au non-refoulement (article 40, paragraphe 4, de la Convention), et, dans le cas d'enfants, en respectant pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Rappelant le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme dans *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, le GRETA exhorte les autorités italiennes à assurer que des évaluations de risques individualisées aient lieu dans tous les cas avant tout retour forcé ou expulsion, y compris lors des opérations dans les eaux territoriales de la Libye. Dans ce contexte, les autorités devraient continuer à développer la coopération avec les pays d'origine et de transit des victimes afin de garantir une évaluation complète portant sur les risques et la sécurité (article 16, paragraphe 7, de la Convention) et d'assurer le retour en toute sécurité des victimes et leur réinsertion effective dans leur pays. Les Principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite des êtres humains devraient être pleinement pris en compte (paragraphe 223) ;
 - Le GRETA exhorte une nouvelle fois 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, et/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 (paragraphe 239) ;
 - Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour faire en sorte que les infractions de traite fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives (paragraphe 259) ;
 - Le GRETA exhorte les autorités italiennes à réviser le code de conduite pour les ONG qui mènent des opérations de sauvetage en mer des migrants en vue de permettre l'identification des victimes de la traite qui se trouvent parmi les migrants et les réfugiés, en mer et dans les ports (paragraphe 286).

Autres conclusions

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient renforcer la coordination de l'action nationale contre la traite des êtres humains en mettant en place une structure de coordination spécialisée, dotée d'un personnel en nombre suffisant et chargée de rassembler l'action des ministères et organismes concernés, ainsi que de faire en sorte que les ONG, syndicats et autres acteurs de la société civile prennent part dans la préparation, l'exécution et l'évaluation des mesures anti-traite, par le biais du comité directeur et de ses groupes de travail (paragraphe 33) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient examiner la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner en tant que rapporteur national un autre mécanisme qui serait une entité organisationnelle indépendante chargée d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite des institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et institutions concernées (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif) (paragraphe 34) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient faire évaluer la mise en œuvre du plan d'action national par un organisme indépendant et utiliser les résultats de cette évaluation pour élaborer le deuxième plan d'action national contre la traite, en concertation avec tous les partenaires concernés, y compris les acteurs de la société civile (paragraphe 37) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que des programmes de formation soient organisés de manière systématique et harmonisée dans toute l'Italie pour tous les professionnels concernés, en particulier les agents des forces de l'ordre, les agents de la police aux frontières, les agents de terrain travaillant sur les sites de débarquement et de premier accueil des migrants et des demandeurs d'asile, les procureurs, les juges, les agents des services d'asile, les travailleurs sociaux, les inspecteurs du travail, les avocats, les spécialistes de l'enfance et les professionnels de santé. La pertinence, l'efficacité et la portée de ces programmes devraient être évaluées à intervalles réguliers (paragraphe 58) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer de mener et de soutenir d'autres recherches sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante sur l'impact des politiques mises en œuvre et peuvent servir de base pour les futures mesures. Parmi les domaines dans lesquels il conviendrait d'intensifier les recherches pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite en Italie figurent la traite nationale et la traite aux fins d'exploitation par le travail dans des secteurs autres que l'agriculture (par exemple, les services domestiques et les soins à la personne) (paragraphe 71) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer de développer des activités de sensibilisation visant à prévenir la traite des êtres humains pour différentes formes d'exploitation. Les autorités italiennes devraient associer les communautés de migrants à la conception et à la mise en œuvre de mesures de sensibilisation, et organiser des campagnes d'information et de sensibilisation en tenant compte des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées (paragraphe 78) ;
- Le GRETA invite les autorités italiennes à considérer des mesures pour élargir des routes légales à la migration en tant que mesure réduisant la vulnérabilité à la traite (paragraphe 102) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient faire des efforts supplémentaires pour :
 - renforcer les efforts de lutte contre l'apatridie parmi les enfants Rom, Sinti et Camminanti, particulièrement les enfants de familles monoparentales, et assurer l'accès à une éducation de qualité aux enfants des Rom, Sinti et Camminanti ;
 - intégrer la prévention de la traite dans la formation sur la sécurité en ligne (paragraphe 120) ;

