

RAPPORT D'ÉVALUATION

ITALIE

Troisième cycle d'évaluation

L'accès à la justice
et à des recours effectifs
pour les victimes de la traite
des êtres humains

GRETA

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

GRETA(2024)03

Publication: le 23 février 2024

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



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

trafficking@coe.int

www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule	5
Résumé	6
I. Introduction	8
II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains en Italie	10
III. Évolution du cadre juridique, institutionnel et politique de la lutte contre la traite ..	11
IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains.....	14
1. Introduction	14
2. Droit à l'information (articles 12 et 15).....	16
3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15).....	18
4. Assistance psychologique (article 12)	21
5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'éducation (article 12).....	22
6. Indemnisation (article 15).....	23
7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)	27
8. Disposition de non-sanction (article 26)	33
9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30)	35
10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)	37
11. Coopération internationale (article 32).....	38
12. Questions transversales	40
a. Des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail.....	40
b. Des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant.....	41
c. Rôle des entreprises	42
d. Mesures de prévention et de détection de la corruption.....	43
V. Thèmes de suivi spécifiques à l'Italie.....	44
1. Mesures visant à prévenir et à combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail 44	51
2. Mesures visant à décourager la demande	51
3. Mesures aux frontières.....	52
4. Identification des victimes de la traite	53
5. Assistance aux victimes	58
6. Prévention de la traite des enfants, identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants.....	62
7. Délai de rétablissement et de réflexion	64
8. Permis de séjour.....	65
Annexe 1 – Liste des conclusions et des propositions d'action du GRETA.....	68

**Annexe 2 - Liste des organismes publics, organisations intergouvernementales,
organisations non gouvernementales et acteurs de la société civile avec lesquels le
GRETA a mené des consultations 76**

Commentaires du gouvernement..... 78

Préambule

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été établi 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 1^{er} 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.

Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA sélectionne les dispositions particulières de la Convention sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation.

Le premier cycle d'évaluation a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par les États parties. Lors du deuxième cycle, le GRETA a examiné les effets des mesures législatives, gouvernementales et pratiques sur la prévention de la traite des êtres humains, sur la protection des droits des victimes de la traite et sur la poursuite des trafiquants, en accordant une attention particulière aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite.

Le GRETA a décidé que le troisième cycle d'évaluation de la Convention porterait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite. Cet accès, indispensable à la réinsertion des victimes et au rétablissement de leurs droits, reflète aussi une approche de la lutte contre la traite centrée sur les victimes et fondée sur les droits humains. Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème, en particulier les articles 12, 15, 23, 26, 27, 28, 29, 30 et 32.

L'accès à la justice et à des recours effectifs suppose que plusieurs conditions préalables soient remplies, notamment l'identification rapide et précise des victimes de la traite, un délai de rétablissement et de réflexion, la possibilité d'obtenir une assistance matérielle, psychologique, médicale et juridique, la possibilité de bénéficier de services de traduction et d'interprétation, en cas de besoin, la régularisation du séjour de la victime, le droit de demander l'asile et d'en bénéficier, et le plein respect du principe de non-refoulement. Ces conditions préalables, qui correspondent à différentes dispositions de la Convention, ont été longuement examinées lors des deux premiers cycles d'évaluation. En conséquence, le GRETA a décidé de demander à chaque État partie de fournir des informations à jour sur la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis, dans un volet du questionnaire adapté à chaque pays. Les constatations et l'analyse du GRETA relatives à ces sujets sont présentées dans un chapitre distinct.

Résumé

Depuis le deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, l'Italie a adopté son deuxième plan d'action national contre la traite et les formes graves d'exploitation des êtres humains pour la période 2022-2025, qui fait référence à de précédentes recommandations du GRETA. De même, un plan national de lutte contre l'exploitation par le travail et le recrutement illégal dans l'agriculture a été adopté en février 2020 et un plan national de prévention et de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, en mai 2022. Le cadre législatif et institutionnel italien de la lutte contre la traite est resté inchangé. Plusieurs actes juridiques et règlements relatifs à l'immigration adoptés depuis 2020 ont toutefois une incidence sur la lutte contre la traite et la protection des victimes.

L'Italie demeure un pays de destination et de transit de victimes de la traite. Depuis 2018, entre 2 100 et 3 800 personnes sont identifiées chaque année comme victimes potentielles de la traite. Si la plupart sont des femmes, le nombre d'hommes et de personnes transgenres est en augmentation parmi les victimes. L'exploitation sexuelle reste la forme prédominante de traite, mais le nombre de victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail est en constante augmentation. Les secteurs à haut risque sont l'agriculture, le textile, le travail domestique, la construction, l'hôtellerie et la restauration.

Le troisième cycle d'évaluation de la Convention ayant pour thème principal l'accès des victimes de la traite à la justice et à des recours effectifs, le rapport examine en détail la mise en œuvre des dispositions de la Convention établissant des obligations matérielles et procédurales dans le domaine.

Ce sont principalement les organisations spécialisées dans la lutte contre la traite qui informent de leurs droits les victimes de la traite, lesquelles sont orientées vers ces organisations par les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale, les services répressifs ou la ligne nationale d'assistance téléphonique anti-traite. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite soient informées de leurs droits de manière proactive, dans une langue qu'elles comprennent, dès qu'elles entrent en contact avec une autorité compétente.

L'assistance juridique aux victimes de la traite est principalement fournie par des organisations spécialisées dans la lutte contre la traite qui gèrent des projets d'assistance. L'accès à l'aide judiciaire gratuite est soumis à des conditions de ressources et les victimes étrangères sont obligées de justifier les revenus perçus non seulement en Italie, mais aussi dans leur pays d'origine, ce qui est souvent extrêmement difficile. Le GRETA demande aux autorités italiennes de veiller à ce que l'accès à l'aide judiciaire gratuite pour les victimes ne dépende pas de la preuve de moyens financiers insuffisants ou de leur statut de résident et de garantir un financement suffisant pour l'assistance juridique et l'aide judiciaire gratuite.

Même si une indemnisation est accordée par les tribunaux aux victimes se constituant parties civiles dans une procédure pénale, plusieurs années peuvent s'écouler avant la décision finale. Le fait que les auteurs d'infractions n'aient pas d'avoirs ou de biens en Italie rend impossible le paiement de l'indemnisation accordée aux victimes, d'autant plus que les mécanismes de coopération internationale sont rarement utilisés pour identifier et saisir les avoirs à l'étranger. Le GRETA exhorte les autorités à veiller à ce que les victimes puissent obtenir une décision sur leur indemnisation lors du procès pénal, dans un délai raisonnable. Il demande également aux autorités italiennes de rendre le système d'indemnisation par l'État effectivement accessible aux victimes de la traite et de revoir le montant maximum de 1 500 EUR.

Le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations dans des affaires de traite d'êtres humains a diminué. Les cas de traite sont souvent qualifiés en d'autres infractions, telles que le pourvoi illégal de main-d'œuvre et l'exploitation par le travail (*caporolato*), l'exploitation par la prostitution et la facilitation de l'immigration irrégulière. Le GRETA est préoccupé par le fait que les procureurs et les juges appliquent une définition étroite de la traite des êtres humains, la liant à l'existence d'un élément transnational, à l'implication d'une organisation criminelle et à l'absence de consentement de la victime. La durée excessive des procédures judiciaires, en particulier de la phase d'enquête, suscite également des inquiétudes. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à veiller à ce que les infractions de traite fassent l'objet de poursuites en tant que telles chaque fois que les circonstances de l'affaire le permettent et à développer

davantage la formation des enquêteurs, des procureurs et des juges sur l'infraction de traite des êtres humains.

Des cas de victimes présumées de la traite poursuivies et condamnées pour avoir pris part à des activités illicites (trafic de drogue, possession de faux documents d'identité ou entrée irrégulière sur le territoire, par exemple), alors qu'elles y ont été contraintes, continuent d'être signalés. Par conséquent, le GRETA exhorte les autorités à adopter une disposition juridique spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite, ainsi qu'à fournir des orientations et des formations sur son application aux professionnels concernés.

Le rapport examine également les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA sur certains sujets. L'Italie a pris des mesures pour prévenir et combattre la traite à des fins d'exploitation par le travail, telles que l'adoption de lignes directrices sur l'identification, la protection et l'assistance aux victimes d'exploitation par le travail dans l'agriculture. Des efforts ont été déployés également pour développer une approche interinstitutionnelle dans les inspections du travail avec la participation de médiateurs culturels et d'ONG spécialisées. Tout en saluant les mesures adoptées par les autorités italiennes pour lutter contre les risques d'exploitation par le travail, le GRETA constate que le nombre de victimes de traite ou d'exploitation par le travail identifiées ces dernières années n'a cessé d'augmenter. Le phénomène reste profondément ancré dans certains secteurs d'activité fortement dépendants de la main-d'œuvre étrangère. Le GRETA demande instamment aux autorités de veiller à ce que les inspecteurs du travail disposent de ressources suffisantes, de renforcer le contrôle dans les secteurs à risques et de garantir que les conditions de vie et de travail des travailleurs migrants, y compris dans le secteur agricole, respectent toutes les exigences fixées par la législation en vue de prévenir les abus.

Des efforts ont été déployés pour améliorer la détection des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, notamment par les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale. Cependant, le GRETA est préoccupé par le fait que les mesures restrictives adoptées par l'Italie en matière d'immigration favorisent un climat de criminalisation des migrants, conduisant de nombreuses victimes potentielles de la traite à ne pas signaler leur cas aux autorités par crainte d'être privées de liberté et expulsées. Tout en reconnaissant les difficultés rencontrées dans le contexte des arrivées importantes de migrants en Italie, le GRETA exhorte les autorités à mettre en pratique le mécanisme national d'orientation et à améliorer l'identification proactive des victimes de la traite, notamment dans les structures d'accueil et dans les centres de rétention pour migrants, et parmi les ressortissants italiens et de l'UE.

Par ailleurs, le GRETA exhorte les autorités italiennes à suspendre l'application du Protocole d'accord entre l'Italie et la Libye, qui se traduit par un nombre croissant de migrants secourus ou interceptés en Méditerranée et renvoyés en Libye, où ils sont exposés à des risques élevés de violations graves des droits humains, telles que l'esclavage, le travail forcé et l'exploitation sexuelle.

Le GRETA salue l'augmentation des fonds consacrés à l'assistance aux victimes et l'offre d'un plus grand nombre de places pour les victimes de la traite, y compris pour les hommes et les personnes transgenres. Cependant, l'approche de l'assistance aux victimes fondée sur des projets a ses limites et, par conséquent, il conviendrait d'envisager un mode de financement plus durable. Le GRETA exhorte également les autorités à s'assurer que les victimes ont accès aux soins de santé, y compris aux droits reproductifs.

En outre, le GRETA apprécie les mesures prises pour enregistrer les enfants étrangers non accompagnés et pour leur désigner des tuteurs, ainsi que l'adoption de procédures opérationnelles standards pour l'identification des enfants victimes de la traite et de l'exploitation. Le GRETA considère toutefois que les autorités italiennes devraient sensibiliser le public aux différentes manifestations de la traite d'enfants et veiller à ce que des programmes de sensibilisation sur la traite, y compris sur la sécurité en ligne, soient mis en place dans les écoles.

Enfin, le GRETA exhorte les autorités à inscrire dans la loi le délai de rétablissement et de réflexion, tel que prévu à l'article 13 de la Convention, et à veiller à ce qu'il soit systématiquement proposé à toutes les éventuelles victimes étrangères de traite, indépendamment de leur coopération avec les autorités.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») est entrée en vigueur à l'égard de l'Italie le 1er mars 2011. Le premier rapport d'évaluation du GRETA¹ sur l'Italie a été publié le 22 septembre 2014, et le deuxième rapport d'évaluation², le 25 janvier 2019. En outre, un rapport élaboré dans le cadre de la procédure d'urgence sur l'Italie portant sur les retours forcés d'éventuelles victimes de la traite et d'autres difficultés rencontrées dans le contexte de l'augmentation des mouvements migratoires a été publié le 30 janvier 2017³.

2. Sur la base du deuxième rapport du GRETA, le 5 avril 2019, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités italiennes, dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai d'un an. Le rapport soumis par les autorités italiennes a été examiné à la 26e réunion du Comité des Parties (12 juin 2020) et a été rendu public⁴.

3. Le 29 avril 2022, le GRETA a lancé le troisième cycle d'évaluation de la situation en Italie, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités italiennes. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 5 septembre 2022 ; la réponse des autorités a été reçue le 5 octobre 2022.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse des autorités italiennes au questionnaire du troisième cycle⁵, le rapport susmentionné et les informations complémentaires envoyés par les autorités en réponse à la recommandation du Comité des Parties, et les informations reçues de la société civile. Du 13 au 17 février 2023 s'est déroulée une visite d'évaluation en Italie, qui devait permettre de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- Mme Helga Gayer, Présidente du GRETA;
- M. Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA ;
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention;
- Mme Parvine Ghadami, administratrice au secrétariat de la Convention.

5. 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 (dont la Commission nationale pour l'octroi de la protection internationale), du ministère de la Justice, du ministère du Travail et des Politiques sociales, du ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et des Forêts, du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, et du ministère de la Santé. En outre, elle a tenu des réunions avec la police d'État, le corps des carabinieri, la police financière, la garde côtière, la Cour de cassation, le Conseil supérieur de la magistrature, la Direction nationale antimafia, l'École nationale de la magistrature, l'inspection nationale du travail, le service national d'assistance téléphonique contre la traite des êtres humains (*Numero Verde*), l'Institut national des statistiques, la Commission territoriale pour la reconnaissance du droit d'asile de Rome, et le Conseil national des avocats. La délégation du GRETA a rencontré séparément des membres de la Chambre des députés et du Sénat.

6. Par ailleurs, des réunions ont été organisées avec M. Mauro Palma, président du Garant national des droits des personnes privées de liberté, et le personnel de l'Autorité de surveillance des enfants et des adolescents.

¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631cc1>

² <https://rm.coe.int/greta-2018-28-fgr-ita/168091f627>

³ <https://rm.coe.int/16806edf36>

⁴ <https://rm.coe.int/cp-2020-04-italy/16809eb4d5>

⁵ <https://rm.coe.int/reply-from-taly-to-the-questionnaire-for-the-evaluation-of-the-impleme/1680ad00f6>

-
7. Outre les réunions tenues à Rome, la délégation du GRETA s'est rendue à Turin (Piémont) et à Foggia (Pouilles) où elle a rencontré des fonctionnaires régionaux et locaux, des procureurs, des agents des services répressifs, des inspecteurs du travail, des inspecteurs de la sécurité sociale, des membres des commissions territoriales pour la reconnaissance du droit à l'asile et des représentants de la société civile.
 8. Des réunions ont été organisées séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), des syndicats et des avocats représentant des victimes de la traite des êtres humains.
 9. La délégation du GRETA a aussi rencontré des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).
 10. La visite a été l'occasion de visiter plusieurs foyers et logements semi-indépendants pour victimes de la traite, gérés par des ONG à Rome et à Turin, et de rencontrer des victimes de la traite. En outre, la délégation du GRETA s'est rendue dans le campement informel de Borgo Mezzanone (Pouilles) où elle a pu constater les conditions de vie de milliers de migrants, en particulier des travailleurs agricoles.
 11. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que la délégation a consultées figure à l'annexe 2 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations qu'elles lui ont données.
 12. Le GRETA tient à remercier les autorités italiennes pour leur coopération, et en particulier la personne de contact désignée pour assurer la liaison avec le GRETA, M. Stefano Pizicanella, directeur général des politiques d'égalité des chances au Département de l'égalité des chances de la présidence du Conseil des ministres, ainsi que Mme Federica Messina et M. Francesco Squeglia du Département de l'égalité des chances.
 13. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 48^e réunion (26-30 juin 2023) et l'a soumis aux autorités italiennes pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 12 octobre 2023 et pris en compte par le GRETA lors de l'adoption du rapport final à sa 49^e réunion (13-17 novembre 2023). Le rapport rend compte de la situation au 17 novembre 2023 ; les développements intervenus après cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions et les propositions d'action du GRETA sont résumées à l'annexe 1.

II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains en Italie

14. L'Italie demeure un pays de destination de victimes de la traite et un pays de transit vers d'autres destinations européennes. Selon les données recueillies par l'Observatoire des interventions contre la traite (base de données SIRIT, *Sistema Informatizzato di Raccolta Informazioni sulla Tratta*) et la ligne d'assistance téléphonique anti-traite (*Numero Verde*), le nombre de victimes potentielles de la traite a augmenté en 2018-2019, mais une tendance à la baisse a été observée pendant la pandémie de covid-19. Les données disponibles font référence au nombre de personnes détectées et évaluées en tant que victimes potentielles : 3 555 en 2018, 3 799 en 2019, 2 166 en 2020, 2 392 en 2021 et 2 422 en 2022. Un grand nombre d'entre elles ont été détectées au cours de la procédure d'asile (voir paragraphe 228). Environ 10 % des personnes détectées comme victimes potentielles ont été évaluées comme n'étant pas des victimes, 35 % ont rejoint des projets d'assistance, 47 % n'étaient pas intéressées ou ont refusé de rejoindre des projets d'assistance⁶ et les 9 % des personnes restantes n'ont pu être évaluées ou sont toujours en cours d'évaluation. Le nombre de victimes nouvellement assistées par les projets de lutte contre la traite était de 954 en 2018, 724 en 2020, 718 en 2021 et 808 en 2022.

15. La majorité des personnes détectées comme victimes potentielles étaient des femmes (environ 80 %), mais le nombre de victimes transgenres et de sexe masculin a augmenté avec les années. Un nombre croissant de femmes sont enceintes ou accompagnées de jeunes enfants. Le nombre d'enfants identifiés comme victimes de la traite est en baisse (3,4 % des victimes en 2021 contre 12 % en 2018).

16. L'exploitation sexuelle reste la forme prédominante de traite des victimes détectées (84 % en 2018, diminuant à 59 % en 2022), suivie de l'exploitation par le travail (10 % en 2018, avec une augmentation à 38 % en 2022). La mendicité forcée, la servitude domestique, le mariage forcé et la criminalité forcée représentent respectivement entre 1 à 2 % des victimes. Le nombre de victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle a diminué en raison de la pandémie de covid-19 qui a déplacé la prostitution dans des espaces clos et rendu plus difficile l'identification des victimes. L'exploitation par le travail concerne chaque année un nombre croissant de personnes⁷. Les secteurs à haut risque sont l'agriculture, le textile, le travail domestique, la construction, l'hôtellerie et la restauration.

17. Les victimes présumées étaient de 101 nationalités différentes. Le principal pays d'origine des victimes reste le Nigéria (68,4 %), suivi de la Côte d'Ivoire (3,5 %), du Pakistan (3 %), du Bangladesh (2,9 %) et du Maroc (2,2 %). Les ressortissants italiens sont peu nombreux (8 en 2019 et 3 en 2021) parmi les victimes identifiées qui sont exploitées en Italie.

18. Selon le service d'assistance téléphonique anti-traite, on estime que 15 000 à 20 000 personnes sont des personnes à risque⁸ en Italie ; il existe donc un écart important entre les chiffres susmentionnés des victimes détectées et l'ampleur réelle du phénomène de la traite. Cet écart est dû aux difficultés de détection et d'identification des victimes, à l'attention insuffisante accordée à la traite à des fins autres que l'exploitation sexuelle, ainsi qu'au faible taux de signalement volontaire des victimes, qui craignent d'être sanctionnées ou expulsées. Les autorités reconnaissent que la présence de flux migratoires mixtes rend difficile la distinction entre les migrants en situation irrégulière et ceux qui sont victimes de la traite et/ou qui ont besoin d'une protection internationale ou humanitaire. Un nombre important de demandeurs d'asile et de migrants continuent d'arriver en Italie par les voies maritimes passant par la Libye, mais aussi

⁶ Selon les autorités, les raisons pour lesquelles les victimes refusent de participer aux projets de lutte contre la traite sont multiples : refus d'être hébergées dans des foyers protégés où la liberté de mouvement est limitée pour des raisons de sécurité, souhait de rester dans leur communauté ethnique, etc.

⁷ L'exploitation par le travail concernait 10 % des victimes potentielles en 2018, 17 % en 2019, 22,5 % en 2020, 31,6 % en 2021 et 37,8 % en 2022.

⁸ Selon le glossaire du Système de lutte contre la traite des êtres humains, les « personnes à risque » désignent « une catégorie de personnes potentiellement exposées à l'exclusion et/ou confrontées à de grandes difficultés. Les vulnérabilités sociales, qui sont également liées à la mise en œuvre du projet de migration, à un état de nécessité, à l'isolement et à la violation de droits humains, augmentent le risque d'exposition à la traite et/ou à des formes graves d'exploitation ».

par la Tunisie, l'Algérie et la Türkiye⁹. Ces mouvements génèrent des risques accrus de traite en Italie. Dans le même temps, un nombre croissant de victimes de la traite sont renvoyées en Italie depuis d'autres pays de l'UE en vertu du règlement de Dublin. Le GRETA a été informé d'une proposition de projet de l'Institut national des statistiques (ISTAT) pour estimer le nombre de victimes de la traite en utilisant la technique d'estimation des systèmes multiples. Cela suppose toutefois d'accéder aux informations du registre des condamnations et l'ISTAT travaille actuellement à la finalisation d'un accord avec le ministère de l'Intérieur visant l'échange de données sous une forme anonymisée.

III. Évolution du cadre juridique, institutionnel et politique de la lutte contre la traite

19. En Italie, le cadre législatif de la lutte contre la traite des êtres humains continue d'être fondé sur le décret législatif n° 24 du 4 mars 2014 portant transposition de 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, la loi n° 199 du 29 octobre 2016 qui a modifié l'article 603 bis du Code pénal italien (CP) (« pourvoi illégal de main-d'œuvre et exploitation par le travail », phénomène que l'on désigne par le terme italien *caporalato*), la loi n° 47 du 7 avril 2017 relative à la protection des enfants non accompagnés originaires de pays tiers (« loi Zampa ») et la loi consolidée sur l'immigration n° 286/1998¹⁰.

20. Plusieurs lois et règlements relatifs à l'immigration, qui sont pertinents pour la lutte contre la traite et la protection des victimes, ont été adoptés au cours de la période considérée et sont examinés plus loin dans le rapport. Le décret législatif n° 130 du 21 octobre 2020 sur les « dispositions urgentes en matière d'immigration et de protection internationale et complémentaire » a introduit un permis de séjour pour « protection spéciale », qui remplace le permis de séjour pour raisons humanitaires supprimé en 2018 (voir paragraphe 280). Le décret du président de la République italienne n°191 du 4 octobre 2022 a modifié les règles relatives aux permis de séjour des enfants non accompagnés (voir paragraphe 275). En outre, le décret législatif n° 1 du 24 février 2023 sur les « dispositions urgentes pour la gestion des flux migratoires » a établi un nouveau code de conduite obligatoire pour les opérations de recherche et de sauvetage en mer (voir paragraphe 231). Le décret du ministère des Affaires étrangères du 17 mars 2023 a introduit une liste actualisée de pays d'origine sûrs pour les demandeurs de protection internationale, qui comprend de nouveaux pays soumis à la procédure accélérée, tels que le Nigéria et la Côte d'Ivoire (voir paragraphe 229). Le décret législatif n° 20 du 20 mars 2023, converti en loi en mai 2023, a restreint l'accès aux permis de séjour pour protection spéciale et a introduit de nouveaux motifs de détention des demandeurs d'asile (voir paragraphe 280).

21. En outre, le 11 avril 2023, le Conseil des ministres a déclaré l'état d'urgence pour une durée de six mois en raison de la forte augmentation du nombre de migrants arrivant par la mer¹¹. L'état d'urgence prévoit l'allocation de plus de cinq millions d'euros aux régions qui acceptent de déléguer leurs compétences au gouvernement en vue de créer de nouvelles structures sous l'autorité du ministère de l'Intérieur pour l'hébergement de ces migrants et le traitement des demandes d'asile. Le gouvernement a nommé un commissaire extraordinaire chargé de gérer l'urgence dans les régions signataires de l'accord¹². Par ailleurs, en vertu du décret du ministre de l'Intérieur du 14 septembre 2023, les demandeurs d'asile qui introduisent un recours contre le rejet de leur demande de protection internationale doivent verser une caution de 5 000 euros pour éviter d'être transférés dans un centre de rétention pour étrangers pendant l'examen de leur recours (voir paragraphe 236). De plus, le 5 octobre 2023, un décret du président du Conseil a instauré la possibilité d'héberger des enfants

⁹ Selon le HCR, entre janvier et décembre 2022, 105 131 réfugiés et migrants ont atteint l'Italie par la mer et 84 033 demandes d'asile ont été enregistrées.

¹⁰ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 21-23.

¹¹ L'état d'urgence a été prolongé, le 5 octobre 2023, de six mois supplémentaires.

¹² Piémont, Ligurie, Lombardie, Vénétie, Frioul-Vénétie Julienne, Ombrie, Marches, Latium, Abruzzes, Molise, Basilicate, Calabre, Sardaigne, Sicile et les provinces autonomes de Trente et Bolzano. Quatre régions n'ont pas signé l'accord : l'Émilie-Romagne, la Toscane, la Campanie et les Pouilles.

demandeurs d'asile avec des adultes ainsi que des règles plus strictes pour la détermination de l'âge (voir paragraphes 261 et 259).

22. Le 6 novembre 2023, l'Italie a signé un protocole d'accord avec l'Albanie concernant le débarquement et le traitement des demandes d'asile en Albanie des migrants qui ont été secourus en mer par les autorités italiennes. Le protocole prévoit la création, en Albanie, d'un centre d'accueil et d'un centre de rétention relevant de la juridiction de l'Italie pour les migrants concernés. L'impact de ce nouvel accord sur la détection et la protection des personnes vulnérables parmi les personnes secourues en mer¹³, notamment les victimes potentielles de la traite, suscite des préoccupations.