- Le GRETA encourage l'Italie à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, car cela pourrait contribuer à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (paragraphe 122) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que les professionnels de santé participant à la transplantation d'organes et les autres professionnels concernés soient informés des indicateurs de trafic aux fins du prélèvement d'organes et reçoivent des instructions sur la manière de traiter de tels cas (paragraphe 129) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient adopter et renforcer des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles et autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :
 - mettre en œuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;
 - souligner les risques de la traite et d'autres formes de violence en lien avec la prostitution basées sur le sexe et/ou le genre, et renforcer les campagnes de sensibilisation sur de telles risques, ciblant des hommes et des garçons, en particulier ;
 - sensibiliser au rôle important que jouent les médias et la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;
 - mettre en place des programmes d'accompagnement des personnes qui veulent sortir de la prostitution ;
 - soutenir les initiatives de commerce équitable, particulièrement dans le secteur agroalimentaire ;
 - collaborer étroitement avec les syndicats, la société civile et le secteur privé, pour sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail, prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'inspirant des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et de la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises (paragraphe 137) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient poursuivre leurs efforts pour détecter et prévenir la traite par les mesures de contrôle aux frontières. Les autorités devraient notamment :
 - prendre des mesures visant à renforcer la capacité de toutes les autorités compétentes à repérer les indicateurs de traite chez les personnes arrivant en Italie et d'assurer un accès prompt et effectif à l'aide et à la protection ;
 - prendre des mesures supplémentaires par le biais de l'Opération « Thémis » afin d'assurer l'identification précoce et l'orientation vers les services d'assistance des victimes de la traite parmi des migrants et des réfugiés en mer ;
 - donner des informations aux ressortissants étrangers entrés illégalement dans le pays ou demandant l'asile, dans une langue qu'ils comprennent, sur les risques de traite, sur leurs droits et sur les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils. Le GRETA renvoie dans ce contexte aux Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales (2014) du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) ;
 - prendre des mesures positives à toutes les frontières (y compris maritimes) afin de se conformer aux obligations positives au titre de la Convention, pour prévenir la traite et protéger les droits humains des victimes de la traite (paragraphe 141) ;

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient :
 - évaluer les besoins de financement des programmes d'assistance des victimes et adapter les ressources appropriées, en veillant à ce qu'il y ait suffisamment de places d'hébergement pour les femmes et les hommes victimes de la traite des êtres humains ;
 - adapter la durée des programmes d'assistance aux besoins individuels et à la vulnérabilité des victimes pour permettre leur réinsertion et intégration (paragraphe 174) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient poursuivre leurs efforts visant à faire en sorte que les victimes, indépendamment de la forme d'exploitation qu'elles ont subie, puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable en raison de leur situation personnelle ou de leur coopération avec les autorités, sans préjudice du droit de demander et d'obtenir l'asile. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés victimes de la traite des êtres humains (paragraphe 201) ;
- Le GRETA, qui constate avec préoccupation que l'article 15 de la Convention n'est pas mis en œuvre, exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à adopter des mesures visant à faciliter et garantir l'accès des victimes de la traite à une indemnisation. Les autorités devraient notamment :
 - examiner les procédures pénales et civiles concernant l'indemnisation par les auteurs d'infractions, en vue d'améliorer leur efficacité ;
 - permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en les informant, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre, et en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation ;
 - intégrer la question de l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation des membres des forces de l'ordre, des procureurs et des juges ;
 - permettre aux victimes de la traite ayant quitté l'Italie de bénéficier de la possibilité de demander une indemnisation ;
 - établir un mécanisme d'indemnisation par l'État auquel les victimes de la traite aient effectivement accès, indépendamment de leur nationalité et de leur situation au regard de la législation sur l'immigration et de revoir le montant maximal de 1 500 euros d'indemnisation versé par l'Etat afin de s'assurer qu'il correspond au préjudice réel subi par les victimes ;
 - faire plein usage de la législation existante relative au gel et à la confiscation des avoirs pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite (paragraphe 201) ;
- 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, et l'« enlèvement », en tant que moyen de commettre la traite, soient dûment pris en compte dans la pratique (paragraphe 225) ;
- Le GRETA considère encore une fois que les autorités italiennes devraient prendre les mesures pour d'indiquer explicitement dans la loi la non-pertinence du consentement d'une victime de la traite par rapport à l'exploitation envisagée (paragraphe 226) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention (paragraphe 232) ;
- Le GRETA invite les autorités italiennes à examiner régulièrement l'application des dispositions légales concernant la responsabilité des personnes morales pour traite, afin de s'assurer que les sanctions ou mesures prises sont effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 234) ;