23. En Italie, le cadre institutionnel de la lutte contre la traite est demeuré identique¹⁴. Un comité de pilotage (*Cabina di regia*), sous l'autorité du Département de l'égalité des chances relevant de la présidence du Conseil des ministres, 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 des ministères concernés, d'organismes publics, des collectivités régionales et locales. Un comité technique, composé d'experts, assiste et conseille le comité de pilotage. Des représentants d'ONG et de syndicats sont invités aux réunions du comité de pilotage et du comité technique à des fins de consultation. Le Département de l'égalité des chances de la présidence du Conseil des ministres continue à jouer le rôle de coordinateur national et de mécanisme équivalent à un rapporteur national sur la traite des êtres humains. **Rappelant que l'article 29 de la Convention établit une distinction claire entre la coordination nationale et le rapporteur national, le GRETA considère à nouveau que les autorités italiennes devraient désigner comme rapporteur national une entité organisationnelle distincte ou un autre mécanisme indépendant chargés de contrôler les activités de lutte contre la traite menées par les institutions publiques et de formuler des recommandations à l'intention des personnes et des institutions concernées**¹⁵.

24. L'assistance aux victimes de la traite continue d'être fournie par le biais du « Programme unique d'urgence, d'assistance et d'intégration sociale pour les victimes de la traite et de l'exploitation » (ci-après, programme unique de soutien aux victimes), mis en place par le décret du président du Conseil des ministres du 16 mai 2016¹⁶. Ce programme est mis en œuvre par le biais de projets financés par le Département de l'égalité des chances (actuellement 21, un dans chaque région italienne, à l'exception de la Sicile où il y a trois projets) qui prennent la forme de partenariats public-privé impliquant les autorités locales et les ONG. Ces projets constituent le réseau national italien de lutte contre la traite des êtres humains. Le budget consacré aux projets en cours, qui couvre une période de 17 mois (octobre 2022 - février 2024), s'élève à 27,2 millions d'euros, contre 27 millions d'euros en 2017-2019, et sera augmenté de 7 millions d'euros à partir de 2024. **Le GRETA se félicite de l'augmentation du budget alloué au programme unique de soutien aux victimes.**

25. L'assistance aux victimes de la traite qui sont des enfants non accompagnés est fournie en vertu de la loi n° 47/2017 susmentionnée, qui prévoit des programmes spécifiques à long terme pouvant se poursuivre après que les enfants ont atteint l'âge de la majorité. Elle est mise en œuvre au moyen du Fonds consacré à l'accueil des mineurs non accompagnés, auquel environ 138 millions d'euros ont été alloués pour 2022, 118 millions pour 2023 et 168 millions pour 2024.

26. Le deuxième plan d'action national (PAN) contre la traite et les formes graves d'exploitation des êtres humains pour la période 2022-2025 a été adopté par le Conseil des ministres le 19 octobre 2022, quelque quatre ans après l'expiration du premier plan (2016-2018)¹⁷. Les autorités ont expliqué ce retard

¹³ Voir, par exemple, un communiqué de presse de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : [L'accord entre l'Italie et l'Albanie confirme l'inquiétante tendance européenne à externaliser les procédures d'asile](#)

¹⁴ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 30.

¹⁵ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 34.

¹⁶ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 24.

¹⁷ <http://osservatoriointerventitratte.it/wp-content/uploads/2022/12/Piano-anti-tratta-2022-2025.pdf> (en italien)

par la nécessité de mener des consultations approfondies avec l'ensemble des acteurs concernés, y compris les partenaires sociaux, les ONG et les organisations internationales. Le PAN se réfère aux recommandations précédentes du GRETA et contient des actions dans les domaines de la prévention, des poursuites, de la protection et du partenariat, qui sont mentionnées tout au long du rapport. Le PAN comporte plusieurs annexes, notamment sur le mécanisme national d'orientation (MNO), les lignes directrices pour la mise en place d'un mécanisme d'identification rapide des victimes de la traite et de formes graves d'exploitation, les procédures opérationnelles standard (POS) pour l'identification des enfants victimes et les lignes directrices pour l'identification des victimes parmi les demandeurs de protection internationale. Tout en se félicitant de l'adoption du nouveau PAN, le GRETA souligne l'importance d'assurer la continuité entre les plans d'action. Il note également qu'il n'y a pas d'indicateurs pour évaluer la mise en œuvre des différentes actions dans le PAN et que certaines actions sont formulées plus comme des objectifs que comme des mesures concrètes. Selon les autorités, le budget pour la mise en œuvre du PAN est de 2 millions d'euros pour 2023 et de 7 millions d'euros par an à partir de 2024.

27. Le suivi du PAN est assuré au niveau national par le comité de pilotage et le comité technique cités au paragraphe 23. Au niveau régional, la mise en œuvre des actions concernées est censée être coordonnée par des tables rondes interinstitutionnelles composées d'institutions publiques et d'organisations de la société civile, mais, au moment de la visite du GRETA, ces tables rondes n'étaient pas encore opérationnelles. Aucune évaluation indépendante n'est prévue à la fin de la mise en œuvre du PAN. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient instaurer une évaluation indépendante de la mise en œuvre des plans d'action nationaux contre la traite, afin de mesurer l'impact des actions menées et de préparer les futures mesures et politiques de lutte contre la traite.**

28. En outre, un plan national de lutte contre l'exploitation par le travail et le recrutement illégal dans l'agriculture a été adopté le 20 février 2020, pour une durée de trois ans. Le suivi de la mise en œuvre de ce plan est assuré par un comité (*Tavolo Caporolato*) composé d'organismes publics, d'ONG, de syndicats et de représentants des travailleurs, et est coordonné par le ministère du Travail et des Politiques sociales. Environ 153,5 millions d'euros ont été alloués à la mise en œuvre de ce plan, dont 142,3 millions d'euros de Fonds européens (AMIF) et 11,2 millions d'euros de fonds nationaux. Dans le cadre de ce plan, des « lignes directrices sur l'identification, la protection et l'assistance aux victimes de l'exploitation par le travail dans l'agriculture » ont été rédigées par un groupe de travail et adoptées le 7 octobre 2021. Ces lignes directrices sont également incluses dans une annexe au deuxième PAN contre la traite et les formes graves d'exploitation des êtres humains.

29. En outre, un plan national de prévention et de lutte contre les abus et l'exploitation sexuelle des enfants (2022-2023) a été adopté le 5 mai 2022 par l'Observatoire de la lutte contre la pédophilie et la pédopornographie. Ce plan intègre des actions concernant les enfants victimes de la traite (voir paragraphe 166)¹⁸.

¹⁸ <https://famiglia.governo.it/media/2847/piano-nazionale-di-prevenzione-e-contrasto-dellabuso-e-dello-sfruttamento-sessuale-dei-minori.pdf> (en italien)

IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains

1. Introduction

30. Les victimes de la traite des êtres humains, en vertu de leur statut de victimes d'infractions et de victimes de violations des droits humains, ont le droit d'avoir accès à la justice et à des recours effectifs pour tout préjudice qui leur a été causé. Ce droit doit être garanti, d'une manière qui tienne compte du genre et de l'âge de chaque personne, à toutes les victimes de la traite relevant de la juridiction des Parties à la Convention, indépendamment de leur situation au regard du droit de séjour et de leur présence sur le territoire national, et indépendamment de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à l'enquête pénale.

31. Le droit à des recours effectifs est une conséquence de l'approche fondée sur les droits humains qui sous-tend la Convention. Indépendamment de la question de savoir si un État est impliqué dans la traite ou directement responsable du préjudice, les obligations positives découlant du droit international des droits de l'homme imposent aux États de faciliter et de garantir un accès effectif à des voies de recours s'ils ont omis de prendre des mesures raisonnables pour prévenir la traite, pour protéger les victimes et les victimes potentielles et pour mener des enquêtes effectives sur les infractions de traite¹⁹.

32. Selon les *Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains*²⁰, le droit à un recours effectif est considéré comme englobant la restitution²¹, l'indemnisation²², la réadaptation²³, la satisfaction²⁴ et les garanties de non-répétition²⁵. Toutes les victimes de la traite ont besoin d'avoir accès à des recours appropriés et effectifs ; pour commencer, elles doivent déjà avoir accès à la justice. La mise à disposition de recours effectifs sert de multiples objectifs. Par exemple, l'indemnisation pour les blessures, pertes ou préjudices subis peut beaucoup contribuer au rétablissement et à l'autonomisation de la victime, favoriser son intégration sociale et permettre d'éviter

¹⁹ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, CEDH 2010. [ajouter références]

²⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains*, Annexe au rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Joy Ngozi Ezeilo, août 2014, A/69/269 : <https://undocs.org/fr/A/69/269> (à partir de la page 20).

²¹ La restitution comprend la restauration de la liberté, y compris la libération de la victime placée en détention ; la jouissance des droits humains et de la vie de famille, y compris le regroupement familial et les contacts avec les membres de la famille ; le rapatriement de la victime, dans de bonnes conditions de sécurité et à titre volontaire ; l'octroi d'un permis de séjour temporaire ou permanent, du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire/subsidaire, ou la réinstallation dans un pays tiers ; la reconnaissance de l'identité légale et de la nationalité de la victime ; la restitution de l'emploi de la victime ; l'octroi d'une assistance et d'un soutien à la victime, afin de faciliter son insertion ou sa réinsertion sociale ; la restitution des biens de la victime, comme ses documents d'identité et de voyage et ses effets personnels.

²² L'indemnisation peut englober l'indemnisation pour préjudice physique ou mental ; l'indemnisation des occasions manquées, y compris en matière d'emploi, d'éducation et de prestations sociales ; le remboursement des frais liés aux transports nécessaires, à la garde d'un enfant ou à un hébergement temporaire ; l'indemnisation des dommages matériels et de la perte de revenu ; l'indemnisation des dommages moraux ou non matériels ; le remboursement des frais de justice et autres coûts liés à la participation de la victime à la procédure pénale ; le remboursement des frais engagés pour l'assistance d'un avocat ou d'un médecin ou pour une autre assistance.

²³ La réadaptation comprend des soins médicaux et psychologiques, des services juridiques et sociaux, un hébergement, des conseils et un soutien linguistique ; l'accès des victimes aux mesures de réadaptation ne dépend pas de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à la procédure judiciaire.

²⁴ La satisfaction englobe des mesures efficaces visant à faire cesser des violations persistantes ; la vérification des faits et la divulgation complète et publique de la vérité, dans la mesure où cette divulgation n'entraîne pas un nouveau préjudice et ne menace pas la sécurité, la vie privée ou d'autres intérêts de la victime ou de sa famille ; une déclaration officielle ou une décision de justice rétablissant la dignité, la réputation et les droits de la victime ; des excuses publiques ; des sanctions judiciaires et administratives contre les auteurs des infractions.

²⁵ Offrir des garanties de non-répétition consiste notamment à faire mener des enquêtes effectives et à faire poursuivre et punir les trafiquants ; à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la victime de retomber aux mains de trafiquants ; à assurer ou renforcer la formation des agents publics concernés ; à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; à modifier les pratiques qui engendrent, perpétuent ou favorisent la tolérance à l'égard de la traite, comme la discrimination fondée sur le genre et les situations de conflit et d'après conflit ; à lutter véritablement contre les causes profondes de la traite ; à promouvoir les codes de conduite et les normes déontologiques applicables aux acteurs publics et privés ; à protéger les professionnels du droit, de la santé et d'autres domaines et les défenseurs des droits de l'homme qui viennent en aide aux victimes.

la revictimisation. La réadaptation peut elle aussi contribuer au rétablissement et à l'intégration sociale de la victime. Dans ce contexte, il convient de mentionner aussi la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985, qui décrit les principales mesures à prendre pour améliorer l'accès à la justice et pour garantir aux victimes de la criminalité un traitement équitable, une restitution, une indemnisation et une assistance sociale et la Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité²⁶.

33. La Convention prévoit spécifiquement le droit matériel des victimes de la traite à une indemnisation et à un recours, ainsi que plusieurs droits procéduraux nécessaires pour assurer l'accès à une indemnisation et à un recours. Parmi ces droits figurent le droit à une identification comme victime de la traite, le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, le droit à un permis de séjour (destiné à permettre à la victime de rester dans le pays et de demander à avoir accès à des recours) et le droit à des conseils et à des informations, ainsi qu'à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite. Un autre droit procédural important est prévu par la disposition de non-sanction de la Convention (article 26), selon laquelle les victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. En outre, la Convention impose aux États parties de permettre la saisie et la confiscation des avoirs des trafiquants, qui pourraient servir à financer des dispositifs d'indemnisation des victimes par l'État.

34. Les enfants ont besoin d'un soutien spécial pour avoir accès à des recours. Dans toutes les décisions qui concernent des enfants victimes de la traite, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale. La désignation de tuteurs légaux chargés de représenter les enfants non accompagnés ou séparés est indispensable pour permettre aux enfants victimes de la traite d'avoir accès à la justice et à des recours. En outre, le fait de faciliter le regroupement familial peut être un important élément de restitution²⁷.

35. Les acteurs de la société civile, tels que les ONG, les syndicats, les organisations de la diaspora et les organisations patronales, contribuent beaucoup à permettre aux victimes de la traite de demander une indemnisation et d'avoir accès à d'autres recours²⁸. Dans ce contexte, il convient de mentionner les projets internationaux intitulés « COMP.ACT - European Action for Compensation for Trafficked Persons »²⁹ et « Justice at Last - European Action for Compensation for Victims of Crime »³⁰, qui visent à améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation.

36. Le secteur privé devrait aussi contribuer à permettre aux victimes de la traite d'avoir accès à des recours, et leur fournir des réparations, conformément au cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies et à leurs Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³¹. Par exemple, les entreprises devraient veiller à ce qu'aucune personne soumise à la traite ne travaille dans leurs chaînes d'approvisionnement, et adopter et mettre en œuvre des dispositions pour faciliter l'accès des victimes à des recours en cas de préjudice. En outre, les entreprises sont en mesure d'aider les victimes de la traite à retrouver une autonomie économique³². C'est pourquoi les États devraient veiller à ce que les entreprises impliquées dans la traite soient tenues pour responsables et prendre des mesures pour réduire les obstacles qui pourraient amener à refuser l'accès aux voies de recours.

²⁶ Nations Unies, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale dans sa Résolution 40/34 du 29 novembre 1985 : <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>; Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité, disponible à : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680aa8264

²⁷ ONUDC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pp. 7-8.

²⁸ OSCE, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, pp. 48-53.

²⁹ <http://www.compactproject.org/>

³⁰ <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last>

³¹ Nations Unies, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, Doc. A/HRC/17/31 (2011).

³² ONUDC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pp. 8-9.

37. La traite des êtres humains étant souvent une infraction transnationale, une coopération internationale effective est indispensable pour remplir les obligations concernant le droit à la justice et à des recours effectifs. Cette coopération doit notamment permettre de localiser et de saisir les avoirs d'origine criminelle, et de restituer les produits confisqués, aux fins d'indemnisation.

2. Droit à l'information (articles 12 et 15)

38. Les victimes qui ne sont plus sous le contrôle des trafiquants se retrouvent généralement dans un état de grande insécurité et de grande vulnérabilité. La situation des victimes se caractérise en général par deux aspects : une détresse et une soumission à l'égard des trafiquants, dues à la peur et à l'absence d'informations sur les moyens de se sortir de leur situation. L'article 12, paragraphe 1, alinéa d, de la Convention prévoit qu'il faut donner aux victimes des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît et les services mis à leur disposition, dans une langue qu'elles comprennent. En outre, selon l'article 15, paragraphe 1, de la Convention, chaque Partie garantit aux victimes, dès leur premier contact avec les autorités compétentes, l'accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes, dans une langue qu'elles comprennent.

39. Les informations qu'il faut donner aux victimes de la traite concernent des aspects essentiels, dont les suivants : l'existence de procédures de protection et d'assistance, les choix possibles pour la victime, les risques qu'elle court, les conditions relatives à la régularisation du séjour sur le territoire, les recours juridiques possibles et le fonctionnement du système pénal (y compris les conséquences d'une enquête ou d'un procès, la durée d'un procès, les devoirs incombant aux témoins, les possibilités de se faire indemniser par les personnes reconnues coupables des infractions ou par d'autres personnes ou entités, et les chances d'exécution pleine et effective du jugement). Les informations et conseils donnés doivent permettre à la victime d'évaluer sa situation et de choisir, en toute connaissance de cause, parmi les possibilités qui s'offrent à elle³³.

40. Nombreuses sont les victimes qui ne connaissent pas – ou connaissent très mal – la langue du pays dans lequel elles ont été conduites pour être exploitées. Cette méconnaissance de la langue renforce encore leur isolement et contribue à les empêcher de faire valoir leurs droits. Lorsque la victime en a besoin, il est essentiel de mettre à sa disposition des services de traduction et d'interprétation pour garantir l'accès aux droits, qui est une condition préalable indispensable à l'accès à la justice. Le GRETA a souligné la nécessité de garantir la disponibilité, la qualité et l'indépendance des interprètes³⁴.

41. En Italie, conformément à l'article 90 bis du Code de procédure pénale (CPP)³⁵, les victimes d'infractions doivent recevoir des informations sur leurs droits et les procédures applicables, dans une langue qu'elles comprennent, dès leur premier contact avec les autorités compétentes. Ces informations doivent porter, entre autres, sur les modalités de dépôt d'un rapport ou d'une plainte concernant des infractions pénales, le droit d'être informé de la procédure pénale et de se constituer partie civile, le droit à l'assistance juridique et à l'aide juridictionnelle gratuite, le droit à l'interprétation et à la traduction, la possibilité de faire appliquer des mesures de protection, le droit de demander réparation pour les dommages causés par l'infraction, et le droit d'accéder aux services de santé et d'assistance aux victimes d'infractions. Cependant, les victimes de la traite que le GRETA a rencontrées lors de la visite ne se souvenaient pas avoir reçu des informations sur leurs droits de la part des forces de l'ordre lors de leur détection. Il n'existe aucun document écrit que les forces de l'ordre doivent remettre aux victimes au moment où elles sont détectées.

42. Des conseils sur la fourniture d'informations aux victimes de la traite figurent dans les « lignes directrices pour la définition d'un mécanisme d'identification rapide des victimes de la traite et de formes

³³ Voir le rapport explicatif de la Convention, paragraphes 160-162.

³⁴ Voir le huitième rapport général sur les activités du GRETA, paragraphes 168-169.

³⁵ L'article 90 bis du CPP intitulé « Informations des victimes » a été introduit par 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.

graves d'exploitation » et dans le mécanisme national d'orientation qui est joint au deuxième plan d'action national (voir paragraphe 219). Cependant, le MNO n'est toujours pas utilisé dans la pratique par les autorités compétentes et le GRETA n'a été informé d'aucune formation sur la fourniture d'informations aux victimes.

43. En pratique, les victimes de la traite présumées et identifiées sont informées de leurs droits principalement par les organisations spécialisées dans la lutte contre la traite qui mettent en œuvre des projets d'assistance aux victimes dans le cadre du programme unique de soutien aux victimes (voir paragraphe 24). Les victimes présumées sont généralement orientées rapidement vers ces organisations par les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale, les services répressifs ou la ligne d'assistance téléphonique anti-traite. Les organisations spécialisées ont produit des documents sur les droits des victimes, disponibles en plusieurs langues, et mettent les victimes en contact avec des conseillers juridiques et des avocats qui peuvent les accompagner dans les procédures judiciaires et administratives (voir paragraphe 52).

44. La ligne d'assistance téléphonique anti-traite (*Numero Verde*) fournit des informations sur les droits des victimes et gère un site web³⁶. Le nombre d'appels reçus a été de 3 715 en 2019, 5 495 en 2020, 3 118 en 2021 et 3 469 en 2022 ; environ 34 % des appels étaient liés à des situations de traite ou de formes graves d'exploitation. Une brochure contenant des informations sur le service d'assistance téléphonique est disponible en plusieurs langues³⁷. En outre, dans les régions du sud de l'Italie, un service d'assistance interinstitutionnel a été mis en place pour les victimes de l'exploitation par le travail leur fournissant des informations dans plusieurs langues par le biais d'un site web dédié et d'un numéro gratuit (voir paragraphe 195).

45. Conformément à l'article 143 bis du CPP, les victimes ont droit à un interprète et à un traducteur dans les procédures pénales. Elles peuvent exercer ce droit dès le stade du dépôt de la plainte. La désignation d'un interprète est faite par l'autorité compétente à partir d'un registre d'interprètes et de traducteurs qualifiés. L'interprétation peut être assurée également par le biais des technologies de communication. Les victimes rencontrées par le GRETA ont confirmé avoir été assistées par des interprètes lors de leur entretien avec les services répressifs.

46. Cependant, le nombre insuffisant d'interprètes qualifiés dans certaines langues et dialectes des pays africains, ainsi que le manque de sensibilisation des interprètes à la situation des victimes de la traite ou des personnes en situation de vulnérabilité suscitent des inquiétudes. Selon les ONG rencontrées par le GRETA, les interprètes travaillant avec les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale (à l'origine de la détection d'une part importante des victimes présumées) ne sont pas sensibilisés aux spécificités de la traite. Il convient de noter que le PAN 2022-2025 prévoit la formation et le recrutement d'interprètes.

47. Au fil des ans, l'Italie a développé l'utilisation de médiateurs culturels pour faciliter la communication entre une population migrante en augmentation et les prestataires de services publics (voir également paragraphes 190, 222 et 230). Il existe différents types de médiateurs culturels, qui travaillent par exemple avec les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale, les inspecteurs du travail et les ONG. Il n'existe pas de réglementation ou de certification spécifiques pour les médiateurs culturels ni de registre officiel. Selon les interlocuteurs rencontrés, la qualité de la médiation culturelle varie beaucoup dans le pays et les médiateurs culturels ne sont pas toujours sensibilisés à question de la traite des êtres humains. En 2022, les bureaux d'immigration se sont retrouvés sans médiateurs culturels en raison de l'expiration des accords avec les principaux prestataires, l'association sans but lucratif CIES et l'OIM³⁸.

³⁶ [Osservatorio Interventi Tratta – Non c'è luogo della terra in cui gli schiavi non continuino a lavorare e sudare, costruire e soffrire. – Kevin Bales](#)

³⁷ Italien, albanais, arabe, bangladais, bulgare, chinois, français, anglais, portugais, roumain, russe, serbo-croate, espagnol, ukrainien et ourdou. Consultable sur : <https://osservatoriointerventitratta.it/brochure/>

³⁸ <https://www.infomigrants.net/en/post/41931/cultural-mediators-halt-work-in-italy-due-to-expired-accords>

48. Le deuxième rapport du GRETA faisait référence au projet ADITUS, mis en œuvre de janvier 2017 à décembre 2019 par l'OIM, qui a fourni des équipes mobiles de médiateurs culturels formés dans cinq zones sensibles en Sicile et dans les Pouilles³⁹. Le GRETA a été informé que, dans ce cadre, plus de 9 000 victimes potentielles de la traite et de l'exploitation ont reçu des informations et 495 ont été orientées vers des entités compétentes pour bénéficier de la fourniture d'un soutien. Le PAN pour 2022-2025 prévoit de continuer à déployer des médiateurs culturels aux points de passage terrestres et maritimes, et dans les aéroports, ainsi que lors des inspections du travail. Il prévoit également la présence de médiateurs culturels spécialisés dans la traite et les formes graves d'exploitation dans les services publics de l'emploi.

49. **Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que toutes les victimes présumées et identifiées de la traite soient informées d'une manière proactive, dès qu'elles entrent en contact avec une autorité compétente. À cette occasion, il faudrait prendre en compte l'âge de la victime, sa maturité, ses capacités intellectuelles et affectives, son degré d'alphabétisation et tout handicap mental, physique ou autre pouvant affecter sa capacité de compréhension. La victime devrait recevoir des informations même si elle ne peut pas, ou ne veut pas coopérer à la procédure pénale et ces informations devraient notamment porter sur le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, sur les services et les mesures d'assistance disponibles, sur la procédure d'indemnisation par l'État et sur les autres voies de recours et procédures pertinentes, de nature civile ou administrative. Ces mesures devraient notamment consister à :**

- **élaborer un document contenant des informations sur les droits des victimes de la traite et sur la manière d'y accéder, disponible dans plusieurs langues et remis aux victimes présumées lors de leur premier contact avec les autorités compétentes ;**
- **veiller à ce que toutes les victimes de la traite qui ne parlent pas couramment l'italien soient assistées, lors des entretiens avec les services répressifs et lors des audiences devant les tribunaux, par des interprètes qualifiés, et sensibiliser ces interprètes au phénomène de la traite des êtres humains ;**
- **sensibiliser les médiateurs culturels à la traite des êtres humains et aux droits des victimes de la traite.**

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

50. L'article 15, paragraphe 2, de la Convention oblige les Parties à prévoir, dans leur droit interne, le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les procédures judiciaires et administratives étant souvent très complexes, l'assistance d'un défenseur est une mesure nécessaire pour que les victimes puissent faire valoir utilement leurs droits. Les conditions dans lesquelles cette assistance juridique gratuite est fournie doivent être déterminées par chaque Partie à la Convention. Outre l'article 15, paragraphe 2, de la Convention anti-traite, les Parties doivent prendre en compte l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Même si l'article 6, paragraphe 3, alinéa c), de la CEDH ne prévoit l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office que pour l'accusé en matière pénale, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁰ reconnaît aussi, en certaines circonstances, le droit à l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office en matière civile, en se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Ainsi, même en l'absence de législation octroyant le bénéfice d'un avocat commis d'office en matière civile, il appartient au juge d'apprécier si les intérêts de la justice exigent qu'un plaideur indigent reçoive gratuitement l'assistance d'un défenseur lorsqu'il n'a pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat.

³⁹ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 148.

⁴⁰ Arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979.

51. Les rapports du GRETA soulignent l'intérêt de désigner un avocat dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, avant que cette personne fasse une déclaration officielle et/ou décide de coopérer ou non avec les autorités. L'accès rapide à l'assistance juridique est également important pour permettre aux victimes d'engager des actions civiles en indemnisation ou en réparation⁴¹.