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à prendre des mesures pour:
 - améliorer les connaissances des enquêteurs, des procureurs et des juges au sujet de la gravité de la traite, des lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes et de la nécessité de respecter leurs droits humains ;
 - intensifier les efforts pour engager des enquêtes et des poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail et autres formes de traite autres que la traite aux fins d'exploitation sexuelle, telles que la traite aux fins de mendicité forcée et de criminalité forcée ;
 - mener systématiquement des enquêtes financières afin de localiser, saisir et confisquer les avoirs des auteurs des infractions de traite (paragraphe 260) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient veiller à ce que les dispositions existantes en matière de protection des victimes et des témoins soient effectivement appliquées pour protéger les victimes et les témoins de la traite lors de l'enquête et pendant et après le procès, et notamment prévoir les ressources budgétaires pour couvrir le coût de la protection des victimes et des témoins de la traite qui collaborent avec les autorités, y compris leur relocalisation pour des raisons de sécurité (paragraphe 266) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec les ONG et les syndicats, en les associant à la planification, au suivi et à l'évaluation de la lutte contre la traite, au processus d'identification des victimes, à la fourniture d'une assistance aux victimes de la traite et à la réinsertion et à la réhabilitation à long terme des victimes, notamment en assurant un financement durable des activités des ONG contre la traite (paragraphe 287).

Annexe

Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et non gouvernementales et autres membres de la société civile 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 l'intérieur
- Ministère de la justice
- Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale
- Ministère du travail et des politiques sociales
- Ministère des politiques agricoles, alimentaires et forestières
- Ministère de la santé
- Police nationale
- *Guardia di Finanza* (police financière)
- Corps des Carabiniers
- Direction nationale antimafia et antiterroriste (DNA)
- Association nationale des municipalités italiennes
- Commission nationale pour le droit d'asile
- Commission territoriale de Rome pour l'octroi de la protection internationale
- Institut national de la statistique (ISTAT)
- Médiatrice italienne pour les enfants et les adolescents

Province de Catane

- Municipalités de Catane, Comiso, Pozzallo et Ragusa
- Directions provinciales du service de santé de Catane et de Ragusa
- Préfectures de Catane et de Ragusa
- Services de police (*Questura*) de Catane et de Ragusa
- Bureaux du procureur de Catane et Ragusa
- Tribunal pour enfants de Catane
- Bureau du procureur des mineurs de Catane
- Bureau provincial du travail de Ragusa
- Commissions territoriales de Catane, Ragusa et Siracusa pour l'octroi de la protection internationale

Province de Pise

- Direction provinciale du service de santé de Pise
- Service de police (*Questura*) de Pise
- Commanement provincial des Carabiniers de Pise

Organisations intergouvernementales

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

ONG et autres organisations de la société civile

- Arnera
- Associazione Antigone
- Associazione Diritti e Frontiere
- Associazione L'Altro Diritto
- Associazione Randi
- ASGI (association of lawyers specialised in immigration issues)
- BeFree Cooperativa sociale
- Caritas
- Ce.I.S. - Gruppo "Giovani e Comunità"
- Co-ordinating National Community of Hospitality network (CNCA)
- Dedalus Cooperativa sociale
- Diocese of Pistoia
- Donne in Movimento
- FLAI CGIL (trade union for workers in the agricultural/industrial sector) office in Ragusa
- Law clinic University of Roma 3
- On the Road Onlus
- Parsec Cooperativa sociale
- Penelope Cooperativa Sociale
- Physicians for Human Rights (MEDU)
- Pronto Donna
- Proxima Cooperativa sociale
- Save the children

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 21 décembre 2018 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités italiennes, reçus le 21 janvier 2019, 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
IL DIRETTORE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPO 0000344 P-4.25
del 21/01/2019



Rome, January 21st, 2019,

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

Dear Madame Executive Secretary, Ms. Nestorova,

With reference to your letter dated December 14, 2018, I take this opportunity to thank you and the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), on behalf of Italian Government, for the Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention (Second evaluation round) and for your kind indications about final comments, by January 21, 2019.

In this regard, please find attached some comments which can contribute to an even more precise evaluation of the Italian situation.

I also take this opportunity to reiterate that Italian Government attaches the utmost importance to GRETA and our constructive dialogue and that we have taken into full consideration all the recommendations (“urges”), requests for information, and invitations contained in the Report under reference.

Against this background, a working group focused on how to promptly match GRETA’s recommendations will be set up in the forthcoming days.

Furthermore, I’m pleased to inform you that the evaluation of the implementation of the National Action Plan 2016-2018 will be carried out during 2019, as it is foreseen in the annual strategic planning of the Department for equal opportunities.