52. En Italie, l'assistance juridique aux victimes de la traite est principalement fournie par des organisations spécialisées dans la lutte contre la traite qui gèrent des projets d'assistance. Le décret du président du Conseil des ministres du 16 mai 2016 établissant le programme unique de soutien aux victimes prévoit que chaque projet de lutte contre la traite doit couvrir la fourniture d'une assistance juridique aux victimes qui acceptent de participer au programme d'assistance. Les projets ont mis en place des services d'assistance juridique pour fournir des informations aux victimes présumées et ont engagé des conseillers juridiques ou des avocats qui peuvent conseiller les victimes sur différentes questions (procédures pénales, accès au permis de séjour, questions familiales, etc.). L'assistance juridique est fournie indépendamment du statut de résident de la victime ou de sa coopération avec les autorités. Selon les données de l'Observatoire de la lutte contre la traite des êtres humains, 1 192 victimes ont bénéficié d'une assistance juridique dans le cadre de projets de lutte contre la traite en 2021-2022.

53. Dans certaines régions, des partenariats sont mis en œuvre avec les cliniques juridiques des universités pour la fourniture d'une assistance juridique. Au cours de la visite, le GRETA a rencontré des avocats de la clinique juridique de l'université de Foggia qui fournissent une assistance juridique aux victimes de la traite et de l'exploitation par le travail dans les Pouilles.

54. L'accès à l'aide judiciaire gratuite est régi par le décret du président de la République n° 115/2002 du 30 mai 2002. Il concerne toutes les procédures judiciaires civiles, pénales et administratives, y compris les procédures d'exécution des ordonnances d'indemnisation, et couvre les frais de justice et les taxes. En règle générale, les victimes peuvent bénéficier d'une aide judiciaire gratuite à condition que leurs revenus ne dépassent pas un montant déterminé (11 493,82 euros par an pour une personne seule). Comme expliqué dans le premier rapport du GRETA, les victimes étrangères sont obligées de justifier non seulement les revenus perçus en Italie, mais aussi dans leur pays d'origine, ce qui est souvent extrêmement difficile et parfois impossible ; la possibilité d'être exempté de l'obligation de justificatif de revenus s'applique au cas par cas⁴². Conformément à l'article 76, alinéa 4-ter du décret, le critère du niveau de revenu ne s'applique pas aux enfants victimes de la traite des êtres humains (article 601 du CP) et de l'esclavage (article 600 du CP), ni aux adultes victimes de violences sexuelles, de violences domestiques, de mutilations génitales féminines ou d'actes de persécution.

55. Une aide judiciaire gratuite peut être fournie aux victimes dans les procédures pénales, indépendamment de leur statut de résidence, mais pas dans les procédures civiles et administratives (article 119 du décret n° 115/2002). Cela peut être problématique, car les victimes de la traite peuvent devoir attendre plusieurs mois avant de se voir accorder un permis de séjour (voir paragraphe 277), et peuvent devoir s'adresser aux tribunaux civils pour obtenir une décision sur le montant de l'indemnisation des auteurs de la traite. La condition de résidence légale ne s'applique pas aux enfants non accompagnés⁴³, dans les cas de procédures contre les arrêtés d'expulsion⁴⁴ et de procédures d'appel liées aux demandes d'asile, à condition que les revenus de l'étranger soient inférieurs à la limite fixée pour l'accès à l'aide juridictionnelle gratuite⁴⁵.

56. Les demandes d'aide judiciaire gratuite peuvent être introduites à tous les stades de la procédure. Elles doivent être soumises à l'ordre des avocats compétent (en cas de procédure civile) ou au juge (en cas de procédure pénale), accompagnées des documents justifiant l'identification de la victime et ses

⁴¹ 8^e rapport général sur les activités du GRETA.

⁴² Voir premier rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 167.

⁴³ En vertu de l'article 76, paragraphe 4-quater, décret n° 115/2002.

⁴⁴ En vertu de l'article 13 de la loi consolidée sur l'immigration.

⁴⁵ En vertu de l'article 16 du décret législatif n° 25/2008 « Mise en œuvre de la directive 2005/85/EC relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ».

revenus (ou l'exclusion de cette condition). La décision relative à l'aide judiciaire gratuite doit être prise dans un délai de 10 jours ; une copie de la décision finale est transmise à l'administration fiscale pour vérification.

57. Lorsque l'aide judiciaire gratuite est accordée, la victime peut choisir un avocat sur une liste d'avocats qualifiés établie par le conseil des barreaux (au niveau des cours d'appel). Il semble qu'il n'y ait pas de formation spécialisée organisée par les barreaux ou les organismes publics pour les avocats qui assistent et représentent les victimes de la traite. Le GRETA a été informé qu'étant donné le faible montant de la rémunération des avocats par le système d'aide judiciaire gratuite, l'aide est généralement fournie par de jeunes professionnels qui ne sont pas nécessairement expérimentés en matière de traite, ni équipés pour traiter des affaires aussi complexes.

58. Le nombre de victimes de la traite ayant bénéficié d'une aide judiciaire gratuite était de 388 en 2018, 446 en 2019, 364 en 2020 et 321 en 2021. Le GRETA a été informé que, dans la pratique, les victimes sont représentées par des avocats bénévoles des projets de lutte contre la traite ou des cliniques juridiques. Cette situation est due à la complexité de la procédure d'accès à l'aide judiciaire gratuite.

59. Tout en saluant les efforts déployés dans le cadre du programme unique de soutien aux victimes pour assurer l'assistance juridique et l'aide judiciaire aux victimes de la traite, le GRETA constate avec préoccupation que, dans la pratique, nombre de victimes de la traite ne bénéficient pas de l'assistance d'un avocat pendant les procédures juridictionnelles ou sont dépendantes d'avocats bénévoles. Les autorités semblent faire peu d'efforts pour faciliter la fourniture d'une aide judiciaire gratuite par des avocats spécialisés, et aucune mesure spécifique n'a été incluse dans le PAN 2022-2025 concernant la fourniture de l'assistance juridique et d'une aide judiciaire gratuite aux victimes de la traite. Le GRETA souligne que l'accès à l'aide judiciaire représente une condition essentielle pour garantir l'accès effectif des victimes de la traite à la justice. En raison de la complexité de la procédure pénale et de leur condition de vulnérabilité, les victimes n'ont aucune chance de voir reconnus leurs droits en justice sans l'assistance d'un avocat.

60. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite l'accès effectif à l'assistance juridique et à l'aide judiciaire gratuite, et en particulier :

- **veiller à ce qu'une assistance juridique soit fournie dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite et avant qu'elle ait à décider de coopérer ou non avec les autorités et/ou de faire ou non une déclaration officielle ;**
- **veiller à ce que l'accès à l'aide judiciaire gratuite pour les victimes ne dépende pas de la preuve de moyens financiers insuffisants pour payer un avocat et/ou de leur statut de résident ;**
- **garantir un financement adéquat de l'assistance juridique et de l'aide judiciaire gratuite pour les victimes de la traite, y compris lorsque ces services sont fournis par des avocats d'ONG ou des avocats commis d'office ;**
- **encourager les barreaux à proposer une formation aux avocats qui assistent et représentent des victimes de la traite.**

4. Assistance psychologique (article 12)

61. La traite et l'exploitation peuvent avoir de graves effets psychologiques et physiques sur les victimes, notamment des problèmes de santé mentale et une perte de l'estime de soi. Une assistance psychologique est nécessaire pour aider les victimes à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, se rétablir de façon durable et se réinsérer dans la société. Certaines victimes ont besoin d'un accompagnement thérapeutique à long terme en raison de la violence qu'elles ont subie. Chaque victime de la traite devrait faire l'objet d'une évaluation clinique, effectuée par un clinicien expérimenté, qui vise notamment à déterminer dans quelle mesure la victime est prête à participer à un programme thérapeutique⁴⁶. Dans le cas d'enfants soumis à la traite, il convient de faire appel à des psychologues pour enfants spécialisés.

62. En Italie, l'accès à l'assistance psychologique est principalement assuré par des ONG spécialisées qui mettent en œuvre des projets de lutte contre la traite. Conformément au décret sur le programme unique de soutien aux victimes, la fourniture d'une assistance psychologique doit faire partie de ces projets. Elle est accessible quel que soit le statut de résident de la victime, qu'elle coopère ou non avec les autorités. Si la victime ne parle pas italien, un médiateur culturel peut être mis à contribution pour faciliter la communication entre le psychologue et la victime. Lors de la visite, le GRETA a rencontré plusieurs victimes souffrant de graves traumatismes psychologiques, dont une victime de travail forcé en Libye, qui bénéficiaient d'un suivi psychologique. À Rome, le foyer visité par le GRETA offre un soutien psychosocial aux victimes. À Turin, où le GRETA a rencontré des victimes avec de jeunes enfants, le projet de lutte contre la traite a eu recours à des psychologues spécialisés dans le soutien à la parentalité.

63. Les victimes peuvent également être orientées vers le système de santé publique (*Servizio Sanitario Nazionale*), notamment vers la clinique ambulatoire de l'Institut national pour la promotion de la santé des populations migrantes et la lutte contre les maladies liées à la pauvreté, à Rome. Cependant, le GRETA a été informé par les autorités et les ONG que les professionnels du système de santé publique ne sont pas équipés pour aider les victimes de la traite souffrant de traumatismes graves, et qu'il n'y a pas de médiateurs culturels formés pour participer à la fourniture d'une assistance psychologique. Quelques formations ont été organisées pour les professionnels du système de santé publique, mais elles étaient axées sur les victimes de violence fondée sur le genre.

64. En outre, l'accès insuffisant à l'assistance psychologique pour les victimes de la traite qui sont hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale, suscite des inquiétudes. Conformément au décret législatif n° 142 du 18 août 2015 relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale, tous les demandeurs d'asile doivent être rapidement orientés vers le système d'accueil et d'intégration (*Sistema di accoglienza e integrazione*), où ils ont accès à une aide médicale et psychosociale, à une médiation linguistique/culturelle, à une assistance juridique et, dans le cas de l'exploitation sexuelle, à des services de lutte contre la violence⁴⁷. Les autorités ont indiqué que les victimes de la traite identifiées parmi les demandeurs d'asile sont généralement logées dans des appartements plutôt que dans des structures collectives. Cependant, le GRETA a été informé que les transferts vers le SAI ne se font pas automatiquement, faute de places. En conséquence, les personnes ayant des besoins spécifiques, y compris les victimes identifiées, peuvent séjourner dans des installations gouvernementales et temporaires pendant toute la durée de la procédure d'asile, où la présence de psychologues, de travailleurs sociaux et de médiateurs culturels est limitée et où le personnel n'est pas formé à l'assistance aux victimes de la traite.

⁴⁶ OSCE, *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and Other Forms of Ill-Treatment* (2013), Vienne, p. 115.

⁴⁷ Les demandeurs d'asile peuvent être orientés vers les centres/services de lutte contre la violence si un besoin de soutien professionnel est détecté pour faire face au traumatisme induit par la violence subie pendant la migration ou par une situation de violence contingente (violence au sein du couple, harcèlement, abus ou violences sexuelles, y compris de la part d'hommes présents dans le centre d'accueil).

65. **Tout en se félicitant du soutien psychologique apporté aux victimes par les projets de lutte contre la traite, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient redoubler d'efforts pour veiller à ce que toutes les victimes de la traite, y compris celles hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale, ont accès à une assistance psychologique pour les aider à surmonter le traumatisme et à parvenir à un rétablissement durable et à l'inclusion sociale, avec l'aide de médiateurs culturels formés en cas de besoin.**

5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'éducation (article 12)

66. L'article 12, paragraphe 4, de la Convention oblige les États parties à permettre aux victimes de la traite qui résident légalement dans le pays d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement. Un facteur important du rétablissement et de l'intégration sociale des victimes de la traite est leur autonomisation économique, qui peut être favorisée par une aide à la recherche d'emploi, par les micro-entreprises et par les entreprises à finalité sociale⁴⁸. Le GRETA a souligné la nécessité d'établir des partenariats public-privé en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite⁴⁹.

67. En Italie, l'un des objectifs du programme unique de soutien aux victimes est d'assurer l'insertion sociale et professionnelle des victimes de la traite. Les victimes peuvent être aidées par les entités des projets de lutte contre la traite dans leur recherche d'emploi, de formation professionnelle et d'éducation. Les victimes qui sont des demandeurs d'asile ou des bénéficiaires d'une protection internationale peuvent également accéder aux projets d'inclusion sociale et professionnelle disponibles pour ces catégories de personnes. Le GRETA a été informé que le HCR a coopéré avec le réseau de lutte contre la traite de Milan pour faciliter l'accès des femmes réfugiées victimes de la traite à des opportunités d'insertion professionnelle.

68. Le plan d'action national 2022-2025 contre la traite et les formes graves d'exploitation des êtres humains et le plan de lutte contre l'exploitation par le travail et le recrutement illégal dans l'agriculture prévoient tous deux des mesures en faveur de l'inclusion sociale des victimes. Par exemple, le PAN envisage la mise en place d'un système de placement pour les victimes de la traite en utilisant des financements du Fonds social européen, et la création d'un réseau interrégional de recherche d'emploi pour promouvoir la mobilité des victimes avec la participation des organismes publics pour l'emploi. De plus, dans le cadre du programme pluriannuel 2021-2027 sur l'intégration professionnelle et l'inclusion sociale, le ministère du Travail prévoit l'instauration de parcours d'intégration spécifiques pour les victimes de la traite et de formes graves d'exploitation, qui intégreront des mesures d'orientation professionnelle et d'autres mesures de soutien. Les paragraphes 195 et 197 font référence aux mesures spécifiques prises pour l'insertion professionnelle des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

69. Dans la région du Piémont, un projet financé par le Fonds « Asile, migration et intégration » (AMIF) et destiné aux anciennes victimes de la traite bénéficiant d'une protection internationale vise à les accompagner vers l'autonomie et le travail. Le projet comptait 103 bénéficiaires (89 femmes, 13 hommes, 1 personne transgenre), dont 96 ont bénéficié d'une aide à l'insertion professionnelle, 69 d'une aide au logement, 64 d'une aide dans le domaine socioculturel et 34 d'une autre forme d'aide.

70. Toutefois, le nombre de victimes de la traite aidées à accéder au travail ou à la formation professionnelle est encore relativement faible. Selon les données de l'Observatoire de la lutte contre la traite, sur la période 2021-2022, 498 victimes ont bénéficié d'une aide pour l'accès au travail et 438 victimes d'une aide pour l'accès à l'éducation.

71. L'inclusion sociale des victimes de la traite est compromise par d'importantes difficultés à obtenir

⁴⁸ Rebecca Surtees, NEXUS Institute, *Re/integration of trafficked persons: supporting economic empowerment*, Issue paper No. 4, Fondation Roi Baudouin (2012). Synthèse en français (pp. 19-22).

⁴⁹ 8^e rapport général sur les activités du GRETA.

un permis de séjour les autorisant à travailler (voir paragraphe 277). Les autorités italiennes ont indiqué que, conformément à l'article 5, paragraphe 9 bis, de la loi consolidée sur l'immigration, les victimes présumées peuvent travailler en attendant qu'un permis de séjour soit délivré. Toutefois, le texte de loi précise que cette possibilité est limitée aux victimes qui sont entrées légalement en Italie et ont fait une demande de permis de séjour (*contratto di soggiorno*) dans les huit jours suivant leur entrée, ce qui, dans la pratique, concerne très peu de victimes. Par conséquent, la plupart des victimes sont aidées par des ONG spécialisées dans la recherche d'activités ne nécessitant pas de permis de séjour, telles que la formation professionnelle ou les cours d'italien. En outre, les victimes ayant de très jeunes enfants ne peuvent accéder gratuitement à un service de garderie sans permis de séjour et leur participation à des activités de formation professionnelle ou de recherche d'emploi n'est pas possible à moins que la garderie ne soit financée par une ONG. Un autre problème souligné par les ONG concerne les victimes de la traite qui n'ont pas de compte bancaire. Dans cette situation, les employeurs ne peuvent pas leur verser leurs salaires et les anciennes victimes sont plus vulnérables à une nouvelle exploitation.

72. Tout en saluant les efforts déployés pour développer des programmes d'aide à l'accès au marché du travail pour les victimes de la traite, le GRETA s'inquiète des obstacles rencontrés par les victimes en attente d'un titre de séjour. Selon les interlocuteurs rencontrés lors de la visite du GRETA, la pandémie de covid-19 a exacerbé les difficultés auxquelles les victimes se heurtent en matière d'accès à l'emploi et d'inclusion sociale.

73. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient renforcer l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail et leur intégration économique et sociale par la formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi, par la sensibilisation des employeurs, et par la promotion des microentreprises, des entreprises à vocation sociale et des partenariats public-privé, y compris au moyen de programmes pour l'emploi subventionnés par l'État, en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite.

74. En outre, le GRETA invite les autorités italiennes à étendre le droit au travail aux victimes de la traite en attente d'un permis de séjour.

6. Indemnisation (article 15)

75. L'article 15, paragraphe 3, de la Convention établit un droit, pour les victimes, à être indemnisées. Le concept d'indemnisation vise la réparation pécuniaire du préjudice subi. Ce préjudice englobe à la fois le préjudice matériel (par exemple, le coût des soins médicaux) et le préjudice moral causé par la souffrance subie. Néanmoins, même si le dédommagement de la victime doit être assuré par le trafiquant, dans la pratique un dédommagement intégral a rarement lieu, notamment parce que le trafiquant n'a pas été découvert, a disparu ou a organisé son insolvabilité. En conséquence, le paragraphe 4 de l'article 15 prévoit que les Parties doivent prendre des mesures pour que l'indemnisation des victimes soit garantie. Les moyens utilisés pour garantir l'indemnisation des victimes sont laissés à l'appréciation des Parties, à qui il appartient d'établir les bases juridiques, le cadre administratif et les modalités de fonctionnement des régimes de dédommagement. À cet égard, le paragraphe 4 suggère de créer un fonds d'indemnisation ou de mettre en place d'autres mesures ou programmes consacrés à l'assistance sociale et à l'intégration sociale des victimes, qui pourraient être financés par des avoirs d'origine criminelle. Afin d'établir le régime d'indemnisation, les Parties peuvent s'inspirer de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes qui prévoit que, lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, l'État doit contribuer au dédommagement de ceux qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé résultant directement d'une infraction intentionnelle de violence, ainsi que de ceux qui étaient à la charge de la personne décédée à la suite d'une telle infraction, même si l'auteur ne peut pas être poursuivi ou puni.

76. L'indemnisation sert de multiples objectifs, dont la réparation pécuniaire des dommages (blessure, perte ou autre préjudice) causés par l'auteur de l'infraction, l'accès à la justice et l'autonomisation des victimes. L'indemnisation vise également à punir les trafiquants et à les dissuader de commettre de nouvelles infractions. Elle joue ainsi un rôle crucial dans la lutte contre la traite, comme instrument de justice réparatrice, mais aussi comme moyen, pour les États, de prévenir les violations des droits humains et de les reconnaître.

77. À la fin de la procédure pénale, les victimes quittent souvent le pays dans lequel elles ont été exploitées. Cela rend difficile de déposer des demandes d'indemnisation au civil. La procédure civile présente d'autres inconvénients encore : par exemple, les frais sont élevés, ni assistance juridique gratuite ni services de soutien aux victimes ne sont prévus et c'est à la partie demanderesse qu'il incombe de prouver que le montant réclamé à titre de réparation est justifié. En conséquence, les États parties devraient envisager d'adopter une procédure reconnaissant aux victimes le droit d'obtenir une décision sur leur indemnisation par le trafiquant lors du procès pénal, dans un délai raisonnable.

78. Le cadre juridique italien pour l'indemnisation des victimes reste tel que décrit dans les précédents rapports du GRETA⁵⁰. Les victimes de la traite peuvent demander à se faire indemniser par les auteurs d'infractions au cours de la procédure pénale en engageant une action civile. La demande peut être faite jusqu'à l'audience de clôture de l'enquête (*udienza preliminare*). Les victimes peuvent également autoriser les ONG dont l'objectif est de protéger les intérêts lésés par l'infraction pénale à se constituer partie civile en leur nom⁵¹. L'indemnisation ne peut pas être demandée par les procureurs, ni décidée d'office par les tribunaux pénaux.

79. À la suite d'une demande d'indemnisation, le tribunal pénal peut soit fixer le montant de l'indemnisation, soit décider que la victime a droit à une indemnisation sans en fixer le montant précis, soit fixer le montant d'un versement anticipé provisionnel à la victime. Le GRETA a été informé par des ONG que les tribunaux pénaux optent généralement pour la troisième option, qui présente l'avantage d'être immédiatement exécutoire pour le versement anticipé d'une indemnisation à la victime alors que, dans les deux autres cas, la victime doit attendre que le jugement devienne définitif ou saisir le tribunal civil pour obtenir un jugement définitif, ce qui peut prendre plusieurs années.

80. L'indemnisation peut être demandée devant les tribunaux civils indépendamment de la participation de la victime en tant que partie civile à la procédure pénale, mais la procédure civile sera suspendue jusqu'à la fin du procès pénal. En outre, les victimes peuvent demander le paiement des salaires et des cotisations sociales impayés devant les tribunaux civils dans le cadre d'une procédure spéciale pour la résolution des litiges relatifs aux relations de travail⁵². Cependant, il est difficile pour la victime d'apporter la preuve de l'ampleur du travail effectué et d'obtenir la reconnaissance de la responsabilité de l'employeur dans les cas où il y a eu des intermédiaires (*caporali*). Il est plus facile d'établir la responsabilité de ceux qui ont recruté les victimes que celle des entreprises qui emploient les victimes.

81. Le montant de l'indemnisation est déterminé selon les règles du droit civil. Il couvre les dommages pécuniaires (dommages réels et manque à gagner) et non pécuniaires (physiques et moraux), ainsi que les frais liés à la procédure judiciaire.

82. Pour sécuriser et garantir le paiement de l'indemnisation, le ministère public ou la victime se constituant partie civile peuvent demander au tribunal d'ordonner une « saisie conservatoire » des biens du prévenu en vertu des articles 316 et suivants du CPP. Cependant, cette mesure ne serait pratiquement jamais appliquée dans les affaires de traite, ce qui exclut la possibilité que les victimes soient indemnisées si les défendeurs dissimulent ou se dessaisissent de leurs biens. Pendant l'enquête préliminaire, les

⁵⁰ Voir premier rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 165 et suivants ; deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 203 et suivants.

⁵¹ Articles 91 à 93 du CPP.

⁵² Article 409 et suivants du Code de procédure civile.

« saisies préventives » ou les « saisies pour confiscation » sont possibles à la demande du procureur⁵³. Le GRETA a été informé que, lors d'une enquête récente, le corps des carabinieri avait saisi deux entreprises et trois millions d'euros pouvant être utilisés pour garantir l'indemnisation des victimes.

83. La confiscation des produits du crime est une obligation en cas de condamnation. Une confiscation élargie (article 240 bis du CP) est possible pour une longue liste d'infractions dont l'association criminelle ou le pourvoi illégal de main-d'œuvre et l'exploitation par le travail, mais pas la traite des êtres humains. Les biens confisqués ne peuvent pas bénéficier aux victimes, sauf si une « saisie conservatoire » a été ordonnée (voir paragraphe 82). Autrement, les biens confisqués deviennent patrimoine de l'État et peuvent être utilisés pour financer des activités et des mesures sociales (« réutilisation sociale »), comme le Fonds pour les mesures de lutte contre la traite des êtres humains (voir paragraphe 88). L'Agence nationale pour l'administration et la destination des biens saisis et confisqués du crime organisé gère, en collaboration avec les autorités judiciaires, les biens saisis et confisqués.

84. Comme mentionné au paragraphe 41, les victimes doivent être informées de leur droit à l'indemnisation et de la manière de l'exercer, dès leur premier contact avec les autorités compétentes. Cependant, plusieurs victimes rencontrées par le GRETA ont déclaré ne pas avoir reçu de telles informations. D'après ce que le GRETA a pu constater, il n'existe pas de formation ou de lignes directrices pour les procureurs et les juges sur l'indemnisation des victimes de la traite.

85. Les autorités italiennes n'ont pas pu fournir de chiffres sur le nombre d'affaires dans lesquelles une indemnisation a été demandée et accordée aux victimes de la traite par les tribunaux. Il n'existe aucune donnée sur le transfert des biens confisqués aux victimes et aux projets de lutte contre la traite.

86. Le GRETA a été informé de deux arrêts dans lesquels des indemnités ont été accordées à des victimes de la traite. Dans le premier, daté du 23 août 2019, la cour d'assises (*Corte di Assise*) de Turin a condamné deux délinquants pour traite à des fins d'exploitation sexuelle. Alors que la détermination du montant de l'indemnisation était renvoyée à la juridiction civile, la cour d'assises a accordé 20 000 euros d'avance provisoire à chacune des trois victimes participant en tant que parties civiles à la procédure pénale, ainsi que le remboursement de 8 347 euros de frais de justice⁵⁴. Dans le second arrêt, rendu par la cour d'assises de Catane le 23 juin 2020, une victime de la traite à des fins d'exploitation sexuelle s'est vu accorder 40 000 euros à titre d'indemnité définitive ainsi que 3 690 euros pour le remboursement des frais de justice. Pour déterminer la responsabilité civile, la cour a pris en compte le fait que la victime a été soumise à un rituel vaudou et qu'elle a connu la détention dans des camps en Libye⁵⁵.

87. Selon les interlocuteurs rencontrés lors de la visite, même si l'indemnisation est accordée par les tribunaux aux victimes se constituant parties civiles dans une procédure pénale, plusieurs années peuvent s'écouler avant la décision finale. Dans l'intervalle, les victimes manquent de moyens financiers, ce qui augmente le risque d'une nouvelle victimisation ou d'une nouvelle traite. En outre, le versement de l'indemnisation accordée est rendu impossible, faute d'actifs ou de biens des auteurs d'infractions en Italie, et les mécanismes de coopération internationale sont rarement utilisés pour identifier et saisir les actifs à l'étranger. Lorsqu'il y a des biens, l'impossibilité d'obtenir une « saisie conservatoire » (voir paragraphe 82) limite la possibilité d'indemniser efficacement la victime. De nombreuses victimes sont réticentes à demander une indemnisation, à moins d'être soutenues par des ONG spécialisées, des avocats ou des syndicats.

⁵³ Article 321 du Code de procédure pénale. « Saisie préventive » : pour éviter l'aggravation, la prolongation ou la facilitation d'une infraction ; « Saisie en vue d'une confiscation » : pour permettre la confiscation future des produits du crime ou des biens d'une valeur équivalente.

⁵⁴ Cour d'assises de Catane, 23 août 2019, affaire n° 31033/16.

⁵⁵ Cour d'assises de Catane, 23 juin 2020, affaire n° 04/2020.

88. Comme indiqué dans les précédents rapports du GRETA, il n'existe pas de système d'indemnisation par l'État des victimes de crimes violents en Italie⁵⁶. Les victimes de la traite peuvent être indemnisées par le 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. 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 soumettre une demande dans un délai d'un an à compter de l'ordonnance de clôture de la procédure pénale concernée. Compte tenu des conditions d'accès restrictives, peu de victimes de la traite ont fait une demande au Fonds et aucune n'a obtenu gain de cause.

89. En outre, les victimes de l'infraction de pourvoi illégal de main-d'œuvre et d'exploitation par le travail (*caporalato*, article 603 bis du CP) peuvent bénéficier du Fonds de rotation pour la solidarité avec les victimes de délits mafieux, d'extorsion, d'usure et de délits violents. Le montant accordé, d'un maximum de 15 000 euros, ne peut couvrir que les frais médicaux et les dépenses sociales des victimes. Les victimes de la traite sont exclues de ce Fonds, à moins que les auteurs ne soient condamnés à la fois pour l'infraction de traite et pour *caporalato*.

90. Le GRETA est préoccupé par le fait qu'il subsiste d'importantes lacunes en ce qui concerne l'indemnisation des victimes de la traite en Italie, à la fois par les auteurs et par l'État. Aucune mesure n'a été incluse dans le PAN 2022-2025 pour traiter cette question.

91. Le GRETA se réfère à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 juillet 2020 concernant l'Italie, selon lequel la directive 2004/80 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité doit être interprétée en ce sens qu'une indemnisation forfaitaire accordée aux victimes au titre d'un régime national d'indemnisation ne peut être qualifiée de « juste et appropriée » si elle est fixée sans tenir compte de la gravité des conséquences, pour les victimes, de l'infraction commise⁵⁷. Le GRETA se réfère également à une recommandation récente du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe selon laquelle les États membres devraient adopter un régime d'indemnisation par l'État des victimes de crimes commis sur leur territoire, qui soit indépendant de la procédure pénale et qui couvre, au minimum, les victimes d'une infraction intentionnelle avec violence, y compris les violences sexuelles⁵⁸.

92. **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à faire des efforts pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, et en particulier à :**

- **informer les victimes, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre, renforcer les capacités des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et inclure l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation destinés aux agents des services répressifs, aux procureurs et aux juges ;**
- **utiliser pleinement les dispositions juridiques et les mécanismes de coopération internationale existants pour détecter et saisir les actifs des auteurs d'infractions en vue de garantir l'indemnisation des victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que les victimes puissent obtenir une décision sur leur indemnisation par le trafiquant dans le cadre de la procédure pénale, dans un délai raisonnable ;**

⁵⁶ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 207.

⁵⁷ C-129/19, *Presidenza del Consiglio dei Ministri v. BV*, arrêt de la Cour (grande chambre) du 16 juillet 2020 (ECLI:EU:C2020:566), paragraphe 69.

⁵⁸ Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité, du 15 mars 2023, et son exposé des motifs, consultable sur : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680aa8264

- **rendre le système d'indemnisation par l'État effectivement accessible aux victimes de la traite et revoir le montant maximal de 1 500 euros versé par l'État afin de s'assurer qu'il corresponde au préjudice réel subi par les victimes.**

93. **Le GRETA considère également que les autorités italiennes devraient prendre des mesures pour collecter des statistiques sur les demandes d'indemnisation émanant de victimes de la traite et sur les montants accordés.**

7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)

94. L'un des objectifs de la Convention est de garantir que les cas de traite feront l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives. Le paragraphe 1 de l'article 27 précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes. L'objectif est d'éviter que les trafiquants intimident les victimes pour les dissuader de porter plainte auprès des autorités. Selon le paragraphe 2, si l'autorité compétente auprès de laquelle la plainte a été déposée n'exerce pas elle-même sa compétence à cet égard, elle transmet la plainte sans délai à l'autorité compétente de la Partie sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise. Enfin, selon le paragraphe 3, chaque Partie assure aux organisations non gouvernementales et aux autres associations qui ont pour objectif de lutter contre la traite des êtres humains ou de protéger les droits de la personne humaine, la possibilité d'assister et/ou de soutenir la victime (à condition qu'elle y consente) au cours de la procédure pénale concernant l'infraction de traite.

95. L'article 23 oblige les Parties à tirer les conséquences de la gravité des infractions en prévoyant des sanctions pénales qui soient « effectives, proportionnées et dissuasives ». De plus, le paragraphe 3 de l'article 23 prévoit l'obligation générale, pour les Parties, de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir confisquer les instruments et les produits des infractions de traite ou pour pouvoir en priver autrement les trafiquants (au moyen de la confiscation dite « civile », par exemple). La traite des êtres humains étant presque toujours pratiquée en vue de l'obtention d'un bénéfice matériel, les mesures qui consistent à priver les trafiquants de biens liés à l'infraction ou résultant de l'infraction sont un moyen efficace de lutter contre la traite. La confiscation d'avoirs d'origine criminelle est essentielle pour renforcer l'effet de la peine et pour faire en sorte qu'une indemnisation soit versée à la victime. La confiscation suppose de détecter, d'identifier et de saisir les actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et d'avoir mis en place les procédures nécessaires. Les profits illégaux tirés de la traite qui ont été repérés, saisis et confisqués devraient servir à indemniser les victimes de la traite, directement ou par l'intermédiaire d'un fonds d'indemnisation des victimes.

96. En outre, l'article 22 de la Convention exige des Parties de faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions de traite commises pour leur compte par toute personne physique, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein. La responsabilité visée par cet article peut être pénale, civile ou administrative.

97. En Italie, la traite des êtres humains est incriminée par l'article 601 du code pénal et sanctionnée par une peine d'emprisonnement de 8 à 20 ans⁵⁹, et dans les cas aggravés impliquant une association de malfaiteurs (article 416 du code pénal), la peine d'emprisonnement est alourdie. **Rappelant la recommandation faite dans ses rapports précédents⁶⁰, le GRETA considère une fois de plus que les autorités italiennes devraient indiquer explicitement dans la loi la non-pertinence du consentement d'une victime de la traite par rapport à l'exploitation envisagée.** Ceci est important, car la pratique judiciaire montre une interprétation restrictive de l'infraction de traite : si la victime a d'une certaine manière consenti à l'exploitation, les faits relèvent alors d'autres infractions (voir aussi paragraphe 114).

⁵⁹ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 22.

⁶⁰ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 226.

98. L'article 603 bis du code pénal punit le pourvoi illégal de main-d'œuvre et l'exploitation par le travail (*caporalato*) d'une peine d'emprisonnement d'un à six ans (jusqu'à huit ans s'il y a eu recours à la violence ou à des menaces) et d'une amende de 500 à 1 000 euros pour chaque travailleur concerné⁶¹. Certains des éléments de cette infraction sont similaires à ceux de la traite des êtres humains (par exemple, le recrutement de travailleurs pour le compte de tiers, dans des conditions d'exploitation, en recourant à la violence, à la menace ou à l'intimidation, en abusant de leur état de nécessité). La disposition énumère des indicateurs d'exploitation qui comprennent des violations systématiques des horaires de travail et des périodes de repos, des violations des normes de santé et de sécurité, et des conditions de travail et de logement particulièrement dégradantes⁶².

99. D'autres dispositions du CP sont en lien avec la traite, comme l'article 600 (esclavage), l'article 600 bis (prostitution des mineurs), l'article 601 bis (trafic d'organes), l'article 602 (achat et vente d'esclaves), ainsi que l'article 12 du décret législatif n° 286 du 25 juillet 1998 (facilitation de l'immigration irrégulière) et les articles 3 et 4 de la loi n° 75 du 20 février 1958 (exploitation de la prostitution).

100. La jurisprudence de la Cour de cassation a continué à fournir des orientations sur l'interprétation des infractions susmentionnées et sur la manière de les différencier. Par exemple, la Cour a jugé que la notion d'« état de nécessité » figurant dans l'article 603 bis du code pénal diffère de la notion de « situation de vulnérabilité » prévue par l'article 601 du code pénal et les instruments internationaux définissant la traite des êtres humains. Selon la Cour, « l'état de nécessité ne doit pas être compris comme un état de nature à annihiler toute liberté de choix, mais plutôt comme une situation de grande difficulté, même temporaire, de nature à limiter la volonté de la victime et à l'amener à accepter des conditions déraisonnablement désavantageuses »⁶³.

101. Les enquêtes sur les cas de traite commencent généralement par la plainte d'une victime ou d'un témoin et, selon de nombreux interlocuteurs rencontrés, les agents des services répressifs demandent souvent aux victimes de fournir un compte rendu très détaillé de ce qui s'est passé, ce qui peut être traumatisant pour ces dernières. Des contrôles réguliers des lieux de prostitution et des lieux de travail dans les secteurs à haut risque, ainsi que des entretiens aux points de débarquement sont également effectués pour détecter les cas éventuels de traite.

102. Comme indiqué dans les rapports précédents du GRETA, la législation italienne prévoit un ensemble complet de techniques spéciales d'enquête, qui est couramment utilisé, y compris dans les cas de traite non liés à la criminalité organisée. Ces techniques comprennent notamment les opérations d'infiltration, les écoutes téléphoniques, la surveillance électronique et les informateurs⁶⁴. Le cadre juridique des opérations de saisie et de confiscation dans les affaires de traite est décrit aux paragraphes 82 et 83.

⁶¹ Article 603 CC : « À moins que les faits ne constituent une infraction plus grave, quiconque : 1) recrute de la main-d'œuvre pour la faire travailler pour des tiers dans des conditions d'exploitation, en abusant de l'état de nécessité des travailleurs ; 2) utilise, engage ou emploie de la main-d'œuvre, y compris par le moyen intermédiaire visé au point 1), en soumettant les travailleurs à des conditions d'exploitation et en abusant de leur état de nécessité ; est puni d'une peine d'emprisonnement de un à six ans et d'une amende de 500 à 1 000 euros pour chaque travailleur recruté. » (traduction non officielle)

⁶² Cette liste d'indicateurs n'est pas limitative. Voir Cour de cassation, section pénale 4, 11 novembre 2021, n° 7857 ; 11 novembre 2021, n° 7861 ; 13 décembre 2021, n° 45615.

⁶³ Cour de cassation, section pénale 4, 25 octobre 2022, n° 106. Dans cette affaire, la Cour a également estimé que les éléments « mise à profit de l'état de nécessité du travailleur » et « exploitation par le travail » doivent coexister pour que l'infraction tombe sous le coup de l'article 603 bis CC, et qu'il doit y avoir une répétition des comportements irréguliers à l'encontre du même travailleur pour qu'ils soient considérés comme de l'exploitation. La même décision a été adoptée par la section pénale 4 dans les affaires n° 34600 (13.07.22) ; n° 24388 (4, 10.03.22) ; n° 24441 (16.03.21) ; n° 24441 (16.03.22) ; n° 24441 (16.03.22) ; n° 24388 (4, 10.03.22).

⁶⁴ Voir paragraphe 244 du deuxième rapport du GRETA sur l'Italie ; paragraphe 194 du premier rapport du GRETA sur l'Italie.

103. Malgré certaines lacunes dans les données fournies par les autorités italiennes⁶⁵, il semble que le nombre d'enquêtes ouvertes pour l'infraction de traite ait diminué par rapport à la période de référence précédente : 84 enquêtes en 2019, 52 en 2020, 44 en 2021 et 42 en 2022 (contre 70 en 2015, 160 en 2016 et 287 en 2017). En revanche, le nombre d'enquêtes au titre de l'article 603 bis du CP a augmenté : 662 en 2019, 548 en 2020, 572 en 2021 et 478 en 2022 (contre 65 en 2015, 66 en 2016 et 135 en 2017)⁶⁶. Selon les interlocuteurs du GRETA, la plupart des enquêtes menées en vertu de l'article 601 du Code pénal concernent la traite transnationale aux fins d'exploitation sexuelle, tandis que la traite aux fins d'exploitation par le travail fait généralement l'objet d'une enquête en vertu de l'article 603 bis du Code pénal. Pour ce qui est des enquêtes sur d'autres infractions connexes, le nombre d'affaires concernant l'esclavage était de 93 en 2019, 66 en 2020, 74 en 2021 et 49 en 2022, l'achat et la vente d'esclaves, de 8 en 2019, 6 en 2020, 0 en 2021 et 3 en 2022, et l'exploitation par la prostitution, de 201 en 2019, 639 en 2020, 603 en 2021 et 554 en 2022.

104. Le nombre de poursuites et de condamnations pour traite a également diminué, alors que les condamnations en vertu de l'article 603 bis du Code pénal (poursuite illégale de main-d'œuvre et exploitation par le travail) sont en hausse. Le GRETA a été informé par les procureurs qu'il était plus facile de poursuivre les infractions au titre de l'article 603 bis du CP qu'au titre de l'article 601. Il y a eu 42 poursuites pour traite en 2019, 28 en 2020, 23 en 2021 et 25 en 2022. À Turin, le GRETA a été informé par des procureurs qu'il n'y avait pas eu de poursuites pour traite au cours des deux ou trois dernières années. Cette situation s'explique par l'impact de la pandémie de covid-19, qui a entraîné un déplacement de la prostitution dans des espaces clos et une baisse significative du nombre de cas présumés de traite signalés (quatre à six par an, selon la police de l'État). En ce qui concerne les infractions connexes, le nombre de poursuites pour poursuite illégale de main-d'œuvre et exploitation par le travail était de 147 en 2019, 151 en 2020, 233 en 2021 et 257 en 2022 ; pour exploitation par la prostitution, de 149 en 2019, 361 en 2020, 436 en 2021 et 343 en 2022 ; pour esclavage, de 51 en 2019, 34 en 2020, 24 en 2021 et 29 en 2022 ; pour achat et vente d'esclaves, de 9 en 2019, 4 en 2020, 4 en 2021 et 1 en 2022.

105. En ce qui concerne les condamnations pour traite, 63 personnes ont été condamnées par les tribunaux de première instance en 2019, 42 en 2020, 38 en 2021 et 24 en 2022. À titre de comparaison, le nombre de personnes condamnées pour poursuite illégale de main-d'œuvre et exploitation par le travail était de 122 en 2019, 91 en 2020, 150 en 2021 et 150 en 2022 ; pour exploitation par la prostitution, de 737 en 2019, 504 en 2020, 475 en 2021 et 407 en 2022 ; pour esclavage, de 53 en 2019, 31 en 2020, 39 en 2021 et 41 en 2022 ; pour achat et vente d'esclaves, de 2 en 2019, 7 en 2020, 4 en 2021 et 1 en 2022.

106. Des données incomplètes ont été fournies sur les sanctions infligées dans les affaires de traite. Selon les autorités, en 2021, 37 personnes ont été condamnées pour un nombre total de 336 années d'emprisonnement, ce qui signifie que la durée moyenne d'incarcération dans les affaires de traite est d'environ neuf ans. En 2021, il y a eu un nombre important d'acquittements dans des affaires de traite, avec 13 jugements d'acquittement rendus par les tribunaux de première instance (contre 15 jugements de condamnation) et 9 par les tribunaux de deuxième instance (contre 30 jugements de condamnation)⁶⁷.

107. Bien que les personnes morales puissent être administrativement tenues pour responsables d'infractions pénales telles que la traite, le poursuite illégale de main-d'œuvre et l'exploitation par le travail⁶⁸, le GRETA n'a connaissance d'aucun cas de personnes morales jugées responsables de ces infractions. Cette situation est préoccupante compte tenu de la prévalence de l'exploitation par le travail en Italie.

108. Depuis 2018, des recherches sont menées par le centre *Altro diritto* de l'université de Florence, en collaboration avec le syndicat FLAI-CGIL, en vue de suivre l'évolution des cas d'exploitation par le travail

⁶⁵ Aucune donnée n'a été fournie pour 2019 et 2022, il n'y a pas d'information sur le but de l'exploitation, et il n'est pas possible de donner un nombre total d'enquêtes par an, car une enquête peut couvrir plusieurs infractions.

⁶⁶ Voir paragraphes 253 et 255 du deuxième rapport du GRETA sur l'Italie.

⁶⁷ Durant la période de référence, 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. Voir paragraphe 254 du deuxième rapport du GRETA sur l'Italie.

⁶⁸ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 233.

en Italie⁶⁹. Selon leur dernier rapport, publié en 2022, il y a eu une augmentation importante des enquêtes ouvertes en relation avec l'exploitation par le travail sur l'ensemble du territoire. Les enquêtes concernant le secteur agricole sont les plus nombreuses, mais il y a également quelques cas d'enquête dans les secteurs de la construction, du tourisme et des soins à domicile.

109. Il est fait référence aux enquêtes suivantes menées au cours de la période de référence⁷⁰ :

- Opération « Maman » : en juin 2019, quatre personnes ont été arrêtées par la police financière de Palerme, soupçonnées d'appartenir à une organisation criminelle transnationale, de faciliter l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et l'exploitation par la prostitution. Le groupe criminel, opérant depuis le Nigéria, la Libye et l'Italie, avait convaincu de jeunes Nigérianes de contracter une dette de 30 000 euros en guise de paiement du voyage et d'un placement professionnel en Italie. Le paiement de la dette était garanti par un rituel vaudou (juju). En Libye, les femmes ont été placées dans des centres de rétention contrôlés par le réseau criminel. Après leur arrivée en Italie, elles ont été contraintes de se livrer à la prostitution. L'enquête financière a permis d'établir le blanchiment d'argent par le biais d'un système informel de transfert d'argent vers le Nigéria (« Euro to Euro »)⁷¹. Les quatre auteurs de ces infractions ont été condamnés.
- Opération « Bad Mama » : en août 2021, à Syracuse (Sicile), Latina (Latium) et Varèse (Lombardie), quatre personnes ont été arrêtées par la police d'État pour appartenance à une organisation criminelle transnationale, traite des êtres humains, aide aux migrants en situation irrégulière, exploitation par la prostitution, avortement forcé, intermédiation financière abusive et fraude au crédit. Les enquêtes, qui ont débuté en 2017, ont été lancées suite à la plainte de l'une des victimes, une jeune fille nigériane. Les victimes avaient été contraintes de prendre des médicaments et de l'alcool pour interrompre leur grossesse. L'enquête financière a permis d'établir des transactions illégales d'argent de l'Italie vers le Nigéria via des plateformes informatiques.
- Opération « Transfert de femmes » : en septembre 2021, à Potenza, une enquête conjointe du corps des carabinieri et des autorités moldaves, coordonnée par EUROJUST, a permis de démanteler un réseau criminel de traite des êtres humains et d'identifier 87 victimes. Les suspects, six ressortissants moldaves et un ressortissant italien, utilisaient des plateformes en ligne pour recruter des femmes vulnérables vivant dans des conditions précaires en Moldavie, et les attiraient en leur faisant miroiter la perspective d'un emploi domestique dans les provinces de Potenza et de Matera. Les femmes étaient contraintes de travailler de très longues heures, sans repos suffisant, et recevaient un salaire net très faible après déduction de la dette contractée auprès du groupe criminel. Dans certaines familles, les femmes étaient contraintes de vivre dans des conditions dégradantes⁷².

110. En outre, il est possible de se référer aux jugements suivants rendus au cours de la période de référence :

- Jugement du 28 mai 2020 du Tribunal de Messine (juge de l'audience préliminaire, procès accéléré) : trois prévenus (nigériens) étaient poursuivis pour association de malfaiteurs aux fins de la commission d'infractions multiples (notamment traite d'êtres humains, violences sexuelles, torture, meurtre et trafic illicite de migrants). Ils étaient accusés de participation à une association criminelle dédiée à la gestion d'un camp de détention illégal à Zawiya (Libye), où des centaines de migrants, qui tentaient d'embarquer pour l'Italie, étaient privés de liberté et subissaient un harcèlement systématique et des violences physiques destinés à les contraindre à soutirer de

⁶⁹ <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/quarto-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf> (en italien).

⁷⁰ Pour plus d'informations sur les enquêtes menées, voir les [rapports semestriels](#) de la Direction nationale antimafia.

⁷¹ https://www.stelladitalianews.com/ultima-ora/2019/06/13/82817_operazione-maman-fermate-quattro-persone-per-tratta-di-essere-umani/ (en italien).

⁷² <https://www.eurojust.europa.eu/news/victims-saved-severe-labour-exploitation-italy>
<https://www.rainews.it/tgr/basilicata/articoli/2021/09/bas-sfruttamento-basilicata-indagine-fermo-04ce7b51-915c-4ab5-9bb8-bf2ee53b17d8.html>

l'argent à leurs proches. L'affaire est apparue à la suite d'une enquête proactive menée à un point de débarquement et d'informations rapportées par plusieurs migrants. Chaque accusé a été condamné à 20 ans de prison. Aucune victime ne s'est constituée partie civile. Aucune information n'a été communiquée aux autorités sur la situation des victimes potentielles dans cette affaire, notamment si elles ont été identifiées comme victimes de la traite et si elles ont reçu l'assistance correspondante.

- Jugement du 20 décembre 2019 du Tribunal de Raguse (juge de l'audience préliminaire, procès accéléré) : à la suite de la plainte d'un travailleur agricole roumain dénonçant des conditions de travail abusives, une enquête a été ouverte au titre de l'article 603 bis du Code pénal par le parquet de Raguse (Sicile). Au cours de l'enquête, des indices de traite des êtres humains sont apparus, ce qui a conduit au transfert de l'affaire à la Direction de district antimafia (DDA) du parquet de Catane, qui a engagé des poursuites au titre de l'article 601 du CP. Il est ressorti de l'enquête qu'un groupe criminel composé de ressortissants roumains avait recruté des personnes en situation d'extrême pauvreté, dont des enfants, en Roumanie, pour les faire travailler dans une ferme à Raguse. Une fois en Italie, les documents d'identité des victimes leur ont été confisqués ; elles travaillaient de très longues heures sans rémunération, vivaient dans des conditions de logement précaires et étaient soumises à une violence extrême si elles tentaient de s'enfuir. Le chef du groupe criminel a été condamné à 20 ans de prison, et les autres membres du groupe respectivement à 17 ans et 8 mois et 10 ans de prison. Ils ont également été condamnés à verser à chaque partie civile (y compris les syndicats) 10 000 euros à titre d'avance provisionnelle. L'employeur a été condamné sur la base de l'article 603 bis du CP, tandis que les recruteurs (*caporali*) ont été condamnés sur la base de l'article 601 du CP.

111. Les représentants des services répressifs que le GRETA a rencontrés lors de sa visite ont fait état de difficultés dans les enquêtes sur les affaires de traite commises ou facilitées en ligne, en raison de l'anonymat des réseaux criminels en ligne et de l'utilisation du chiffrement. Afin de mieux comprendre le modus operandi d'organisations criminelles nigérianes et d'améliorer les enquêtes, un groupe de travail a été lancé par la Direction nationale antimafia (DNA) en 2020, en collaboration avec l'administration pénitentiaire, pour surveiller la population carcérale nigérienne et identifier les détenus susceptibles de collaborer avec les autorités chargées d'enquêter. En outre, selon les procureurs rencontrés, une difficulté significative des affaires de traite est liée aux longs délais d'obtention d'une coopération internationale, en particulier lorsque l'entraide judiciaire est demandée à des pays en dehors de l'Union européenne.

112. Le plaider-coupable (« application de la peine sur demande », *patteggiamento*) est prévu aux articles 444 et suivants du CPP. Cette procédure consiste en un accord entre le prévenu et le procureur pour l'application d'une peine de prison n'excédant pas cinq ans, fixée par le juge de l'audience préliminaire, et permet de mettre fin à la procédure pénale sans procès. Le recours au plaider-coupable est autorisé dans les affaires de traite, excepté en cas d'infraction connexe de criminalité organisée ou d'association de malfaiteurs, ce qui est généralement le cas lorsqu'il est question de traite. Les avocats rencontrés par le GRETA ont confirmé que le *patteggiamento* est utilisé dans les affaires de traite. Par conséquent, les victimes doivent aller devant les tribunaux civils pour demander une indemnisation aux auteurs de l'infraction. En outre, le procès accéléré (*giudizio abbreviato*) est souvent utilisé dans les affaires de traite ; il permet au défendeur d'éviter le procès et de demander au juge de l'audience préliminaire d'être jugé sur la base du dossier de l'enquête, sans possibilité de fournir de nouvelles preuves. En cas de condamnation, la peine est réduite d'un tiers⁷³.

113. La durée moyenne des procédures pénales dans les affaires de traite varie en fonction des circonstances de l'affaire et de la complexité de l'enquête. Selon les autorités, elle varie généralement de trois à dix ans (jusqu'à la cassation, le cas échéant). D'une manière générale, la durée excessive des procédures judiciaires en Italie, en particulier la phase d'enquête, suscite des inquiétudes, au point que la Cour européenne des droits de l'homme continue d'émettre des condamnations pour ce motif⁷⁴. Selon les

⁷³ Articles 438 et suivants, CPP.

⁷⁴ Voir par exemple, *Petrella c. Italie*, arrêt du 18 mars 2021, n° 24340/07.

autorités, la priorité est donnée au démantèlement de l'ensemble du réseau criminel, et non à l'enquête sur un seul auteur, ce qui prend du temps.

114. Tout en saluant les efforts déployés par les autorités italiennes pour améliorer la réponse de la justice pénale à la traite, le GRETA est préoccupé par la diminution du nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations en vertu de l'article 601 du Code pénal. Les informations fournies lors de la visite et l'analyse de la jurisprudence disponible suggèrent que les cas de traite sont souvent qualifiés en d'autres infractions, telles que le pourvoi illégal de main-d'œuvre et l'exploitation par le travail, l'exploitation par la prostitution ou la facilitation de l'immigration irrégulière. Le GRETA est préoccupé par le fait que les procureurs et les juges appliquent une définition étroite de la traite des êtres humains, la liant à l'existence d'un élément transnational, à l'implication d'une organisation criminelle et à l'absence de consentement de la victime. La plupart des affaires poursuivies en vertu de l'article 601 du code pénal concernent des membres de réseaux criminels qui ont recruté des victimes à l'étranger, les ont transportées en Italie et les ont soumises à l'exploitation sexuelle en Italie. Aucun cas de traite interne n'a été examiné au titre de l'article 601 du CP.