I therefore remain at your full disposal for additional information or any other questions.

Yours sincerely,

Laura Menicucci
Director General

ANNEX 1
COMMENTS ON THE FINAL REPORT CONCERNING THE
IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION ON ACTION AGAINST
TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS BY ITALY
(SECOND EVALUATION ROUND)

With regard to the issue of “Caporalato”, Article 25 *quater* of Law-Decree No. 119/2018 as converted into law by Act No. 136/2018 envisages the establishment of an “Operational Table for the definition of a new Strategy to combat Caporalato and labour exploitation in the agricultural sector (Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura)”, in order to promote the planning of an effective strategy as concerted among all relevant institutional stakeholders, to fight Caporalato and relating labour exploitation.

This Table, chaired by the Minister of Labour and Social Policies or one of his representatives upon his delegation, consists of representatives from the following Administrations: Ministry of Interior; Ministry of Justice; Ministry of Agricultural, Food, Forests and Tourism Policies; Ministry of Infrastructures and Transportation; ANPAL; National Labour Inspectorate (acronym in Italian, INL); INPS; Carabinieri Corps; Guardia di Finanza; Regions and Autonomous Provinces of Trento and Bolzano; National Association of Italian Municipalities (acronym in Italian, ANCI). Representatives of employers and employees sectors may participate in the above Working Group, as well as organizations from the Third Sector. The Table held its first meeting on December 18.

From the meetings of the above Table, the following six macro-areas have been determined as areas for intervention on which to concentrate, on a priority basis, the action of all the competent institutional stakeholders, so as to define a three-year Plan of Action to prevent and combat this phenomenon: Prevention, controls, and repression of Caporalato; job brokering and valuing the Job Centres; Transportation; Accommodation; Eviction of informal settlements; Network of quality agricultural labour.

With regard to data concerning untraceable unaccompanied minors, provided for by the Ministry of Labour, this is the result of a cumulative six-monthly monitoring reporting (see Para.110 of the Report under reference) and refers to the overall number of foreign minors as reported from the competent Authorities when they go away/depart: this departure is reported into the SIM system up to their coming of age or up to the possible tracing of the minor (SIM stands for national informational system about unaccompanied minors).

The project, entitled “Percorsi (Pathways)”, carried out by the Ministry of Labour (Para. 115 of the Report) was concluded with 1,603 traineeships (in lieu of 603, as

mentioned in the Report) - whereas 1,797 were the pathways initially launched.

With regard to Paras.85, 101 (former Para.95 of the Report) concerning the hope of the broadening of the power of access of labour inspectors, it is to be reiterated, with regard to the access to private houses, that “The access to these places, in accordance with Article 8 of Presidential Decree No. 520/1995 is not expressly prohibited when there is a founded suspect that these places are used to conflict with law or to hide something in conflict with law”. Moreover, inspections of other (mentioned) labour places (small enterprises, hotels, catering and food companies) are the subject of the planning and performance of supervisory/control activity.

Within the framework of Para.101, it is important to recall the informational, promotional and prevention-oriented activity carried out by the inspectors, in accordance with Articles 7, lett. C, and 8, of Legislative Decree No. 124/2004, with regard to the need of increasing public awareness about trafficking in human beings¹.

Last, with regard to the need of involving inspectors in training-related activities, one labour inspector as a trainee and two more INL inspectors as observers participated in the new edition of the OSCE Training on Trafficking in Human Beings (Para. 43, former Para. 40 of the Report) at CoESPU in Vicenza, with the participation of representatives from 30 States. This was a simulation involving differing Authorities, with the aim of stopping the trafficking of migrants, victims of sexual or labour exploitation, by a multi-agency approach: a simulation being focused on the development of synergies between investigative activities of an inspection, police, and financing nature; and characterized by the participation of operators also to increase cultural exchange.

With regard to Para.225 of the Report, mention has to be made of the following:

As for the inclusion of the term "receipt" in the formulation of Art.601 of the criminal code, it is to be noted that the aforementioned term is translated into Italian with the term "hospitality" or in any case "reception”.