115. En outre, bien que l'article 603 bis du code pénal (pourvoi illégal de main-d'œuvre et exploitation par le travail) ait été conçu à l'origine pour traiter les situations d'exploitation par le travail non couvertes par le crime de traite, dans la pratique, la plupart des cas de traite à des fins d'exploitation par le travail sont examinés dans le cadre de cet article. Selon le dernier rapport du centre *Altro Diritto* (voir paragraphe 108), il existe des éléments de traite aux fins d'exploitation par le travail dans de nombreuses affaires examinées, mais les enquêteurs préfèrent appliquer l'article 603 bis du CP ou l'article 12 de la loi consolidée sur l'immigration (facilitation de l'immigration irrégulière). La deuxième affaire mentionnée au paragraphe 110 est l'une des rares où les articles 601 et 603 bis du CP ont été utilisés conjointement⁷⁵. Si la requalification peut intervenir en l'absence de preuves suffisantes, dans de nombreux cas, l'ouverture d'une enquête ou le dépôt d'accusations sur la base d'infractions moins graves, avec un seuil de preuve moins élevé, vise à faciliter l'enquête et les poursuites. Le GRETA a été informé d'une affaire récente dans laquelle la victime a fourni un récit détaillé de son expérience de la traite du Nigéria vers l'Italie en passant par la Libye ; cependant, les auteurs ont fait l'objet d'une enquête, ont été poursuivis et finalement condamnés pour exploitation de la prostitution et facilitation de l'immigration illégale⁷⁶. La requalification des cas de traite en d'autres infractions n'a pas seulement des conséquences sur la durée de la privation de liberté infligée aux auteurs, mais aussi sur les droits des victimes, notamment en ce qui concerne l'indemnisation par l'État (voir paragraphes 88 et 89), la protection au cours de la procédure pénale (voir paragraphes 133-135) et les permis de séjour (voir paragraphes 273 et 274).

116. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour améliorer la réponse de la justice pénale à la traite. Elles devraient notamment :**

- **veiller à ce que les infractions liées à la traite d'êtres humains soient poursuivies en tant que telles chaque fois que les circonstances de l'affaire le permettent, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une affaire impliquant une organisation criminelle, que la victime ait consenti à l'exploitation ou qu'il y ait un élément transnational ;**
- **développer encore la formation des enquêteurs, des procureurs et des juges sur l'infraction de traite des êtres humains, en particulier sur les différents éléments constitutifs de cette infraction, ses différences avec d'autres infractions connexes et les spécificités de la traite à des fins d'exploitation par le travail.**

⁷⁵ Letizia Palumbo (2020). *Tratta di esseri umani e sfruttamento lavorativo in agricoltura: Il caso dei «boschetari» nelle serre del Ragusano*. In S. Greco, Tumminelli G. (a cura di), *Migrazioni in Sicilia 2019* (pp. 261-272).

Quatrième rapport sur l'exploitation par le travail et la protection des victimes, *Altro Diritto/FLAI CGIL*, 2022, p. 24. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/quarto-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf> (en italien).

⁷⁶ Tribunal de Turin, 26 janvier 2023, n° 378.

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

- **veiller à ce que toutes les formes d’infractions de traite des êtres humains fassent l’objet d’enquêtes proactives et rapides, indépendamment du fait qu’une plainte ait été déposée ou non, en utilisant toutes les preuves possibles, telles que les preuves collectées au moyen de techniques spéciales d’enquête, les preuves financières et les preuves électroniques, de façon à moins dépendre des déclarations des victimes ;**
- **veiller à ce que les infractions de traite entraînent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les personnes condamnées. La procédure de plaider-coupable devrait être utilisée uniquement à titre exceptionnel dans les affaires de traite, et à condition d’être entourée de garanties suffisantes, lorsque l’inconvénient que représente la réduction de la peine du trafiquant est largement compensé par les avantages apportés par la procédure de plaider-coupable (ces avantages devraient être précisés dans la décision judiciaire approuvant l’accord) et lorsque l’accord ne nuit aucunement aux droits des victimes, notamment à leur accès à une indemnisation ;**
- **veiller à ce que la durée des procédures judiciaires dans les affaires de traite soit raisonnable, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme (article 6, paragraphe 1, de la CEDH) et aux normes fixées par la Commission européenne pour l’efficacité de la justice (CEPEJ)⁷⁷.**

8. Disposition de non-sanction (article 26)

118. En vertu de l’article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir 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. Ainsi que le GRETA l’a déjà souligné, le fait de considérer les victimes comme des délinquants n’est pas seulement contraire aux obligations de l’État de fournir une assistance et des services aux victimes, mais cela décourage aussi les victimes de se manifester et de coopérer avec les organes responsables de l’application des lois, et va donc à l’encontre des obligations faites aux États d’enquêter et de poursuivre les trafiquants⁷⁸. En outre, le GRETA constate que l’absence de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne le risque que la procédure appliquée aux victimes varie en fonction du procureur chargé de l’affaire.

119. La législation italienne ne contient toujours aucune disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite. Comme décrit dans les précédents rapports du GRETA, si une victime de la traite est impliquée dans des activités criminelles, les règles de droit pénal général sur l’exclusion ou la limitation de la responsabilité pénale peuvent être appliquées. En particulier, l’article 54 du code pénal italien prévoit qu’une personne ne peut être punie pour une infraction pénale commise alors qu’elle se trouve dans un état de nécessité, à condition que l’acte commis soit proportionné au danger évité⁷⁹. En outre, l’article 46 du CP prévoit qu’une personne n’est pas punissable si l’infraction a été commise sous la contrainte d’autrui, au moyen de la violence physique. Toutefois, ces dispositions ne s’appliquent pas aux infractions administratives commises par les victimes, telles que les infractions fiscales ou les infractions à la législation sur l’immigration.

120. Le MNO établit que les victimes de la traite ne doivent pas faire l’objet d’une détention, de poursuites pénales ou d’amendes de quelque nature que ce soit en raison de leur situation irrégulière au regard du droit de séjour, ni pour d’autres actes illicites commis dans le contexte de leur exploitation. Cependant, la question de la non-sanction des victimes de la traite n’est pas spécifiquement abordée dans la formation des membres des forces de l’ordre, des procureurs et des juges.

⁷⁷ <https://rm.coe.int/cepej-2018-26-fr-rapport-calvez-regis-fr-analyse-des-delais-judiciaire/16808ffc7c>

⁷⁸ Voir le 2e rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 58.

⁷⁹ Voir deuxième rapport du GRETA sur l’Italie, paragraphe 286 ; premier rapport du GRETA sur l’Italie, paragraphe 187.

121. Les exemples d'application de la disposition de droit pénal général sur l'« état de nécessité » aux victimes de la traite restent très limités. Les fonctionnaires rencontrés lors de la visite ont reconnu que le seuil de preuve pour l'application de l'article 54 du CP est élevé et qu'il doit être démontré par la victime qu'il était impossible d'éviter la commission du crime. Le GRETA a été informé d'un jugement du tribunal de Catane de 2020 dans lequel celui-ci ne s'est pas appuyé sur l'article 54 du CP, mais a directement appliqué l'article 26 de la Convention contre la traite pour exclure la responsabilité pénale d'une femme victime de la traite qui avait été accusée de contrôler d'autres femmes se livrant à la prostitution⁸⁰.

122. Les ONG continuent de signaler des cas dans lesquels des victimes présumées de la traite ont été poursuivies et condamnées pour trafic de drogue, possession d'un faux document d'identité ou entrée irrégulière sur le territoire. Cette situation proviendrait du fait que ces personnes ne bénéficient pas du statut de victimes de la traite et que leur exploitation n'a pas été prouvée dans le cadre des procédures engagées contre leurs trafiquants.

123. Le GRETA prend note avec inquiétude d'un jugement du tribunal de Rome d'avril 2022, dans lequel une jeune femme nigériane victime de la traite a été reconnue coupable du délit de trafic de stupéfiants et condamnée à un an et quatre mois d'emprisonnement. Bien que son avocat ait demandé l'application de l'article 54 du code pénal, le tribunal a considéré qu'il n'y avait pas de preuve d'un « danger » et que la crainte de la magie noire (rituel vaudou) n'était pas une raison objective pouvant justifier l'infraction commise⁸¹. Au moment de la rédaction du rapport, l'appel contre le jugement était en cours. Dans une autre affaire, une femme nigériane qui bénéficiait d'une assistance dans le cadre d'un projet de lutte contre la traite a été arrêtée, accusée de trafic de drogue et de participation à une organisation criminelle, et condamnée à une peine d'emprisonnement. La peine a été réduite par le tribunal de deuxième instance, compte tenu d'un rapport soumis par l'ONG qui soutenait la femme ; celle-ci a été libérée de prison après une courte période.

124. Selon les rapports, de nombreux demandeurs d'asile arrivant en Italie par la mer ont été forcés par les passeurs à conduire les embarcations vers l'Italie. Une fois en Italie, ils ont été condamnés en tant que conducteurs d'embarcations (*scafisti*) pour le délit de facilitation de l'immigration illégale, pour lequel la peine d'emprisonnement a été alourdie par la loi n° 50/23 (voir paragraphe 20), et ils se sont vu refuser la protection internationale en raison de leur condamnation pénale. Dans quelques cas, les tribunaux n'ont pas déclaré les demandeurs d'asile coupables de trafic illicite en appliquant l'article 54 du code pénal relatif à l'état de nécessité. Il se peut que ces demandeurs d'asile aient été contraints, par la menace, la violence physique et/ou l'abus d'une position de vulnérabilité, de participer à l'activité criminelle de trafic, et relèverait alors de la définition de la traite des êtres humains ; cependant, aucun d'entre eux n'a jamais été considéré comme une victime potentielle de la traite⁸².

125. Selon les informations collectées par le Garant national des droits des personnes privées de liberté, 13 femmes emprisonnées étaient potentiellement victimes de la traite. L'identification des victimes de la traite dans les prisons est difficile et aucune des ONG en droit de visiter les prisons n'est spécialisée en matière de traite.

126. Selon les fonctionnaires du ministère de la Justice, il n'est pas prévu d'introduire une disposition spécifique de non-sanction pour les victimes de la traite, considérant qu'une telle disposition créerait un traitement discriminatoire entre les victimes de différents crimes. A l'inverse, de nombreux interlocuteurs rencontrés au cours de la visite étaient d'avis qu'une disposition légale spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite pour les actes illégaux commis alors qu'elles étaient sous l'emprise de leurs trafiquants

⁸⁰ Tribunal de Catane (juge de première instance), 7 octobre 2020, n° 559.

⁸¹ Tribunal de Rome (section pénale), 24 avril 2022, n° 9874.

⁸² *From Sea to Prison: The Criminalisation of Boat Drivers in Italy*, par ARCI Porco Rosso and Alarm Phone, avec la collaboration de Borderline-Sicilia et Borderline-Europe, 15 octobre 2021.

Flavia Patanè et al., *Asylum-Seekers Prosecuted for Human Smuggling: A Case Study of Scafisti in Italy*, *Refugee Survey Quarterly*, volume 39, numéro 2, juin 2020, pages 123-152, <https://doi.org/10.1093/rsg/hdaa008>

est nécessaire afin d'éviter des situations dans lesquelles des victimes de la traite voient leurs demandes de permis de séjour ou de statut de réfugié rejetées au motif qu'elles ont commis des activités illégales.

127. Le GRETA est préoccupé par le fait que l'absence persistante, dans le cadre juridique italien, d'une disposition spécifique relative à la non-sanction des victimes de la traite expose nombre d'entre elles à des poursuites, des condamnations et des détentions pour des activités illicites qu'elles ont été forcées de commettre par leurs trafiquants. De l'avis du GRETA, la possibilité d'appliquer la disposition générale du droit pénal sur l'état de nécessité ne peut être considérée comme une réponse appropriée dans la mesure où son champ d'application est plus étroit que le principe de non-sanction inscrit dans la Convention et parce que, dans la pratique, les procureurs laissent aux tribunaux le soin de décider si les conditions de l'état de nécessité sont réunies, exposant ainsi les victimes à des poursuites et à la détention provisoire, et transférant ainsi la charge de la preuve sur la victime. Le GRETA considère que l'absence de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne un risque de traitement différencié en fonction du procureur en charge de l'affaire. De plus, le GRETA note que l'état de nécessité doit être interprété compte tenu des capacités des victimes et de leur compréhension de la situation, afin de déterminer si elles ont raisonnablement cru qu'il existait une menace réelle et spécifique nécessitant une action immédiate en violation de la loi.

128. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à se conformer à l'article 26 de la Convention sur le principe de non-sanction des victimes de la traite, en particulier :

- **en adoptant une disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite contraintes de se livrer à des activités illicites, y compris des infractions administratives, et ce, indépendamment de leur coopération avec les autorités répressives ;**
- **en fournissant des conseils et une formation aux forces de l'ordre, aux procureurs et aux juges sur l'application de la disposition relative à la non-sanction inscrite dans la Convention.**

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

129. Selon l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée contre les représailles ou les intimidations possibles aux victimes et aux témoins de la traite, ainsi qu'aux membres des organisations de la société civile qui soutiennent les victimes durant la procédure pénale et, si nécessaire, aux membres de la famille des victimes. L'intimidation des victimes et des témoins vise presque toujours à éviter que des preuves soient présentées contre les inculpés. Une protection effective peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.) et dépend de l'évaluation des risques que courent les victimes et les témoins. En outre, le paragraphe 3 prévoit qu'un enfant victime doit bénéficier de mesures de protection spéciales prenant en compte son intérêt supérieur. En ce qui concerne la période d'application des mesures de protection, la Convention vise de manière non exhaustive la période des enquêtes et des poursuites ou la période qui suit celles-ci. La période durant laquelle les mesures de protection doivent s'appliquer dépend des menaces qui pèsent sur les personnes concernées. Enfin, étant donné le caractère souvent international de la traite des êtres humains et la taille réduite du territoire de certains États, le paragraphe 5 encourage les Parties à conclure des accords ou arrangements avec d'autres États afin de mettre en œuvre l'article 28.

130. D'autre part, au titre de l'article 30 de la Convention, les Parties sont tenues d'adapter leur procédure judiciaire de manière à protéger la vie privée des victimes et à assurer leur sécurité, ainsi que de prendre des mesures de protection spécifiques pour les enfants victimes. Si les mesures prévues à l'article 28 concernent la protection extrajudiciaire, l'article 30, quant à lui, précise les mesures procédurales à adopter. Conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les moyens suivants peuvent être utilisés

pour atteindre les objectifs de l'article 30 : des audiences non publiques, des techniques audiovisuelles, les témoignages enregistrés et les témoignages anonymes.

131. En Italie, le cadre de protection des victimes et des témoins de la traite reste tel qu'il a été décrit dans les rapports précédents⁸³.

132. Conformément au MNO, après l'identification d'une victime, une évaluation préventive des risques doit être menée par un personnel compétent afin d'évaluer les risques et les besoins de la victime et de déterminer les prochaines étapes nécessaires pour assurer sa sécurité. Les projets relevant du programme unique de soutien aux victimes doivent mettre en place des centres d'hébergement qui tiennent compte des besoins des victimes en matière de sécurité et dont les adresses restent confidentielles. Si leur protection l'exige, les victimes peuvent être transférées dans une autre région pour recevoir une aide dans le cadre des projets de lutte contre la traite, ce qui se produit souvent dans la pratique.

133. Afin d'éviter une victimisation secondaire, les victimes de la traite figurent sur la liste des victimes pouvant être interrogées dans le cadre de l'« audience préliminaire spéciale » (*incidente probatorio*, articles 392-404 du Code de procédure pénale). L'audience préliminaire spéciale permet d'obtenir le témoignage de la victime au cours de l'enquête ou de l'instruction, en présence de l'avocat de l'accusé, et évite à celle-ci d'avoir à témoigner à nouveau au cours du procès. Le témoignage de la victime peut être recueilli par des moyens audiovisuels et sa présence au tribunal n'est pas nécessaire. Selon les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite, bien que l'audience préliminaire spéciale soit souvent utilisée dans les affaires de traite, les avocats ou les ONG représentant les victimes doivent généralement en faire la demande aux procureurs responsables, et la possibilité de témoigner en dehors des locaux du tribunal n'est pas souvent mise en œuvre.

134. Au cours de l'enquête et de l'instruction, d'autres mesures de protection existent pour les victimes se trouvant dans une « situation de vulnérabilité particulière », notamment l'obligation d'enregistrer leur témoignage devant la police ou l'accusation⁸⁴ et de prévoir l'assistance d'un expert psychologue⁸⁵. Concernant la phase du procès, il est possible de conduire le procès à huis clos et les enfants victimes et les victimes de la traite souffrant de troubles mentaux doivent être entendus en utilisant un miroir sans tain⁸⁶. En outre, le tribunal peut ordonner l'anonymisation du jugement. Les mesures de protection spécifiques s'appliquant aux enfants victimes ou témoins de la traite sont décrites au paragraphe 164.

135. En théorie, les victimes de la traite peuvent avoir accès aux programmes de protection des témoins prévus par la loi n° 82/1991, modifiée par la loi n° 45/2001, notamment la protection physique, le placement temporaire dans un lieu sûr, la réinstallation permanente, la dissimulation ou le changement d'identité. 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. Toutefois, selon les autorités italiennes, ces programmes n'ont jamais été utilisés dans le cas des victimes de la traite.

136. Tout en se félicitant du large éventail de mesures de protection prévues par la loi italienne, dont « l'audience préliminaire spéciale », le GRETA a été informé qu'à moins que des enquêteurs et/ou des procureurs spécialisés ne soient impliqués dans l'affaire, ces mesures ne seraient pas appliquées dans la pratique. En outre, le GRETA est préoccupé par le fait que de nombreuses victimes ne peuvent pas bénéficier des mesures de protection prévues par l'article 601 du CP en raison de la pratique courante de requalification de la traite en d'autres infractions (voir paragraphes 114 et 115).

⁸³ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 262-265; premier rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 199-201.

⁸⁴ Article 373, paragraphe 2-quarter, et article 391-ter, paragraphe 3-ter, du CPP.

⁸⁵ Avec la police : article 351, paragraphe 1-ter ; avec les procureurs : article 362, paragraphe 1 bis du CPP.

⁸⁶ Article 472, paragraphe 3 bis, et article 498, paragraphe 4-ter du CPP.

137. **Le GRETA considère une nouvelle fois que les autorités italiennes devraient tirer pleinement parti de toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite en vue d'éviter que ces personnes ne fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire.**

10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)

138. L'article 29, paragraphe 1, de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires pour promouvoir la spécialisation de personnes ou d'entités dans la lutte contre la traite et dans la protection des victimes. Chaque pays doit disposer de spécialistes de la lutte contre la traite qui soient suffisamment nombreux et dotés de ressources appropriées. Dans la mesure du possible, le personnel des autorités spécialisées et des instances de coordination doit être composé d'hommes et de femmes. Afin de lutter efficacement contre la traite et de protéger ses victimes, il est essentiel de veiller à ce que ce personnel soit dûment formé.

139. Conformément à la loi n° 228/2005, la poursuite des infractions de traite relève du champ de compétence des directions antimafia de district (DAD), au nombre de 26 en Italie, au niveau des cours d'appel. Les DAD coordonnent également les enquêtes. La Direction nationale antimafia (DNA) est chargée de superviser et de coordonner les poursuites pénales engagées dans les affaires de criminalité organisée, y compris la traite. 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. Au moment où les autorités ont formulé leurs commentaires sur le projet de rapport (octobre 2023), six procureurs supervisaient les poursuites liées à la traite au sein de la DNA et 111 procureurs coordonnaient les enquêtes liées à la traite dans les DAD. **Le délit de « pourvoi illicite de main-d'œuvre et exploitation par le travail » (article 603 du Code pénal) relève de la compétence des parquets de district, au niveau des tribunaux ordinaires. Dans les cas d'infractions relevant à la fois de la compétence d'une DAD et d'un parquet de district, ces derniers agiront conjointement.**

140. Au sein de la direction de police provinciale (*Questura*), il existe une brigade mobile avec des sections spécialisées dans la criminalité organisée, ainsi que des divisions d'enquêtes générales et d'opérations spéciales (DIGOS). Il existe également des sections d'enquête du Service central des opérations de la police d'État (SISCO) au niveau des 26 DAD, ayant compétence en matière de criminalité organisée. En outre, la police postale (*Polizia Postale*) est une unité spécialisée de la police d'État chargée de la prévention et de la répression des infractions commises par le biais de moyens de communication, dont internet.

141. Le Regroupement opérationnel spécial (ROS) des carabinieri, en place au niveau de chaque DAD, a pour mission principale de lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme. Le Commandement des carabinieri 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 (voir aussi paragraphe 188).

142. Au sein de la police financière (*Guardia di Finanza*), les enquêtes sur les affaires de traite sont menées par les 26 groupes d'enquête sur la criminalité organisée (GGICO), en place au niveau des DAD et coordonnés au niveau central par le Service central d'enquête sur la criminalité organisée (SCICO).

143. La police d'État, la police financière (*Guardia di Finanza*) et/ou les carabinieri mènent des enquêtes sous le contrôle et la supervision du parquet compétent. Dans les affaires les plus complexes, les procureurs désignent généralement plusieurs services répressifs pour mener des enquêtes conjointes ou parallèles. La police financière est souvent désignée pour mener l'enquête financière. D'autres autorités peuvent être impliquées dans l'enquête sur les affaires de traite, comme les garde-côtes (*Guardia Costiera*), qui mènent des opérations de recherche et de sauvetage en mer, font office de police maritime et peuvent fournir des informations sur d'éventuels trafiquants ou passeurs à l'intérieur des embarcations secourues.

144. Dans la région du Piémont, visitée par le GRETA, il existe des protocoles de coopération (mémorandums d'accord) entre les différents services répressifs et les organisations de la société civile concernées, avec des réunions périodiques organisées par l'Institut de recherche économique et sociale (IRES) du Piémont, qui permettent le partage d'informations et de connaissances. La commission territoriale pour la protection internationale et l'inspection du travail font partie de cette coopération. Un accord a été conclu pour organiser une formation sur la traite et l'exploitation en ligne, avec la participation de l'IRES et de la police postale.

145. L'École supérieure de la magistrature propose périodiquement aux procureurs et aux juges des formations continues sur la traite des êtres humains, l'esclavage et des questions connexes. Selon les données fournies, 65 procureurs et 61 juges ont participé à ces formations en 2022, 29 procureurs et 46 juges en 2020, et 23 procureurs et 46 juges en 2019. Les programmes de formation des agents des services répressifs couvrent l'identification des victimes et les enquêtes sur les cas de traite. En outre, il a été fait référence à des activités de formation spécifiques organisées au cours de la période de référence sur les techniques spéciales d'enquête, les enfants victimes de la traite et les enfants étrangers non accompagnés. Des formations sont aussi régulièrement organisées pour les entités spécialisées dans les projets de lutte contre la traite, notamment un cours d'été proposé en 2022 et 2023 pour partager les expériences et discuter des problèmes qui se posent. En ce qui concerne les inspecteurs du travail, comme indiqué au paragraphe 192, une formation relativement limitée est organisée sur la question spécifique de la traite des êtres humains.

146. Le PAN 2022-2025 prévoit des activités de formation supplémentaires pour les agents des services répressifs, les procureurs, les juges civils et pénaux, les inspecteurs du travail, le personnel des services sociaux et de santé, le personnel des projets de lutte contre la traite, le personnel des centres d'accueil et travaillant aux postes-frontières et aux points de débarquement. Les autorités italiennes ont souligné l'importance d'organiser des formations multidisciplinaires et basées sur des simulations, comme la formation organisée par le Centre d'excellence pour les unités de police de stabilisation, en coopération avec l'OSCE (voir paragraphe 152).

147. Tout en saluant les efforts déployés pour développer la spécialisation des professionnels dans le traitement des affaires de traite, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient développer davantage la formation de tous les professionnels concernés (y compris les agents des services répressifs, les procureurs, les juges, les avocats, les inspecteurs du travail, le personnel de l'immigration, les travailleurs sociaux, le personnel de la protection de l'enfance, le personnel de santé et le personnel diplomatique et consulaire), et veiller à ce qu'elle soit systématique et périodiquement mise à jour.

11. Coopération internationale (article 32)

148. L'article 32 de la Convention impose aux États parties de coopérer dans la mesure la plus large possible pour prévenir et combattre la traite, protéger et assister les victimes, et mener des enquêtes sur les affaires de traite et engager des poursuites. La coopération internationale entre les Parties à la Convention est également essentielle pour garantir aux victimes de la traite l'accès à des recours effectifs. Les Parties doivent coopérer les unes avec les autres « dans la mesure la plus large possible ». Ce principe fait obligation aux Parties de coopérer largement les unes avec les autres et de réduire au minimum les obstacles à la circulation rapide et fluide de l'information et des preuves au-delà des frontières. Pour ce qui est de la coopération internationale en matière pénale aux fins d'investigations ou de procédures, la Convention ne vient ni annuler ni remplacer les instruments internationaux et régionaux applicables sur l'entraide judiciaire et l'extradition⁸⁷, les arrangements réciproques entre les Parties à ces instruments ou les dispositions pertinentes du droit national relatives à la coopération internationale.

⁸⁷ Par exemple, la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles, la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

149. L'échange d'informations avec les homologues étrangers est assuré par l'intermédiaire des agents de liaison italiens à l'étranger, des agents de liaison étrangers accrédités en Italie, ainsi que par l'intermédiaire d'Interpol, d'Europol et d'Eurojust. Des accords bilatéraux ou des protocoles ont également été conclus avec des pays d'origine ou de transit des victimes de la traite, en particulier le Nigéria, la Libye et l'Égypte, qui prévoient un échange direct d'informations. Il est prévu de conclure un accord bilatéral supplémentaire avec le Bangladesh, d'où provient un nombre croissant de victimes.

150. Au cours de la période considérée, l'Italie s'est associée à plusieurs équipes communes d'enquête (ECE) dans le cadre d'affaires de traite. Il est fait référence à une équipe commune d'enquête mise en place en juin 2021 entre les autorités italiennes et roumaines au sujet d'un réseau criminel qui exploitait dans la prostitution des femmes victimes dans le nord de l'Italie. Huit suspects ont été arrêtés dans les deux pays et 20 victimes ont été mises en sécurité⁸⁸. Au paragraphe 109, une autre ECE mise en place entre l'Italie et la Moldavie est mentionnée. De plus, selon les données communiquées par les autorités, 15 commissions rogatoires adressées à des pays non-membres de l'UE ont été établies entre janvier 2019 et juillet 2023, faisant intervenir la Türkiye, le Royaume-Uni et la Géorgie. Comme indiqué au paragraphe 111, des difficultés subsistent en matière d'entraide judiciaire avec certains pays non-membres de l'UE, ainsi que dans les affaires de traite facilitée par les TICs.

151. L'Italie continue de participer activement au projet « EMPACT » de l'Union européenne (Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles). Par exemple, en mai 2022, l'Italie a participé à un hackathon visant des réseaux criminels sollicitant des réfugiés ukrainiens à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail via des sites web et des plateformes de médias sociaux⁸⁹. En outre, en septembre 2022, l'Italie a participé aux journées d'action conjointe EMPACT soutenues par Europol et l'Autorité européenne du travail pour lutter contre la traite des êtres humains dans le secteur de l'agriculture⁹⁰.

152. L'Italie met à profit la coopération internationale au développement pour améliorer la capacité des autorités d'autres pays à lutter contre la traite des êtres humains. À titre d'exemple, en 2018-2022, plus de 600 000 euros ont été alloués par les autorités italiennes à des projets de développement. Des financements sont également accordés à des projets mis en œuvre par l'ONU DC et ONU Femmes dans les pays d'origine ou de transit des victimes (par exemple au Niger, au Nigéria et en Côte d'Ivoire), notamment pour l'assistance technique aux autorités locales et au personnel impliqué dans les actions de lutte contre la traite des êtres humains. L'Italie soutient également le projet de l'OSCE « Combattre la traite en lien avec les flux migratoires » visant à dispenser à des professionnels de différents pays une formation basée sur des simulations au Centre d'excellence pour les unités de police de stabilisation à Vicence.

153. L'accord avec l'OIM sur les retours volontaires assistés a pris fin en 2018. Depuis lors, ces retours sont menés en coopération avec des ONG qui procèdent à l'évaluation des risques de chaque personne avant tout retour, et avec les pays de destination. Le nombre de retours volontaires assistés de victimes de la traite depuis l'Italie est faible (29 en 2018, 14 en 2019, 17 en 2020 et 9 en 2021).

154. Selon les interlocuteurs de la société civile rencontrés par le GRETA, les relations avec certains pays tiers d'origine des victimes restent problématiques (par exemple, dans les cas où les victimes n'ont pas de passeport, de certificat de naissance ou d'autres documents). Il faudrait améliorer la coopération avec les ambassades de ces pays.

⁸⁸ <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-supports-new-action-against-criminal-network-organising-street-prostitution-italy>

⁸⁹ https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/human-traffickers-luring-ukrainian-refugees-web-targeted-in-eu-wide-hackathon#:~:text=On%2023%20May%202022%2C%20an,**%2C%20coordinated%20by%20the%20Netherlands.

⁹⁰ <https://www.ela.europa.eu/en/news/eu-authorities-target-labour-exploitation-fields#:~:text=Between%2014%20and%2021%20September,exploitation%20in%20the%20agricultural%20sector.>

155. **Tout en saluant la participation des autorités italiennes à la coopération internationale sur la traite des êtres humains, le GRETA les invite à développer davantage la coopération internationale avec les pays d'origine des victimes ainsi que sur les affaires transnationales liées à la traite facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC). En outre, se référant à son rapport publié en avril 2022 sur la traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies⁹¹, le GRETA encourage les autorités italiennes à ratifier le deuxième protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation des preuves électroniques.**

12. Questions transversales

- a. Des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail

156. Ainsi que l'a noté le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans sa recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, la discrimination à l'égard des femmes, fondée sur des stéréotypes sexistes, les préjugés, les normes culturelles néfastes et patriarcales, et la violence sexiste qui touche les femmes en particulier, a une incidence négative sur leur capacité à avoir accès à la justice sur un pied d'égalité avec les hommes⁹². La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 note que si l'accès à la justice peut être difficile pour toutes et tous, il l'est encore davantage pour les femmes en raison des inégalités entre les femmes et les hommes dans la société et le système judiciaire. Par conséquent, l'un des objectifs de la Stratégie est de garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice⁹³. Le GRETA note que dans le cas de la traite des êtres humains, les stéréotypes sexistes, les préjugés, les barrières culturelles, la peur et la honte ont un impact sur l'accès des femmes à la justice, et ces barrières peuvent persister pendant les enquêtes et les procès. Cela est particulièrement vrai pour certains groupes de femmes, comme les victimes de violences sexistes, les femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, les femmes issues de minorités ethniques et les femmes handicapées. Sur le plan socio-économique, les obstacles sont liés, par exemple, à une méconnaissance des droits et des procédures judiciaires ou des modalités d'accès à l'assistance juridique, qui peut s'expliquer par les différences entre les femmes et les hommes en matière de niveau d'instruction et d'accès à l'information. L'accès à la justice peut aussi être entravé par des ressources financières insuffisantes, notamment pour assumer les frais associés aux services d'un conseil juridique, les frais de justice, les taxes judiciaires et les frais associés aux trajets jusqu'au tribunal et à la garde d'enfant⁹⁴. Ces obstacles, et des moyens de les lever, sont décrits dans un manuel de formation pour les juges et les procureurs sur l'accès des femmes à la justice, ainsi que dans la publication intitulée « L'accès des femmes à la justice : guide à l'intention des praticien-ne-s du droit »⁹⁵.

157. En Italie, le décret législatif n° 198 de 2006 a établi un code national de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, qui codifie tous les textes de loi pertinents dans un seul texte et a introduit le principe de l'intégration de la dimension de genre⁹⁶. En outre, en juillet 2021, l'Italie a adopté une stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes couvrant la période 2021-2026 et se concentrant sur des domaines tels que l'accès des femmes au travail, aux revenus et aux compétences, ainsi que l'impact de la covid-19⁹⁷.

⁹¹ <https://rm.coe.int/la-traite-des-etres-humains-en-ligne-et-facilitee-par-les-technologies/1680a73e46>

⁹² ONU, CEDAW, recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, paragraphe 8, CEDAW/C/GC/33, 3 août 2015 : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=fr.

⁹³ Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, pp. 27-29, <https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-equality-strategy>

⁹⁴ Conseil de l'Europe, Training Manual for Judges and Prosecutors on Ensuring Women's Access to Justice, page 13: <https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5>.

⁹⁵ <https://rm.coe.int/acces-a-la-justice-guide-feb-2019/168092dc44>.

⁹⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/pariOpportunita> (en italien)

⁹⁷ Consultable sur : <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2022/national-strategy-for-gender-equality-2021-26.pdf>

158. Le PAN de lutte contre la traite pour la période 2022-2025 contient une section spécifique sur l'approche sensible au genre dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. Il mentionne notamment l'importance de fournir un accès adapté aux soins de santé aux femmes victimes de la traite, de les autonomiser par l'emploi, le logement et l'éducation, de former et de sensibiliser les professionnels à une approche sensible au genre et d'élaborer des mesures préventives ciblant les femmes particulièrement vulnérables à la traite.

159. En 2018, l'École nationale de la magistrature a organisé une formation sur la « psychologie du jugement », qui portait notamment sur les inégalités entre les femmes et les hommes et à laquelle ont participé 9 procureurs et 74 juges. Cependant, il semblerait qu'aucune autre activité de formation sur les procédures sensibles au genre n'ait été menée depuis lors. Les professionnels des services sociaux et de santé ont accès à une formation sur la violence fondée sur le genre, organisée par l'Institut national italien pour la santé, les migrations et la pauvreté. Au moment de la visite du GRETA, 4 201 professionnels y avaient participé.

160. Il y a eu plusieurs cas de femmes séparées de leurs enfants par décision judiciaire au motif qu'elles ne pouvaient s'en occuper parce qu'elles étaient victimes de la traite. En 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'en raison d'une telle pratique, l'Italie avait enfreint l'article 8 de la CEDH, car les tribunaux italiens avaient décidé d'interrompre tout contact entre la requérante et ses enfants malgré des solutions moins radicales disponibles et les recommandations d'un rapport d'expert, en ne prenant pas en compte la situation particulièrement vulnérable de la requérante en tant que victime de la traite⁹⁸. Cependant, le GRETA a été informé que la pratique consistant à séparer les femmes victimes et leurs enfants se poursuit dans certaines régions d'Italie. Le GRETA est préoccupé par le fait que cette pratique n'affecte pas seulement le droit des victimes à l'assistance, mais qu'elle porte également atteinte à leur droit d'accéder à la justice pour protéger leur vie familiale et qu'elle pourrait empêcher les victimes de dénoncer leur expérience de la traite par crainte d'être séparées de leurs enfants.

161. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour s'assurer que les femmes victimes de la traite avec enfants puissent effectivement accéder à la justice pour la protection de leur droit à la vie familiale, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme).

162. En outre, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient promouvoir une approche sensible au genre dans l'accès à la justice pour les victimes de la traite, y compris par le biais de l'intégration de la dimension du genre et de la formation.

b. Des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant

163. Comme indiqué au paragraphe 54, en Italie, les enfants victimes ont droit à une aide judiciaire gratuite dans toutes les procédures judiciaires, quelle que soit leur situation financière. Les barreaux devraient établir une liste d'avocats qualifiés pour fournir une assistance juridique gratuite aux enfants. En outre, si la victime est un enfant non accompagné, un tuteur légal doit être désigné par le tribunal des mineurs afin de protéger l'enfant et de représenter ses intérêts. En application des « procédures opérationnelles standard pour l'identification et l'assistance des enfants victimes de la traite et exposés au risque de traite », un tuteur spécifiquement formé devrait être nommé. Suite à l'adoption de la loi n° 47/2017, il existe une liste de tuteurs bénévoles (*tutore volontario*) dans tous les tribunaux pour enfants. La médiatrice pour les enfants et les adolescents participe à la sélection et à la formation des tuteurs bénévoles⁹⁹.

⁹⁸ *AI c. Italie*, n° 70896/17, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 01/04/2021.

⁹⁹ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 186.

164. Dans le cadre des procédures judiciaires, il existe des mesures de protection spécifiques pour les enfants victimes de la traite. Ainsi, il est obligatoire d'enregistrer le témoignage d'un enfant victime, et la police ainsi que l'accusation devraient veiller à éviter les confrontations avec les accusés mais aussi les témoignages répétés¹⁰⁰. L'« audience préliminaire spéciale » mentionnée au paragraphe 133 devrait toujours être utilisée pour enregistrer le témoignage de l'enfant. En outre, l'assistance d'un expert en psychologie infantile est requise lorsqu'un enfant est interrogé par la police, le procureur ou l'avocat de la défense¹⁰¹. Quant au procès, il se déroule toujours à huis clos lorsque la victime de la traite est un enfant¹⁰². Les questions à l'enfant victime de la traite doivent toujours être posées par le président de la Cour et il doit être fait usage d'un miroir sans tain et d'un dispositif d'interphones. En outre, la Cour peut être assistée par un membre de la famille ou un expert en psychologie de l'enfant¹⁰³.

165. Le GRETA a été informé que des salles d'entretien adaptées aux enfants existent dans les tribunaux pour mineurs, ainsi que dans certains postes de police et de carabinieri. Le modèle Barnahus de structure adaptée aux enfants pour la tenue d'entretiens, qui rassemble sous un même toit tous les professionnels compétents pour l'ensemble des procédures, n'a pas été mis en place en Italie.

166. Le Plan national de prévention et de lutte contre les abus et l'exploitation sexuelle des enfants, cité au paragraphe 29, prévoit la création d'un registre de psychologues expérimentés spécialisés dans l'audition d'enfants victimes d'infractions sexuelles et d'un registre d'associations ayant une expérience avérée dans l'assistance et le soutien à ces enfants pendant la procédure judiciaire. Il est prévu également de promouvoir l'élaboration de protocoles locaux avec les organismes privés qui mettent à disposition des forces de l'ordre et des autorités judiciaires des salles d'auditions protégées, ainsi que d'élaborer des lignes directrices sur l'audition des enfants victimes d'exploitation ou de violences sexuelles dans des conditions garantissant leur protection. Le GRETA note que l'élaboration de ces lignes directrices a déjà été mentionnée lors du deuxième cycle d'évaluation, mais qu'aucun progrès n'a été réalisé en ce sens jusqu'à présent¹⁰⁴.

167. Le GRETA a été informé que l'École nationale de la magistrature a organisé une formation sur les entretiens adaptés aux enfants. Un projet est en cours avec d'autres pays (Pays-Bas et France) en vue de concevoir un film sur la manière d'interroger les enfants dans le contexte des affaires relevant du droit de la famille. Malgré la demande qu'il a formulée à ce propos, le GRETA n'a pas reçu d'informations de la part des autorités sur la formation des agents des services répressifs aux entretiens adaptés aux enfants.

168. Tout en saluant les mesures prises pour garantir des procédures adaptées aux enfants, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient intensifier leurs efforts pour garantir que tous les enfants victimes de traite bénéficient de mesures de protection spéciales et pour développer davantage la formation des professionnels sur les entretiens adaptés aux enfants. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants¹⁰⁵.

c. Rôle des entreprises

169. En décembre 2021, le deuxième plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme a été adopté. Il a été rédigé par un groupe de travail ad hoc composé d'institutions compétentes, de syndicats, d'organisations d'employeurs, d'ONG et d'organisations internationales. Le plan contient des sections consacrées à la traite des êtres humains et au travail illégal dans l'agriculture¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Article 373-2 quater, CPP ; article 362-1 bis, CPP.

¹⁰¹ Articles 351, 362 et 391 bis du CPP.

¹⁰² Article 472, paragraphe 3 bis du CPP.

¹⁰³ Article 498, paragraphe 4 du CPP.

¹⁰⁴ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 265.

¹⁰⁵ [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 1098^e réunion des Délégués des Ministres).

¹⁰⁶ Consultable sur : https://cidu.esteri.it/comitatodirittumani/resource/doc/2021/12/secondo_pan_bhr_en.pdf

170. Le PAN contre la traite et les formes graves d'exploitation des êtres humains pour la période 2022-2025 prévoit des activités à mettre en œuvre en coopération avec les entreprises, notamment la sensibilisation conjointe des agences de recrutement, des agences d'emploi privées et des employeurs des secteurs privé et public à la question du travail forcé et de la diligence raisonnable dans les processus de recrutement. Comme mentionné dans le deuxième rapport du GRETA, un réseau en faveur d'un travail agricole de qualité a été créé en 2015 pour promouvoir les entreprises agricoles qui respectent les droits des travailleurs et des pratiques de travail éthiques¹⁰⁷. Étant donné que le nombre d'entreprises participant au réseau reste limité, le Plan national contre l'exploitation par le travail et le recrutement illégal dans l'agriculture comprend des mesures visant à renforcer le réseau, notamment la simplification de la procédure d'adhésion et des incitations pour les entreprises.

171. Le GRETA renvoie au rapport du Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme à la suite de sa visite en Italie en septembre-octobre 2021. Tout en reconnaissant les efforts en cours pour promouvoir la conduite responsable des entreprises et combler les lacunes, en particulier en ce qui concerne les abus graves subis par les travailleurs migrants, le Groupe de travail a estimé que de nombreux défis subsistent. Il a recommandé, entre autres, d'adopter une loi sur l'obligation de diligence raisonnable en matière de droits humains et d'améliorer l'accès aux recours judiciaires et non judiciaires pour toutes les victimes d'abus commis par des entreprises, dans tous les secteurs¹⁰⁸.

172. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à renforcer leur coopération avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme¹⁰⁹ et aux Recommandations CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises et CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail¹¹⁰, en vue de sensibiliser les entreprises à leurs responsabilités et à leur rôle important dans l'aide à la réadaptation et au rétablissement des victimes, ainsi que dans l'accès des victimes à des recours effectifs.

d. Mesures de prévention et de détection de la corruption

173. La traite des êtres humains peut s'inscrire dans différents contextes. Les trafiquants d'êtres humains peuvent faire partie de groupes criminels organisés, qui ont souvent recours à la corruption pour contourner la loi et au blanchiment de capitaux pour dissimuler les bénéfices de leurs agissements. L'organe du Conseil de l'Europe à qui revient le rôle principal en matière de lutte contre la corruption est le Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Ses rapports par pays sont utiles pour combler les lacunes structurelles de la prévention de la corruption, y compris potentiellement dans un contexte de traite.

174. En Italie, le cadre national pour la prévention et la lutte contre la corruption est fourni par la stratégie nationale de lutte contre la corruption adoptée en janvier 2023. Elle ne contient pas de mesures spécifiques concernant la corruption dans le contexte de la traite. L'Autorité nationale anticorruption (ANAC) est l'autorité indépendante chargée de la prévention de la corruption dans l'administration.

175. Le premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains et les formes graves d'exploitation (2016-2018) prévoyait des recherches sur le rôle de la criminalité organisée et de la corruption dans le cadre de la traite, qui n'ont pas été menées. Le nouveau PAN ne contient aucune mesure concernant la prévention et la détection de la corruption dans les affaires de traite.

¹⁰⁷ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 80.

¹⁰⁸ <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/50/40/Add.2&Lang=E>

¹⁰⁹ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf

¹¹⁰ [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.

[Recommandation CM/Rec\(2022\)21](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, accompagnée d'un exposé des motifs, adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2022.

176. Aucune information n'a été fournie par les autorités sur des cas de traite des êtres humains impliquant des responsables publics. Selon les informations disponibles, dans une affaire datant de 2021, un inspecteur du travail a été poursuivi pour avoir fourni une couverture à un chef de gang et à un employeur qui recrutaient et exploitaient des travailleurs agricoles, en échange d'avantages économiques. La personne concernée a plaidé coupable de l'infraction¹¹¹.

177. Le GRETA prend note du dernier rapport du GRECO sur l'Italie (2022) qui concluait que, si la plupart des recommandations relatives à la prévention de la corruption dans le système judiciaire avaient été traitées de manière satisfaisante, une législation sur les incompatibilités et les restrictions à l'exercice de fonctions politiques et gouvernementales par les juges et les magistrats était toujours attendue (2022)¹¹².

178. Le GRETA invite les autorités italiennes à introduire dans les politiques générales de lutte contre la corruption des mesures anticorruption dans le contexte de la traite, et à les appliquer de façon effective.

V. Thèmes de suivi spécifiques à l'Italie

1. Mesures visant à prévenir et à combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

179. Dans son deuxième rapport, le GRETA exhortait les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour prévenir et combattre la traite à des fins d'exploitation par le travail, notamment en renforçant les capacités et la formation des inspecteurs du travail, en mettant en place des mécanismes efficaces permettant aux migrants en situation irrégulière de porter plainte contre leurs employeurs, ainsi qu'en sensibilisant le grand public et les travailleurs migrants. Le GRETA exhortait également les autorités à renforcer l'identification proactive des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail¹¹³.

180. La traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail reste un sujet de préoccupation majeur en Italie. Les secteurs à haut risque sont notamment l'agriculture, le travail domestique, l'industrie textile, la restauration, la construction et les stations de lavage. Ces secteurs se caractérisent par la plus forte proportion de travail irrégulier (par exemple, absence de contrat et/ou de permis de séjour), selon les estimations de l'Institut national des statistiques (ISTAT)¹¹⁴.

181. Afin de prévenir et de combattre le phénomène, les autorités italiennes ont adopté plusieurs politiques et mesures au cours de la période couverte par le rapport, en particulier en ce qui concerne le secteur agricole. Comme indiqué au paragraphe 28, le plan national de lutte contre l'exploitation par le travail et le recrutement illégal dans l'agriculture a été adopté le 20 février 2020. Il comprend des mesures dans les domaines de la prévention, des poursuites, de la protection et de l'intégration sociale des victimes, en particulier le développement d'un système d'information pour les employeurs et les travailleurs, le renforcement du réseau en faveur d'un travail agricole de qualité (voir également paragraphe 170), la planification de solutions de logement décent et de transport pour les travailleurs agricoles, l'organisation de campagnes d'information du public, et la création d'un système national pour la réinsertion des victimes.

182. En outre, le décret législatif n° 173 du 11 novembre 2022 a introduit la « conditionnalité sociale » pour les bénéficiaires des fonds de la politique agricole commune (PAC), selon laquelle les agriculteurs doivent respecter le droit social et le droit du travail de l'UE pour recevoir des fonds de la PAC.

¹¹¹ Quatrième rapport sur l'exploitation par le travail et la protection des victimes, Altro Diritto/FLAI CGIL, 2022, p. 19. Consultable sur : <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/quarto-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf> (en italien).

¹¹² <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a8018a>

¹¹³ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 101-102, et paragraphe 158.

¹¹⁴ Travail domestique : 781 900 travailleurs irréguliers (26,1 %) ; commerce : 333 600 (11,1 %) ; industrie manufacturière : 241 400 (8,1 %) ; hôtellerie et restauration : 229 700 (7,7 %) ; agriculture : 220 500 (7,4 %). Source : plan national de lutte contre le travail non déclaré (2020).

183. Un plan de lutte contre le travail non déclaré (2023-2025) a été adopté en décembre 2022. Sa mise en œuvre est suivie par un comité national chargé de prévenir et de combattre le travail non déclaré, présidé par le ministère du Travail et des Politiques sociales et composé de toutes les administrations concernées ainsi que de représentants des syndicats et des organisations d'employeurs. Le plan comprend des mesures visant à améliorer la collecte de données sur le phénomène, le renforcement des inspections du travail, le renforcement des obligations et des sanctions pour les employeurs, ainsi que des formations destinées aux agences publiques pour l'emploi et aux services d'emploi privés sur l'exploitation par le travail dans l'agriculture. Le GRETA déplore qu'à la suite de l'actualisation du plan, en avril 2023, il ne soit plus envisagé de modifier la loi consolidée sur l'immigration pour prendre en compte les liens entre immigration et emploi illégal.

184. Afin d'améliorer l'identification et l'orientation des victimes d'exploitation par le travail dans l'agriculture et de promouvoir une approche homogène dans toute l'Italie, des « lignes directrices sur l'identification, la protection et l'assistance aux victimes de l'exploitation par le travail dans l'agriculture » ont été adoptées le 7 octobre 2021 dans le cadre du plan mentionné au paragraphe 181¹¹⁵. Elles ont été rédigées par un groupe de travail composé de structures publiques, d'organisations internationales et de syndicats. Les régions et les provinces autonomes sont censées adopter des mesures pour mettre en œuvre les lignes directrices, notamment par le biais de plans d'intervention multisectoriels et interinstitutionnels. Cependant, au moment de la visite du GRETA, toutes les régions ou provinces autonomes n'avaient pas encore adopté de telles mesures. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités italiennes ont indiqué que, jusque-là, les lignes directrices n'ont été mises en œuvre en vertu d'un acte formel que par la Région de Campanie, le 29 juillet 2022. Dans d'autres régions du sud de l'Italie, les comités locaux de lutte contre le recrutement illégal, créés dans le cadre du projet « Su.Pr.Eme », mis en œuvre d'octobre 2019 à octobre 2022 (voir paragraphe 195), planifient des méthodes pour mettre en place le mécanisme d'orientation décrit dans les lignes directrices, et la planification d'un nouveau programme est en cours pour assurer la continuité de ce projet. Il a été demandé aux régions du Centre-Nord de travailler en synergie en s'appuyant sur les lignes directrices nationales et de créer un système régional de gouvernance pour la protection des victimes de l'exploitation par le travail, y compris dans des secteurs autres que l'agriculture.

185. Les lignes directrices couvrent toutes les victimes potentielles de traite des êtres humains, de pourvoi illicite de main-d'œuvre et d'exploitation par le travail (*caporalato*), d'esclavage et de travail irrégulier « pour lesquelles il existe au moins un des indicateurs d'exploitation prévus par le Code pénal ». Cependant, à la connaissance du GRETA, les seuls indicateurs d'exploitation dans le CP se trouvent dans l'article 603 bis et, en tant qu'indicateurs, ils ne peuvent être considérés comme obligatoires, ni exhaustifs. Par conséquent, le GRETA ne comprend pas clairement dans quelles circonstances et selon quels indicateurs les victimes d'exploitation par le travail peuvent être identifiées sur la base desdites lignes directrices. Le processus d'identification se déroule en deux phases (pré-identification et identification formelle, voir également paragraphe 220), et le rôle des syndicats dans la phase de pré-identification est explicitement reconnu. Le GRETA a été informé qu'il est envisagé d'étendre les lignes directrices à d'autres secteurs d'activité économique exposés au risque d'exploitation et d'emploi illégal.

186. L'inspection nationale du travail et le Commandement des carabinieri pour la protection du travail jouent tous deux un rôle dans la prévention de la traite à des fins d'exploitation par le travail et dans la détection des victimes potentielles. Comme mentionné dans les précédents rapports du GRETA, l'inspection nationale du travail est chargée de veiller à la bonne mise en œuvre des normes relatives au travail et à la sécurité sociale. Les inspecteurs du travail peuvent effectuer des inspections inopinées sur les lieux de travail. Ils ne peuvent pénétrer dans un domicile privé qu'avec l'autorisation du propriétaire, excepté si l'adresse coïncide avec celle d'un entrepreneur ou d'une société enregistrée¹¹⁶.

¹¹⁵ <https://integrazionemigranti.gov.it/en-gb/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2030/National-Guidelines-on-identification-protection-and-assistance-to-victims-of-labour-exploitation-in-agriculture>

¹¹⁶ Voir Cour constitutionnelle, décision 10/1971 du 29 janvier 2023. S'il est question d'un employé de maison travaillant pour un particulier et non d'un entrepreneur ou d'une société enregistrée, les inspecteurs du travail ne peuvent pénétrer dans le domicile privé qu'avec l'accord du propriétaire.