It is deemed that the transposition of the English term, "receipt" in the above Article

¹ From the previous contribution: “In relation to the need to raise awareness on the issue of trafficking in human beings, particular attention must be paid to the informative, promotional and preventive activities carried out by the inspection staff pursuant to Arts. 7, lett. c) and 8 of Legislative Decree no. 124/2004. The inspector is, in fact, required not only to carry out checks in the fields of work, social security and insurance but also to provide, with the purpose of preventing the offenses, all the clarifications required regarding the application of the current legislation. In this regard, it should be noted that - during 2017 and the first half of 2018 - the territorial Offices have carried out several informative meetings aimed at the stakeholders of the labor market (trade unions and employers' organizations, professional associations ...) concerning the issues on the illegal recruitment (the so-called *caporalato*) and labor exploitation”.

601 has been carried out in compliance with the provisions of EU Directive 2011/36 and also with the Convention.

In fact, the notion of hospitality, as reported in the Italian law, lends itself to hermeneutics, to include a plurality of behaviors (such as, for example, the one of whom hosting or welcoming at his/her house a person, victim of trafficking, even if only for the purposes of transferring the victim under the dominion of others).

The new Art.601 of the criminal code, taking up the definition contained in Art.2 of the Directive, has widened the scope of the conduct, now identifying expressly the conducts of trafficking - unlike the previous provision that generically indicated the conduct of "trafficking".

The law no longer punishes 'transportation' or transport across national borders, but also the fact of recruiting, 'moving' on the national territory, ceding or hosting the victim of the crime.

Furthermore, our legal system can count on the presence of a rule, Article 110 of the criminal code, which allows an extension of the punishment to those who have carried out an atypical conduct (namely not specifically typified and attributable to the offense) suitable to facilitate, in any forms, even by way of moral cooperation, the conduct of the offender. Consequently, the distinction that remains between the provision of the Directive and the internal legislative translation is merely terminological and does not result in a limitation of the conduct punishable in the sense indicated by the Directive under reference.

As for the opportunity to envisage the conduct of "Abduction" or to dedicate an explicit provision to this term, it must be noted that it corresponds to the Italian "kidnapping" (*rapimento*).

This type of crime is expressly foreseen and punished in Italian law, by Art.605 of the criminal code (and in addition to Article 630 of the Criminal Code, when the kidnapping is committed for the purposes of extortion), also jointly with the conducts referred to in Art.601 of the penal code.

In this regard, the Supreme Court of Cassation has specified that for the implementation of the offenses referred to in Articles 600 and 601 of the criminal code, there is no need for a total deprivation of the person's liberty, since a significant impairment of the self-determination capacity is sufficient (*ex plurimis*: Court of Cassation, criminal section V, No. 49594/2014). So, although the kidnapping may represent a typical conduct by which the crime of trafficking can occur, it is not required that it is to be committed in its complete/final form - in order to configure and consider the crime of trafficking realized.

Moreover, already in 2008, by Ruling No. 23368, the Court of Cassation (Section V) has specified that for the purposes of the configuration of the offense of trafficking in persons it is not necessary that the crime of enslavement be configured, as it is sufficient the intention to bring people into Italy to commit this last offense ("for the purposes of the consumption of the crime of trafficking in persons, with regard to the second hypothesis provided for by Article 601, first paragraph, of the Italian criminal code, it is not even necessary that the crime of enslavement be also consumed, as envisaged from the aforementioned provision - with this reference it was intended only by the legislator to establish the necessity of the specific intention (*dolo specifico*) from which the author's conduct must be accompanied ".

It follows, therefore, that a possible consent of the victim would be completely irrelevant for the purposes of exclusion of criminal liability (Article 50 of the penal code), since this is one of the unavailable rights of the person – for which the consent is not relevant.

In the current formulation of Art.601 of the criminal code - as is the case with the previous ones -, there is not an express reference about the irrelevance of the consent of the victim, as considered superfluous in our system whereby very personal goods (*beni personalissimi*), such as the one to dignity and personal freedom, are deemed unavailable.

By releasing a verdict on Art. 600 of the penal code, the Court of Cassation recently affirmed that in none of the cases provided for by the law in question (where the author must alternatively resort to either violence or deception, or to take advantage of a state of inferiority or a situation of necessity or promises of advantages to those who exercise authority over the person) could be of relevance the consent of victim as a way to exclude penal relevance of the conduct under reference, as long as the position of the passive subject of the conduct is always described by the law as referring to physical or psychological condition in which the willingness-related processes are absolutely altered and consent will be treated as flawed.

Elsewhere, this Court has ruled that a person, "who is not affected by particular mental disorders" may consent to his/her own reification and, even if a consent is given, "would not have any legal significance, and certainly not it would be excluding the criminal nature of the conduct by the "slaver", given the unavailability of the good of personal freedom, whatever the culture of the subjects involved”.