187. Il y a 2 412 inspecteurs du travail et inspecteurs techniques certifiés à travers l'Italie (données au 31 décembre 2022)¹¹⁷, dont 340 inspecteurs du travail ont été recrutés à la fin de 2022 et n'étaient pas encore opérationnels au moment de la visite du GRETA, car ils n'avaient pas terminé leur formation initiale. Environ 1 600 inspecteurs du travail peuvent effectivement participer aux inspections. Dans la région du Piémont, visitée par le GRETA, il y a environ 185 inspecteurs du travail et 69 inspecteurs techniques, pour quelque 220 000 entités soumises à l'inspection, ce qui est nettement insuffisant. Le GRETA rappelle qu'il importe d'allouer des ressources humaines suffisantes pour garantir l'efficacité de l'inspection du travail et renvoie aux normes applicables établies par l'OIT¹¹⁸. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités italiennes ont indiqué que le plan de recrutement de l'inspection nationale du travail pour 2022-2024 prévoit un effectif de 2 580 agents, dont 900 inspecteurs du travail et 1 174 inspecteurs techniques.

188. En outre, le Commandement des carabinieri 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. Les officiers du Commandement des carabinieri sont qualifiés pour agir en tant qu'inspecteurs du travail et officiers de police criminelle. Ils interviennent de manière autonome ou prêtent main-forte à d'autres organismes¹¹⁹. On compte 581 officiers formés comme inspecteurs du travail dans le Commandement des carabinieri pour la protection du travail.

189. Le programme des activités de contrôle de l'inspection nationale du travail prévoit pour 2023 la réalisation de 75 000 inspections par les inspecteurs du travail et/ou le Commandement des carabinieri pour la protection du travail, soit une augmentation d'environ 18 % par rapport à 2022. La lutte contre le *caporalato* et le travail non déclaré figurent parmi les priorités.

190. Des efforts ont été déployés pour développer une approche interinstitutionnelle lors des inspections du travail, avec la participation d'un large éventail d'acteurs y compris des médiateurs culturels et des membres d'entités de lutte contre la traite des êtres humains. Le projet « ALT CAPORALATO ! » mis en œuvre par l'inspection nationale du travail et l'OIM d'octobre 2019 à septembre 2021 visait à prévenir et à combattre l'exploitation des travailleurs migrants dans divers secteurs économiques (agriculture, logistique, construction et fabrication) et couvrait plusieurs régions (Abruzzes, Émilie-Romagne, Latium, Lombardie, Marches, Piémont, Toscane, Ombrie et Vénétie). Il prévoyait la participation de médiateurs culturels lors des inspections du travail, la formation des inspecteurs du travail et des médiateurs culturels, ainsi que des initiatives de sensibilisation des travailleurs migrants. La deuxième phase du projet, « ALT CAPORALATO DUE ! », mise en œuvre de décembre 2022 à décembre 2024, couvre tous les secteurs d'activité et toutes les régions d'Italie. L'accord entre l'inspection nationale du travail et l'OIM a été renouvelé récemment, ce qui permet à cette dernière d'avoir des médiateurs culturels dans les services d'assistance et d'information de certains bureaux régionaux de l'inspection nationale du travail¹²⁰. Des modèles de plaintes sont mis à disposition dans différentes langues étrangères¹²¹. Selon tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite du GRETA, la mise en œuvre de l'approche interinstitutionnelle et l'implication des médiateurs culturels ont eu un impact très positif sur l'identification des victimes, et le PAN de lutte contre la traite pour 2022-2025 en fait l'une des actions prioritaires. Cependant, certains interlocuteurs ont regretté que la participation des ONG spécialisées aux inspections soit moins fréquente.

191. Aucune donnée n'a été fournie sur le nombre de victimes potentielles de la traite des êtres humains détectées par les inspecteurs du travail et le Commandement des carabinieri pour la protection du travail au cours de la période de référence. Le GRETA a été informé que, lors d'inspections impliquant des médiateurs culturels de l'OIM, environ 5 000 victimes potentielles de formes graves d'exploitation par le travail ont été détectées, et plus de 1 100 *caporali* ont été signalés aux autorités judiciaires. Dans la région

¹¹⁷ L'inspection nationale du travail se compose d'inspecteurs du travail habilités à mener des inspections inopinées dans tous les secteurs d'activité, ainsi que d'inspecteurs techniques habilités à mener des inspections dans des secteurs spécifiques (secteur du bâtiment, notamment) pour vérifier la bonne application des règles destinées à protéger la sécurité des travailleurs.

¹¹⁸ Voir OIT, Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail (2022), pp. 20-21. Voir aussi OIT, Commission de l'emploi et de la politique sociale, Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail (2006), GB.297/ESP/3, paragraphe 13.

¹¹⁹ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 87.

¹²⁰ Les services d'assistance gérés par l'OIM sont présents à Coni, Ferrare, L'Aquila, Foggia, Reggio de Calabre et Bari.

¹²¹ Anglais, français, roumain, chinois, arabe, bengali, punjabi, ourdou, ukrainien et russe.

du Piémont, les inspecteurs du travail ont informé le GRETA qu'ils recevaient des demandes d'intervention liées au *caporalato* et qu'ils travaillaient avec des médiateurs culturels fournis par l'OIM afin d'atteindre les travailleurs migrants (par exemple, dans les ateliers de confection textile employant des travailleurs chinois). Il a été fait référence à une enquête sur un cas de *caporalato* concernant l'externalisation d'une production alimentaire à des travailleurs égyptiens. Toutefois, l'inspection du travail du Piémont n'a identifié aucune victime de la traite des êtres humains.

192. Des inquiétudes subsistent quant au fait que les capacités des inspecteurs du travail soient insuffisantes pour prévenir et combattre efficacement la traite des êtres humains. Les ressources humaines des inspections du travail régionales et territoriales ne permettent pas de mener un nombre suffisant d'inspections inopinées dans les secteurs à haut risque, y compris dans les lieux de travail éloignés. Par ailleurs, si la formation initiale des inspecteurs du travail couvre la question de la traite, aucun cours systématique n'est organisé dans le cadre de leur formation continue. Par exemple, à Foggia, où l'exploitation par le travail dans l'agriculture est un problème majeur, le GRETA a été informé que les inspecteurs du travail n'ont jamais été formés à la traite.

193. Alors que le travail domestique est considéré comme un secteur à haut risque, le GRETA n'a été informé d'aucune mesure de sensibilisation ciblant les travailleurs domestiques au cours de la période de référence, ni de mesures spécifiques visant à détecter les victimes de la traite parmi ceux-ci. Comme indiqué au paragraphe 186, la possibilité de mener des inspections du travail dans les domiciles privés est limitée et, selon les autorités, en pratique ces inspections ont lieu à la suite de plaintes déposées par les employés de maison à la fin de la relation de travail. De plus, la situation de ces travailleurs n'attire guère l'attention du système de justice pénale. Le plan national sur le travail non déclaré (voir paragraphe 183) envisage la création d'un site web dédié à l'enregistrement et à la gestion des relations de travail avec les travailleurs domestiques. Toutefois, il n'envisage pas la fixation d'un salaire minimum pour cette catégorie de travailleurs.

194. En outre, l'exploitation du travail par des entités déguisées en agences d'emploi temporaire suscite des inquiétudes. Pour faire partie du réseau de l'Agence nationale pour les politiques actives en faveur de l'emploi (ANPAL) et exercer des services en matière d'emploi, il faut être inscrit sur le registre national des agences pour l'emploi¹²². Le Plan national de lutte contre le travail non déclaré prévoit le renforcement du suivi des services privés d'intermédiation en matière d'emploi.

195. Des mesures ont été prises pour remédier à la situation des travailleurs migrants, en particulier dans le secteur agricole et dans le sud de l'Italie. Par exemple, le projet « Su.Pr.Eme », mis en œuvre avec un financement de l'AMIF (30 millions d'euros) d'octobre 2019 à octobre 2022, s'adressait aux migrants travaillant dans cinq régions du sud de l'Italie (Pouilles, Basilicate, Calabre, Campanie et Sicile)¹²³. Il englobait l'accès à un logement décent, la promotion du travail régulier, le renforcement des services de santé et la promotion de l'intégration sociale et économique. Un autre projet, « PIU Su.Pr.Eme », mis en œuvre grâce à un financement conjoint du ministère du Travail et de la Politique sociale et de l'AMIF (19 millions d'euros), couvrait les mêmes régions avec pour cible les travailleurs migrants dans le secteur de l'agriculture¹²⁴. Il a permis, entre autres, le développement de logements sociaux et d'hébergements partagés pour les travailleurs migrants, ainsi que la mise en place de plans d'action individuels pour l'intégration sociale et professionnelle de ces travailleurs. Dans le cadre de ce projet, depuis juin 2021, un « service d'assistance *anti-caporalato* » fournit des informations dans plusieurs langues sur l'exploitation par le travail au moyen d'un site web dédié et d'une ligne d'assistance téléphonique gratuite (#800 939 000)¹²⁵.

¹²² <https://www.anpal.gov.it/agenzie-per-il-lavoro>

¹²³ Su.Pr.Eme. Italia (*Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni meno sviluppate*).

¹²⁴ P.I.U. Su.Pr.Eme. (*Percorsi Individualizzati di Uscita dallo Sfruttamento*).

¹²⁵ <https://www.helpdeskanticaporalato.org/>

196. Quelques syndicats italiens sont actifs en matière de sensibilisation et d'assistance aux victimes potentielles, notamment dans le secteur de l'agriculture. Par exemple, le syndicat FAI-CSIL a mis en place une ligne d'assistance téléphonique (*SOS Caporalato*, #800 199 100) à laquelle les travailleurs agricoles peuvent signaler des situations d'exploitation par le travail. Le syndicat FLAI-CGIL soutient et représente régulièrement les victimes dans le cadre de procédures pénales et, comme mentionné au paragraphe 108, il coopère avec le centre universitaire *Altro Diritto* pour la publication de recherches sur les cas d'exploitation par le travail devant le système de justice pénale.

197. Les autorités italiennes ont également évoqué l'adoption d'un plan national pour l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale et de projets dédiés à l'inclusion professionnelle des réfugiés et des bénéficiaires d'autres formes de protection spéciale. En particulier, le projet PUOI (*Protezione Unita a Obiettivo Integrazione*), mis en œuvre sur la période 2019-2021, a permis à près de 2 000 réfugiés et bénéficiaires d'une protection humanitaire de suivre des stages dans différents secteurs (tourisme, commerce, soins sociaux et de santé, agriculture), ainsi que de recevoir une bourse individuelle d'environ 6 000 euros. En outre, un protocole d'accord triennal a été signé en mai 2022 entre le Gouvernement italien, l'Association nationale des constructeurs italiens et les syndicats, afin de former 3 000 réfugiés, y compris des enfants non accompagnés et de jeunes adultes, à un emploi dans le secteur de la construction.

198. Tout en saluant les mesures adoptées par les autorités italiennes pour lutter contre les risques d'exploitation par le travail, le GRETA constate que le nombre de victimes de la traite ou de l'exploitation par le travail identifiées ces dernières années n'a cessé d'augmenter. Le phénomène reste profondément ancré dans certains secteurs d'activité fortement dépendants de la main-d'œuvre étrangère. De nombreux interlocuteurs ont déploré le manque de volonté politique pour s'y attaquer efficacement, compte tenu de l'importance de ces secteurs pour l'économie italienne.

199. En outre, les capacités du système d'accueil italien sont jugées insuffisantes par rapport au nombre de migrants qui arrivent chaque année, et nombre d'entre eux sont confrontés à la marginalisation et à des conditions de vie difficiles qui les rendent plus vulnérables à la traite aux fins d'exploitation par le travail¹²⁶.

200. Lors de la visite, le GRETA s'est rendu dans les campements informels de migrants de Borgo Mezzanone (à Manfredonia, dans les Pouilles), implantés depuis 2002 à côté d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA) et de la commission territoriale pour l'octroi de la protection internationale de Foggia. Environ 2 000 migrants vivaient dans le campement au moment de la visite, et leur nombre serait beaucoup plus élevé pendant la saison des récoltes. Il s'agit principalement de ressortissants du Nigéria, du Ghana, de la Gambie, de la Côte d'Ivoire, du Togo, de la Somalie, de l'Afghanistan et du Pakistan. Certains vivent là depuis plus de 10 ans. La plupart d'entre eux sont des sans-papiers qui travaillent dans des fermes, mais il y a aussi des demandeurs d'asile, des réfugiés et des travailleurs réguliers qui n'ont pas les moyens de payer un loyer en raison de leurs faibles revenus et/ou de la courte durée de leur permis de travail. Dans le campement, les migrants vivent dans des conditions inhumaines, sans accès à l'eau potable et sans installations sanitaires, avec un accès limité à l'électricité. L'ONG INTERSOS leur fournit une assistance humanitaire et des ONG de lutte contre la traite, telles qu'Oasi2, visitent régulièrement le campement avec des médiateurs culturels pour détecter les victimes potentielles de traite et d'exploitation par le travail, et leur fournir des informations et un soutien. Les ONG ont également alerté le GRETA sur la situation des femmes vivant dans le campement, qui seraient victimes à la fois d'exploitation par le travail dans les champs et d'exploitation sexuelle au sein du campement.

¹²⁶ Selon les recherches, les travailleurs migrants, y compris les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière restent majoritaires parmi les victimes dans les cas d'exploitation par le travail. Voir le quatrième rapport sur l'exploitation par le travail et la protection des victimes, Altro Diritto/FLAI CGIL, 2022. <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/quarto-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf> (en italien).

201. Le GRETA a été informé qu'il existe en Italie 38 campements de fortune de ce type pour travailleurs migrants. Le GRETA est vivement préoccupé par l'inaction des autorités italiennes face à cette situation humanitaire déplorable, qui engendre des risques accrus de traite. Les autorités ont indiqué que, dans le cadre du plan national pour la relance et la résilience, adopté en mai 2021, 200 millions d'euros seront alloués aux administrations locales afin de fermer les campements informels, d'apporter des solutions de logement aux migrants et d'améliorer leur inclusion sociale. Le GRETA a été informé que les villes de Foggia et Manfredonia ont signé un protocole avec le ministère de l'Intérieur en vue de construire 500 places de logement temporaire pour les travailleurs saisonniers, ainsi que de transformer le CARA en hébergements pour environ 400 personnes. Tout en saluant ces mesures, le GRETA est préoccupé par le fait que les mesures prévues sont insuffisantes pour répondre aux besoins des milliers de travailleurs migrants vivant dans ce campement informel. Le GRETA se réfère au rapport du Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme (juin 2022), qui souligne que des solutions durables doivent être trouvées sur la base des droits humains et de la dignité des travailleurs, et ouvrant la voie à la pleine intégration des travailleurs dans la société¹²⁷.

202. Le décret sur les flux (*Decreto Flussi*), qui établit des quotas annuels du nombre de ressortissants de pays tiers autorisés à venir travailler en Italie, prévoit qu'en 2023, 82 705 personnes pourront bénéficier d'un visa de travail, dont 22 000 pour un travail saisonnier dans l'agriculture, 44 000 pour un travail saisonnier dans d'autres secteurs, et 27 700 pour un travail non saisonnier. Ces chiffres sont faibles par rapport à la forte demande de main-d'œuvre étrangère, obligeant les employeurs à recourir à une main-d'œuvre irrégulière fournie par les trafiquants et les organisations criminelles. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités ont affirmé que le plan triennal pour le *Decreto Flussi* (2023-2025), publié en octobre 2023, a élevé les quotas de permis de travail. Le dispositif proposé prévoirait l'octroi de 452 000 permis dont 136 000 en 2023, 151 000 en 2024 et 165 000 en 2025. Il est également prévu de renforcer la formation professionnelle dans les pays d'origine avant le départ pour l'Italie.

203. En raison des politiques mises en œuvre ces dernières années pour lutter contre la migration irrégulière, de nombreux travailleurs hésitent à signaler leur exploitation aux autorités par crainte de détention, voire d'expulsion. Les autorités italiennes ont affirmé qu'afin d'éviter les représailles et d'instaurer un climat de confiance avec les travailleurs migrants en situation irrégulière, les inspecteurs du travail sont tenus de garantir la confidentialité des motifs ayant déclenché l'inspection et qu'en cas de constat d'emploi illégal, les travailleurs concernés doivent se voir remettre un document spécifique résumant leurs droits¹²⁸. Le GRETA note toutefois qu'une copie de la brochure signée par le travailleur en situation irrégulière est envoyée à la police (*questura*). En outre, les possibilités de régularisation des migrants irréguliers sont réduites, en particulier depuis la suppression du permis de séjour pour raisons humanitaires par la loi n° 132 du 1^{er} décembre 2018 et, plus récemment, du fait des modifications apportées au permis de séjour pour protection spéciale (voir paragraphes 20 et 280). Le GRETA se réfère aux Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sur l'Italie (2022), qui se dit préoccupé par le fait que la loi n° 132 susmentionnée a contribué à une augmentation du nombre de migrants en situation irrégulière et accru leur risque d'exploitation, et recommande de revoir la loi dans le but d'accroître la régularisation des migrants¹²⁹.

¹²⁷ <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5040add2-visit-italy-report-working-group-issue-human-rights-and>

¹²⁸ Voir le [document](#) approuvé au titre du décret interministériel du 10 février 2017 par le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail et des Politiques sociales.

¹²⁹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FITA%2FCO%2F6&Lang=en

204. **Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures supplémentaires pour prévenir, détecter et combattre efficacement la traite aux fins d'exploitation par le travail, en tenant compte de la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres¹³⁰ et de la Note d'orientation du GRETA sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail¹³¹. Les autorités devraient notamment :**

- **veiller à ce que les inspecteurs du travail disposent de ressources suffisantes pour remplir leur mandat et mener des inspections proactives et inopinées, y compris dans les zones reculées où il existe un risque de traite, sans que les travailleurs aient déposé une plainte ;**
- **renforcer le contrôle du travail domestique, des agences de recrutement et de travail temporaire, des chaînes d'approvisionnement ainsi que d'autres secteurs à risque ;**
- **établir des mécanismes de signalement sûrs et des mécanismes de plainte efficaces pour les travailleurs, afin que les victimes d'abus ou de situations d'exploitation puissent signaler leur cas sans crainte des répercussions ;**
- **mettre en place des accords de coopération opérationnelle et de partage des données entre les inspecteurs du travail et les membres des forces de l'ordre pour veiller à ce que les informations sur la situation personnelle des travailleurs, quelle que soit leur source (inspections du travail, inspections conjointes, mécanismes de signalement ou de plainte), ne soient pas utilisées pour faire appliquer la législation sur l'immigration, mais pour s'attaquer aux auteurs des infractions de traite ;**
- **veiller à ce que les conditions de vie et de travail des travailleurs migrants, y compris dans le secteur agricole, respectent toutes les exigences fixées par la législation en vue de prévenir les abus et l'exploitation. Il conviendrait de prendre des mesures immédiates pour fermer les campements informels, assurer des conditions de vie et de travail durables aux personnes qui y vivent et veiller à ce qu'elles puissent régulariser leur statut en matière de séjour.**

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

- **élargir des voies légales d'immigration et améliorer le système d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile en tant que mesure effective pour réduire la vulnérabilité à la traite ;**
- **former davantage les inspecteurs, ainsi que les agents des services répressifs, procureurs et juges, sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les droits des victimes ;**
- **sensibiliser le grand public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants aux risques liés à la traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **développer la collecte de données sur le nombre de victimes présumées de la traite détectées lors des inspections du travail.**

206. **Le GRETA invite également les autorités italiennes à développer davantage la coopération avec les ONG spécialisées dans la conduite d'inspections du travail interinstitutionnelles.**

¹³⁰

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a83df5

¹³¹

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

2. Mesures visant à décourager la demande

207. Réduire la demande de services qui tend à encourager la traite est l'une des priorités du deuxième plan d'action national contre la traite et les formes graves d'exploitation des êtres humains (2022-2025). À cet égard, le plan prévoit principalement des mesures préventives telles que des activités de sensibilisation à un tourisme responsable et conscient, la sensibilisation dans les écoles, ainsi que des projets de recherche sur la réduction de la demande de services fournis par les victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et sur le recrutement de victimes sur internet.

208. Des actions de sensibilisation sont menées par le service d'assistance téléphonique contre la traite, notamment à l'occasion des Journées européenne et mondiale contre la traite (30 juillet et 18 octobre, respectivement). En outre, à l'occasion du 20^e anniversaire de la ligne d'assistance téléphonique (2022), des vidéos de sensibilisation au phénomène de la traite ont été produites et diffusées en coopération avec le Département de l'égalité des chances¹³².

209. Une cartographie de la prostitution de rue est périodiquement réalisée par des ONG spécialisées et coordonnée par la ligne d'assistance téléphonique. Cette opération permet de détecter les éventuelles victimes de la traite, d'aider les personnes qui souhaitent sortir de la prostitution et des situations d'exploitation sexuelle et de comprendre le phénomène de l'exploitation sexuelle dans la rue afin de contribuer à l'élaboration de mesures visant à décourager la demande¹³³. Selon les données fournies, le nombre de personnes se prostituant dans la rue en Italie a diminué, en particulier pendant la pandémie de covid-19 (2 608 en octobre 2019, 1 631 en novembre 2021 et 1 440 en octobre 2022). Parmi les personnes en situation de prostitution de rue, on constate une augmentation de la proportion de ressortissants de pays européens et latino-américains (par rapport aux pays africains). Des efforts sont mis en œuvre par des ONG spécialisées pour améliorer les contacts avec les personnes en situation de prostitution de rue, par exemple en surveillant les sites web de services sexuels et les applications, les appels téléphoniques ou encore les visites effectuées dans des appartements et les lieux informels.

210. Les mesures visant à décourager la demande de travail forcé et la traite à des fins d'exploitation par le travail sont décrites dans d'autres parties du rapport (voir paragraphes 170, 182 et 183). Elles visaient particulièrement le secteur agricole, par le biais de la coopération avec les secteurs privés, du renforcement du réseau de la qualité du travail agricole et de l'introduction d'une « conditionnalité sociale » pour les bénéficiaires de la politique agricole commune.

211. L'utilisation des services de victimes de la traite n'est toujours pas érigée en infraction en Italie. Au cours de la visite, les autorités ont évoqué une possible évolution du système juridique à cet égard dans le cadre de la révision de la directive 2011/36/UE sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et la protection de ses victimes.

212. **Rappelant sa précédente recommandation, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient intensifier leurs efforts pour décourager la demande de services de victimes de la traite, en partenariat avec la société civile, les syndicats, le secteur privé et les médias. Elles devraient notamment :**

- **continuer à sensibiliser le public à la traite à des fins d'exploitation sous toutes ses formes et aux risques de traite des êtres humains en ligne ;**
- **incriminer l'utilisation de services qui font l'objet d'une exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention.**

¹³² <https://osservatoriointerventitratta.it/video-di-sensibilizzazione-una-strada-per-rinascere/>

¹³³ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 132.

3. Mesures aux frontières

213. Les opérations de recherche et de sauvetage de migrants en Méditerranée centrale ont continué d'être menées par les autorités italiennes avec le soutien de l'opération THEMIS de FRONTEX, lancée en février 2018. Dans le deuxième rapport du GRETA, il a été fait référence au protocole d'accord conclu en 2017 entre l'Italie et la Libye, qui a été renouvelé en 2022¹³⁴. En vertu de ce protocole, les autorités italiennes apportent un soutien matériel, technique et informatif aux autorités libyennes dans l'objectif d'améliorer la lutte contre le trafic de migrants et de mener des opérations de sécurité et de sauvetage. En conséquence, un nombre croissant d'opérations de sécurité et de sauvetage ont été menées par la Libye (plus de 23 500 migrants ont été secourus ou interceptés par les garde-côtes libyens en 2022, contre 9 200 en 2019)¹³⁵. Les migrants sont débarqués en Libye et généralement placés dans des centres de détention gérés par les autorités libyennes jusqu'à ce qu'ils soient renvoyés dans leur pays d'origine. De nombreux rapports d'organisations internationales et d'ONG ont dénoncé la situation dans les centres de détention en Libye. Selon un rapport du Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies publié en 2022, les migrants peuvent être placés dans ces centres de détention pour une durée indéterminée, dans des conditions qui s'apparentent à de la torture et à des traitements inhumains ou dégradants¹³⁶.

214. Dans une lettre récente de janvier 2023, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a renouvelé son appel à l'Italie pour qu'elle suspende ses activités de coopération avec les garde-côtes libyens, compte tenu de la situation en matière de sécurité en Libye et du grand nombre d'éléments faisant état de graves violations des droits humains subies par les migrants et les demandeurs d'asile renvoyés dans ce pays. En outre, selon le HCR, la Libye ne remplit pas les critères pour être désignée comme lieu sûr aux fins de débarquement après un sauvetage en mer et les États devraient s'abstenir de renvoyer en Libye toute personne secourue en mer¹³⁷.

215. Le GRETA note qu'une affaire contre l'Italie a été communiquée par la Cour européenne des droits de l'homme en juin 2019 concernant la coordination alléguée par les garde-côtes italiens d'une opération de recherche et de sauvetage menée par les garde-côtes libyens. Les requérants estiment que les autorités italiennes ont violé, entre autres, les articles 3 et 4 de la CEDH en les ayant exposés au risque d'être renvoyés en Libye¹³⁸. En outre, certaines informations font état de navires commerciaux ayant mené des opérations de sauvetage en mer et repoussé des migrants vers les garde-côtes libyens, alors que les opérations de sécurité et de sauvetage étaient coordonnées par les garde-côtes italiens. En décembre 2019, une communication individuelle a été adressée au Comité des droits de l'homme des Nations Unies contre l'Italie, alléguant que des garde-côtes italiens avaient chargé un navire commercial de mener des opérations de sécurité et de sauvetage de migrants qui ont ensuite été interceptés par la Libye¹³⁹.