With regard to International Cooperation section of the Report (Arts.32-33), mention has to be made of the following:

Italy has made a lot of progress in the field of bilateral agreements on criminal judicial cooperation with results far exceeding the expectations.

The Ministry of Justice has in fact concentrated its commitment above all on negotiations with some countries deemed to be of particular interest to Italy, based mainly on infiltration and the presence of serious forms of crime, including trafficking, and the quality of the bilateral cooperation in the absence of agreements, respectively.

In this regard, it is worth-mentioning that from November 20 through November 23, 2018, we took part in the eighth plenary assembly of the WACAP (West African Network of Central Authorities and Prosecutors), in Benin, during which it was signed between the Italy and the ECOWAS Member States a partnership agreement on international judicial cooperation in criminal matters of considerable importance. States such as Senegal, Mali, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Ivory Coast, Ghana, Nigeria and Niger are part of this judicial network - all countries of strategic importance for Italy, in relation to the strong migratory flows that see them as countries of origin and / or transit.

In February 2019, bilateral negotiations will begin for the adoption with Niger, of judicial assistance and extradition agreements, with the provision also of the possible use of JIT's (Joint investigation teams) whenever this is deemed necessary.

The provision of the creation of JIT's is also always included in the most recent agreements on cooperation negotiated and signed by Italy.

Italy has also always followed-up and given effect to all the requests for judicial assistance brought about by the International Criminal Court, on trafficking and crimes against humanity.

The number of residence permits issued under Article 18 D.Lgs. n. 286/98 for humanitarian reasons was 270 in 2018, including 1 for labour exploitation (until November 30th) (see Para.199 of the Report under reference).

The number of residence permits issued under Article 22 subsection 12 *quater* D.Lgs. n. 286/98 for labour exploitation was 8 in 2013, 8 in 2014, 9 in 2015, 7 in 2016, 4 in 2017, 2 in 2018 (until November 30th) (see Para.200 of the Report under reference).

The commitment of the Police Forces in the field of training the personnel engaged in investigations on human trafficking is continuous. In addition to participating to the OSCE Seminar mentioned at n. 43 of the Report, specialized operators of the Police Forces attended, between December 10th to 14th 2018, the fourth international training course which was held within the OSCE project "Struggle trafficking in human beings along migratory routes", at the Center of Excellence for the Stability Police Units (CoESPU) in Vicenza, aimed at strengthening the ability to contrast the phenomenon, with specific reference to sexual and labor exploitation ,

with the usual methods of "simulation" of operating procedures.) (see Para. 43 of the Report under reference).

According to the data enclosed in the XIX Report of the Government Commissioner for missing persons (1st semester 2018)² concerning the departure of minors from the reception centers, there are still 9.718 minors to be found, of which **9.258** are foreigners and 460 Italians.

In addition, the latest monthly report MSNA unaccompanied minors in Italy, published by the Ministry of Labour and Social Policies - Directorate General for Immigration and Integration Polices (November 2018) ³ - quote 5.314 unaccompanied minors for which it has been filed a departure from the reception centers (the number includes the total minors departure over the years) (see Para. 110 of the Report under reference).

About Investigation , prosecution and procedural law (Chapter III – Para. 4), impulse has been given to the sector of investigations concerning personal and financial prevention measures implemented by the Police Superintendent, provided by the anti-mafia regulation.

In this context, in 2018 the Central Anti-Crime Department carried out training seminars addressed to the Managers and to the personnel of the Anti-Crime Division of the Police Corps Headquarters engaged in the field of asset investigations, at the Police High School and at the Institute for Inspectors in Nettuno. In October 2018, they were held four training sessions at the “InfoCamere” Offices located in Padua and Rome keen to professional expert staff of the Police Headquarters, to investigate in the corporate fields.

It is worth, finally, to emphasize the positive results gain from the activities of the Police Corps in struggling trafficking of labor exploitation developed in 2018. As an example, the recent operation of the Police Corp Team of Ragusa in collaboration with the Police headquarter of Vittoria (RG), ended October 23rd 2018, after weeks of investigations and tight police checks, with the arrest of four agriculture entrepreneurs and the denounce of four of their collaborators, responsible for labor exploitation of central African workers, asylum seekers, of Romanians, of Tunisians and a small part of Italians, employees in Victoria’s greenhouses.

² http://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/xix_relazione_semestrale.pdf

³ <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-novembre-2018-13122018.pdf>