216. Afin de sauver des vies et de prévenir les abus (y compris la traite des êtres humains) sur les routes migratoires, les autorités italiennes ont financé le mécanisme de transit d'urgence du HCR, qui permet d'évacuer en toute sécurité les réfugiés et demandeurs d'asile vulnérables de Libye vers le Niger et le Rwanda. Les autorités italiennes ont également coopéré avec le HCR pour la mise en place de corridors humanitaires vers l'Italie pour ces personnes. D'après les données officielles communiquées, en novembre 2022, 487 personnes « ayant manifestement besoin d'une protection internationale » enregistrées par le HCR ont été évacuées de la Libye vers l'Italie, dont 286 ont été hébergées dans des structures du dispositif d'accueil italien et 201 dans des structures d'ONG.

¹³⁴ « 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'État libyen et la République italienne ». Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 219.

¹³⁵ Source HCR.

¹³⁶ [Nowhere but back: Assisted return, reintegration and the human rights protection of migrants in Libya | OHCHR](#)

¹³⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), *Position du HCR sur la qualification de la Libye en tant que pays tiers sûr et en tant que lieu de débarquement sûr après un sauvetage en mer, septembre 2020*, consultable sur : <https://www.refworld.org/docid/5f1edee24.html>

¹³⁸ [S.S. et autres c. Italie \(coe.int\)](#)

¹³⁹ https://www.glanlaw.org/files/ugd/14ee1a_e0466b7845f941098730900ede1b51cb.pdf

217. Le GRETA est profondément préoccupé par le fait que la coopération des autorités italiennes avec les garde-côtes libyens se traduit par un nombre croissant de migrants renvoyés en Libye, où ils sont exposés à des risques élevés de violations graves des droits humains dans les centres de détention, y compris l'esclavage, le travail forcé et l'exploitation sexuelle. Ceci est d'autant plus préoccupant que, comme mentionné au paragraphe 235, il existe des indicateurs de plus en plus forts de la présence importante de victimes ou de victimes potentielles de la traite se rendant en Italie depuis la Libye. Le GRETA rappelle que les obligations au titre des articles 7 et 32 de la Convention de renforcer les contrôles aux frontières et de recourir à la coopération internationale visent à prévenir la traite des êtres humains et la traite répétée, ainsi qu'à détecter et à identifier les victimes potentielles de la traite. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités italiennes ont affirmé que la coopération avec les autorités libyennes vise à renforcer leurs capacités à gérer les flux migratoires et à lutter contre la traite, tout en faisant baisser le nombre de décès en mer et en donnant la priorité au respect des droits humains, du droit humanitaire et du droit international.

218. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour veiller à ce que la coopération internationale soit employée à des fins de prévention et de détection de la traite dans le cadre des mesures aux frontières et à suspendre l'application du protocole d'accord avec la Libye.

4. Identification des victimes de la traite

219. Dans son deuxième rapport, le GRETA exhortait les autorités italiennes à mettre en œuvre un mécanisme national d'orientation (MNO), à redoubler d'efforts pour identifier de manière proactive les victimes de la traite à des fins d'exploitation autre que sexuelle, à assurer l'identification des victimes potentielles à tous les postes-frontières, et à fournir des ressources suffisantes aux ONG impliquées dans l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, y compris celles qui participent à des opérations de sauvetage en mer¹⁴⁰.

220. Comme le précédent PAN de lutte contre la traite, le PAN 2022-2025 contient en annexe un document établissant le mécanisme national d'orientation (MNO) qui comprend un ensemble de principes de base et de procédures opérationnelles standard (POS), ainsi que des « lignes directrices pour la définition d'un mécanisme d'identification rapide des victimes de la traite et de formes graves d'exploitation ». Le processus d'identification comprend deux phases : 1) la pré-identification effectuée par tout professionnel ayant des motifs raisonnables de croire qu'une personne est victime de la traite ; 2) l'identification formelle effectuée par les services répressifs ou les procureurs dans le cadre d'une procédure pénale, ou par les projets de lutte contre la traite si la victime ne souhaite pas être renvoyée devant les autorités. La participation de médiateurs culturels au processus d'identification est envisagée. Toutefois, selon de nombreux interlocuteurs, le MNO décrit dans le PAN n'est pas encore mis en œuvre dans la pratique. Certaines régions (par exemple le Piémont, la Lombardie, les Abruzzes) ont mis en place des protocoles de coopération entre agences concernées pour l'identification et l'orientation des victimes de la traite des êtres humains, mais ces protocoles ne peuvent se substituer à un MNO s'appliquant à l'ensemble du territoire italien. Plusieurs interlocuteurs ont également noté que le MNO, qui a été publié pour la première fois en 2016, devrait être révisé afin de prendre en compte les nouvelles formes de traite et d'inclure d'autres acteurs de première ligne, tels que les syndicats. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport (octobre 2023), les autorités italiennes ont indiqué que le Comité technique était sur le point d'adopter une révision du MNO.

221. Le numéro vert national (*Numero verde*, 800 290 290), financé par le ministère de l'Égalité des chances et mis en œuvre par la région de Vénétie, continue de fonctionner 24 heures sur 24¹⁴¹. Au fil des ans, on a constaté une augmentation du nombre de victimes de traite se signalant elles-mêmes ou cherchant de l'aide pour sortir de situations d'exploitation. Pour continuer d'encourager l'auto-

¹⁴⁰ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 158.

¹⁴¹ Plusieurs appels peuvent se référer à la même victime ou au même cas, et plus de 45 % d'entre eux étaient des appels non pertinents ou des appels importuns.

signalement, les autorités prévoient d'accroître la distribution de documents d'information aux personnes à risque.

222. Dans le cadre des projets régionaux de lutte contre la traite, les ONG et les acteurs locaux ont continué à mener des activités visant à améliorer la détection des victimes de la traite, notamment par le biais d'unités mobiles, de bureaux d'information, d'un soutien dans les campements informels de travailleurs migrants, ainsi que par la fourniture de premiers soins aux personnes à risque. Ces ONG ont recours à des médiateurs culturels qui sont parfois d'anciennes victimes de traite ou d'exploitation. Une cartographie nationale de la prostitution de rue est réalisée tous les six mois. Dans les Pouilles, le projet régional de lutte contre la traite (*La Puglia non Tratta - Insieme per le vittime*) comprend quatre unités mobiles pour la détection des victimes d'exploitation sexuelle et deux unités mobiles pour les victimes d'exploitation par le travail, sept centres d'accueil et trois points d'information. Le GRETA a été informé qu'entre juillet 2021 et septembre 2022, l'unité mobile des Pouilles a établi un contact avec 355 victimes potentielles, dont 37 personnes dans les campements informels de Borgo Mezzanone et Torreta Antonacci (principalement des femmes).

223. Si l'exploitation sexuelle reste la forme prédominante de traite parmi les victimes identifiées, le nombre de victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail est en constante augmentation (voir paragraphe 16). Afin d'améliorer l'identification des victimes de cette forme de traite, les autorités ont développé une approche interinstitutionnelle lors des inspections du travail, en impliquant des médiateurs culturels et des ONG de lutte contre la traite (voir paragraphes 190-191). En outre, comme indiqué précédemment au paragraphe 184, des « lignes directrices sur l'identification, la protection et l'assistance aux victimes de l'exploitation par le travail dans l'agriculture » ont été adoptées le 7 octobre 2021 et il est envisagé de les étendre à d'autres secteurs¹⁴².

224. Cependant, il semble que peu d'attention soit accordée à l'identification des victimes de la mendicité forcée, du mariage forcé et de la criminalité forcée. En ce qui concerne ce dernier point, on craint que le manque d'accès des ONG de lutte contre la traite aux prisons et le nombre insuffisant de médiateurs culturels dans les prisons ne compromettent la détection des victimes potentielles de la traite dans ces établissements. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités italiennes ont affirmé que la difficulté d'encourager les victimes à signaler leur situation et à accéder aux projets d'assistance en matière de lutte contre la traite mettait à mal l'identification des victimes de ces formes d'exploitation, comme il ressort de plusieurs études et projets européens¹⁴³. Elles ont indiqué également que le PAN 2022-2025 vise à promouvoir l'adoption de protocoles d'accord au niveau national ou local pour garantir l'accès des associations de lutte contre la traite aux prisons, aux centres de rétention pour migrants en situation irrégulière et aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, en vue d'améliorer l'identification des victimes de la traite.

225. Afin d'améliorer la détection, l'identification et l'orientation des victimes parmi les demandeurs d'asile, les « lignes directrices concernant l'identification des victimes de la traite parmi les candidats à une protection internationale et les procédures d'orientation » mentionnées dans les précédents rapports du GRETA ont été mises à jour en juillet 2020¹⁴⁴. Elles incluent désormais une série d'indicateurs de la traite des êtres humains spécifiques au contexte de l'asile et aux différentes formes d'exploitation, avec un accent particulier sur les demandes de protection internationale présentées par d'éventuelles victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail¹⁴⁵. En outre, 34 protocoles d'accord ont été signés entre les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale et les ONG de lutte contre la traite (contre 24 au cours de la période précédente). Ces protocoles prévoient l'organisation de bureaux

¹⁴² <https://integrazionemigranti.gov.it/en-gb/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2030/National-Guidelines-on-identification-protection-and-assistance-to-victims-of-labour-exploitation-in-agriculture>

¹⁴³ Stop for beg : <https://www.regione.veneto.it/web/immigrazione/stop-for-beg>

TEMVI : <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/attivita/Trafficked-and-Exploited-Minors-between-Vulnerability-and-Illegality-2014-2016/955>

¹⁴⁴ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 144.

¹⁴⁵ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 150. Consultable sur : <https://osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2023/06/allto-5-identificazione-delle-vittime-tratta-tra-i-richiedenti-protezione-internazionale-e-referral.pdf>

d'information des ONG de lutte contre la traite dans les locaux des commissions territoriales, ainsi que la présence de ces ONG lors des entretiens pour l'octroi de la protection internationale. Les commissions territoriales de Rome, Foggia, Bari et Turin rencontrées par le GRETA lors de la visite avaient toutes conclu de tels protocoles d'accord avec des ONG. En outre, certaines commissions territoriales (par exemple, à Bari) ont des correspondants pour la violence fondée sur le genre et la traite des êtres humains, dont le rôle est le suivi des cas concernés et des données pertinentes et l'organisation de réunions d'information.

226. Des formations pour les membres des commissions territoriales ont continué à être organisées en coopération avec le HCR, notamment dans le cadre du projet « Empower Asylum Commission », mis en œuvre depuis 2019 dans le cadre du Fonds d'aide d'urgence de l'AMIF. En 2023, la commission territoriale de Rome a organisé une formation sur la traite en coopération avec l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA).

227. En outre, des efforts ont été déployés pour améliorer la coopération entre les tribunaux civils (par exemple, la deuxième instance dans la procédure de protection internationale) et le système de lutte contre la traite. Le 24 mars 2023, le tribunal de Florence et les ONG ont conclu un protocole pour l'identification des victimes de la traite et de formes graves d'exploitation parmi les demandeurs de protection internationale. Le tribunal a également signé un accord avec la clinique juridique de l'université de Florence pour le suivi de sa jurisprudence sur la reconnaissance de la protection internationale aux victimes de l'exploitation par le travail.

228. Selon les données disponibles, une proportion importante de victimes de la traite identifiées sont détectées par les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale (64,6 % de l'ensemble des victimes ont été orientées par les commissions territoriales vers le dispositif de lutte contre la traite en 2019, 47,2 % en 2020, 35,6 % en 2021 et 29,6 % en 2022). En particulier, 5 007 victimes potentielles de la traite ont fait l'objet d'une identification préalable par les commissions territoriales en 2018, 5 201 en 2019, 958 en 2020, 1 075 en 2021 et 1 103 en 2022. La diminution du nombre et de la proportion de renvois par les commissions territoriales est liée à la baisse globale du nombre de demandes de protection internationale en Italie en raison de politiques d'immigration plus restrictives. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités italiennes ont affirmé que cette baisse est plutôt liée à un changement des flux migratoires et à une diminution du nombre d'arrivées par la mer de femmes nigérianes.

229. Tous les interlocuteurs rencontrés par le GRETA ont reconnu le travail important réalisé par les commissions territoriales dans la détection des victimes potentielles de la traite au cours de la procédure d'asile. Cependant, certains d'entre eux ont souligné que les capacités de détection des commissions territoriales varient à travers le pays et qu'une attention insuffisante est accordée aux formes d'exploitation autre que sexuelle¹⁴⁶. La commission territoriale a indiqué que la détection des victimes a généralement lieu au moment de l'audience devant la commission territoriale ou pendant la procédure d'appel, qui peut intervenir plusieurs mois, voire plusieurs années, après l'introduction de la demande de protection internationale. Enfin, il est à craindre que l'adoption d'une liste révisée de pays soumis à la procédure d'asile accélérée (arrêté du ministère des Affaires étrangères du 17 mars 2023), qui inclut désormais le Nigéria et la Côte d'Ivoire (principaux pays d'origine des victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle), ne laisse moins de temps aux commissions territoriales pour examiner les demandes et ne limite la capacité à détecter les victimes potentielles au cours de la procédure d'asile.

230. À la suite de l'agression de l'Ukraine par la Russie, le Département de l'égalité des chances et le service national d'assistance téléphonique anti-traite ont mis en place un projet spécifique destiné aux ressortissants ukrainiens exposés au risque de traite. Jusqu'à présent, aucune preuve de cas de traite de citoyens ukrainiens n'a été recueillie et le projet se concentre sur la prévention.

¹⁴⁶ 76 % des victimes de traite préalablement identifiées par les commissions territoriales en 2022 étaient des victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle (Source : commission nationale pour l'octroi du droit d'asile).

231. Les autorités italiennes ont également indiqué qu'elles continuent à prêter attention à l'identification des victimes potentielles de la traite en mer, aux points de débarquement et aux hotspots. Le projet PASSIM (*primissima assistenza sanitaria in mare*) financé par l'AMIF prévoit la présence de médiateurs culturels de l'OIM et d'une équipe sanitaire du Corps de secours italien de l'Ordre de Malte à bord des bateaux de la garde côtière italienne (*Guardia Costiera*), en vue de fournir une assistance médicale d'urgence et d'assurer l'identification précoce des vulnérabilités. Cependant, le GRETA a été informé que, pendant la période critique de l'opération de sauvetage, la priorité est donnée à l'aide humanitaire, tandis que l'identification des éventuelles victimes de la traite intervient à un stade ultérieur, lorsque les migrants sont débarqués sur le territoire italien et remis à la police nationale qui gère les hotspots.

232. Depuis janvier 2023, un nouveau code de conduite obligatoire pour les opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale (décret législatif 1/2023) s'applique aux opérations menées par les ONG. Il prévoit que les navires ayant effectué un sauvetage doivent rejoindre sans délai le port prévu pour le débarquement. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a estimé qu'en limitant l'aide apportée par les ONG pour sauver des vies, le code de conduite pourrait être en contradiction avec les obligations de l'Italie en matière de droits humains et de droit international¹⁴⁷. Il est à craindre que ce code n'empêche les ONG de détecter et de sauver des victimes potentielles de la traite parmi les migrants de la Méditerranée centrale.

233. Le GRETA est également préoccupé par les récentes allégations de refoulements de l'Italie vers la Grèce, malgré un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme datant de 2014, qui a constaté la violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la CEDH par les deux pays, ainsi que de l'article 3 de la CEDH et de l'article 4 du Protocole n° 4 de la CEDH par l'Italie¹⁴⁸. Le GRETA souligne que les refoulements nuisent à la détection des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile, et soulèvent de graves préoccupations quant au respect par l'Italie de certaines obligations découlant de la Convention, notamment les obligations positives d'identifier les victimes de la traite et de les orienter vers des services d'assistance, et de mener une évaluation des risques avant toute mesure d'éloignement de manière à veiller au respect de l'obligation de non-refoulement.

234. Dans le deuxième rapport du GRETA, il est fait référence au projet ADITUS mis en œuvre de 2017 à 2019 en coopération avec l'OIM, qui était axé sur les services d'information aux migrants arrivant par la mer, en particulier les victimes possibles de la traite et les enfants non accompagnés. Dans le cadre de ce projet, l'OIM a piloté des équipes mobiles de médiateurs culturels formés dans cinq hotspots et points de débarquement en Sicile et dans les Pouilles. Plus récemment, un groupe de travail sur les vulnérabilités, composé des ministères concernés, d'organisations internationales (HCR, OIM, UNICEF, AEUA) et d'ONG, a été mis en place en juin 2021 par le ministère de l'Intérieur en vue d'améliorer l'identification des migrants vulnérables aux frontières et dans les structures d'accueil, y compris les victimes de la traite. Un « Manuel pour la détection, l'orientation et la prise en charge, à leur arrivée sur le territoire, des personnes présentant des vulnérabilités et incluses dans le système de protection et d'accueil » a été publié par le ministère de l'Intérieur en juin 2023 et diffusé dans toutes les préfectures. Ce document donne aux acteurs concernés des orientations sur les procédures uniformes à adopter à tous les stades de l'accueil et des instructions opérationnelles pour faciliter la communication entre les parties prenantes. Les préfectures doivent mettre en place des groupes de travail techniques sur les vulnérabilités. Il est prévu en outre de former et d'informer les professionnels au sujet du Manuel.

235. Compte tenu du nombre croissant d'arrivées chaque année, la capacité du système d'accueil italien à jouer un rôle dans l'identification des victimes de la traite continue de susciter de vives inquiétudes¹⁴⁹.

¹⁴⁷ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-italian-government-should-consider-withdrawing-decree-law-which-could-hamper-ngo-search-and-rescue-operations-at-sea>

¹⁴⁸ *Sharifi et autres c. Italie et Grèce* (requête n° 16643/09), arrêt du 21 octobre 2014.

¹⁴⁹ En 2022, 105 131 réfugiés et migrants sont arrivés en Italie par la mer (contre 67 477 en 2021). Il s'agissait majoritairement d'hommes adultes (76 731), suivis d'enfants non accompagnés ou séparés (14 071) et de femmes adultes (8 178). Source : HCR.

Selon le HCR, de nombreuses femmes et filles arrivant par la Libye seraient victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Il y a également eu des cas de migrants n'ayant pu payer leurs passeurs qui ont été vendus pour être exploités par le travail ou à des fins sexuelles, ou tenus en esclavage pour dettes¹⁵⁰. Le GRETA note que, dans une déclaration de septembre 2022, le Bureau du procureur de la Cour pénale internationale a estimé que les migrants et les réfugiés en Libye étaient victimes de crimes tels que la détention arbitraire, l'homicide illégal, la disparition forcée, la torture, la violence sexuelle et fondée sur le genre, qui peuvent constituer des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre¹⁵¹.

236. Selon certains interlocuteurs rencontrés par le GRETA, l'identification des cas traite reste particulièrement difficile aux points de débarquement et aux hotspots en raison des difficultés à mener des entretiens confidentiels avec les victimes potentielles sans la présence de leurs trafiquants, et de l'absence de médiateurs culturels et/ou d'interprètes. En outre, en raison du manque de places dans le système d'accueil et d'intégration (SAI), de nombreux migrants restent dans des centres gouvernementaux temporaires où l'on considère que les mécanismes d'identification et d'orientation vers les ONG de lutte contre la traite sont insuffisants, que la capacité du personnel à identifier les victimes potentielles est limitée et qu'il n'y a pas de médiateurs culturels ni de services pour les personnes présentant des vulnérabilités spécifiques (voir paragraphe 64). En ce qui concerne les centres de rétention provisoire pour migrants, des inquiétudes subsistent quant au manque d'accès des ONG de lutte contre la traite à ces structures et à l'insuffisance de l'examen des risques de traite ou de traite répétée au moment du retour. Seuls deux des onze centres de rétention provisoire sont ouverts aux ONG spécialisées dans la lutte contre la traite des êtres humains. Ces inquiétudes sont exacerbées par l'adoption du décret du ministre de l'Intérieur du 14 septembre 2023 (cité au paragraphe 21), qui contraint les demandeurs d'asile à verser une caution de 5 000 euros pour éviter d'être transférés dans un centre de rétention pendant la phase d'appel de leur demande d'asile. En particulier, il est à craindre que le nombre de demandeurs d'asile augmente dans les centres de rétention, étant donné que la plupart d'entre eux ne seront pas en mesure de payer cette caution de 5 000 euros nécessaire pour rester dans les lieux d'accueil.

237. Le 11 avril 2023, les autorités italiennes ont déclaré l'état d'urgence en vertu du Code de la protection civile (voir paragraphe 21). Dans le cadre de l'état d'urgence ont été créées de nouvelles structures sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur pour l'hébergement et le traitement des demandes de protection internationale. Il est à craindre que l'identification des victimes de la traite ne fasse pas l'objet d'une attention suffisante dans ces structures, la priorité étant donnée à l'accélération des procédures de retour. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités italiennes ont affirmé que la dérogation au titre de l'état d'urgence n'affectait pas l'accueil des personnes vulnérables, y compris les victimes de la traite, et que l'évaluation de la vulnérabilité devait toujours être effectuée.

238. Le GRETA a été informé par le Garant national des droits des personnes privées de liberté que le nombre de retours forcés de femmes nigérianes, qui était un sujet de préoccupation dans les précédents rapports du GRETA, avait considérablement diminué au fil des ans : de 146 en 2018, ce chiffre est tombé à 2 en 2021.

239. Enfin, le GRETA est préoccupé par le fait que les mesures restrictives en matière d'immigration adoptées par les autorités italiennes au fil des ans ont favorisé un climat de criminalisation des migrants au détriment de la protection des plus vulnérables, ayant pour conséquence que de nombreuses victimes potentielles de la traite ne signalent pas leur cas par crainte d'être détenues et expulsées et compromettant ainsi la détection et l'identification effective des victimes.

¹⁵⁰ HCR, ["On this Journey, No One Cares If you Live or Die": Abuse, protection, and justice along routes between East and West Africa and Africa's Mediterranean coast](#), 29 juillet 2020.

¹⁵¹ [Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC: Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Team on crimes against migrants in Libya | International Criminal Court \(icc-cpi.int\)](#)

240. **Tout en reconnaissant les difficultés rencontrées dans le contexte des arrivées importantes de migrants en Italie, le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre les mesures suivantes :**

- **mettre en pratique le mécanisme national d'orientation et élaborer des procédures opérationnelles normalisées pour la mise en place de procédures efficaces d'identification des victimes de la traite des êtres humains ;**
- **intensifier les efforts visant à détecter et à identifier de manière proactive les victimes de la traite à des fins d'exploitation, y compris parmi les migrants à toutes les frontières (voir également paragraphe 218), dans les installations d'accueil et les centres de rétention pour migrants, et parmi les ressortissants italiens et de l'UE. Cela devrait inclure la mise à disposition de ressources, de capacités, de lignes directrices et de formations suffisantes pour tous les professionnels concernés ;**
- **respecter le principe de non-refoulement des victimes de la traite, en particulier en veillant à ce que, avant toute expulsion forcée d'Italie, les évaluations des risques préalables à l'éloignement tiennent pleinement compte des risques de traite ou de traite répétée au retour. Les autorités italiennes devraient pleinement prendre en considération les principes directeurs du HCR sur l'application, aux victimes de la traite, de la Convention relative au statut des réfugiés, et leur droit de demander l'asile, ainsi que la note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite et des personnes risquant d'être victimes de la traite à une protection internationale¹⁵² ;**
- **s'assurer que les règles applicables aux ONG qui entreprennent des opérations de recherche et de sauvetage leur permettent de détecter les victimes potentielles de la traite.**

241. **En outre, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient permettre aux ONG spécialisées ayant l'expérience de l'identification des victimes de la traite d'avoir un accès régulier aux installations destinées aux demandeurs d'asile, aux détenteurs d'une protection internationale, aux centres de rétention pour migrants et aux prisons.**

5. Assistance aux victimes

242. Dans son deuxième rapport, le GRETA décrivait l'organisation de l'assistance aux victimes de la traite en Italie, qui reste inchangée¹⁵³. Il convient de rappeler que, depuis 2016, l'assistance est fournie par le biais de projets financés dans le cadre du « 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, ainsi que les victimes de « formes graves d'exploitation par le travail », c'est-à-dire certaines victimes d'infractions visées à l'article 603 bis du CP) Les projets sont sélectionnés par le biais d'un appel d'offres public géré par le Département de l'égalité des chances, et financés par des ressources allouées en vertu de la loi n° 208 du 28 décembre 2015 (loi de stabilité de 2016). Les propositions peuvent être présentées par des régions, des provinces autonomes, des municipalités, des entités privées immatriculées au registre des associations (ONG) et des organisations qui travaillent avec les migrants. Le dernier appel d'offres a été lancé par le Département de l'égalité des chances en juillet 2022 et a permis de financer 21 projets, couvrant l'ensemble du territoire national, pour un montant d'environ 27,2 millions d'euros, jusqu'au 29 février 2024 (soit une durée de 17 mois). À titre de comparaison, en décembre 2017, les financements versés par le Département de l'égalité des chances s'élevaient à 22,5 millions d'euros pour 21 projets. Les collectivités locales et régionales consacrent des fonds supplémentaires aux projets de lutte contre la traite, mais aucun chiffre précis n'est disponible. Des organisations religieuses financent aussi une partie de l'assistance aux victimes de la traite.

¹⁵² <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45>

¹⁵³ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 160 et suivants.

243. Les projets actuellement financés par le Département de l'égalité des chances ont pour objectif l'établissement d'un premier contact avec les victimes potentielles par un travail de proximité ; des actions proactives pour l'identification des victimes de la traite, notamment par des entretiens avec les candidats à une protection internationale détectés comme victimes présumées de la traite par les commissions territoriales pour l'octroi de la protection internationale ; la fourniture d'une première assistance d'urgence y compris un accueil rapide, une assistance médicale et des conseils juridiques ; l'hébergement en refuge et le soutien non-résidentiel, en fonction de la situation de la victime ; l'aide à l'obtention d'un permis de séjour ; la formation (alphabétisation linguistique, technologies de l'information, orientation professionnelle, stages de formation professionnelle) ; les activités d'inclusion sociale et/ou la préparation au retour volontaire assisté ; et les activités visant à établir une connexion opérationnelle entre le système de protection des victimes de la traite et le système d'accueil et d'intégration (SAI).

244. Dans son deuxième rapport, le GRETA a noté que, même si le nombre total de places d'hébergement financées par le Département de l'égalité des chances est passé de 700 à 1 500, les places disponibles ne sont toujours pas à la mesure du nombre de victimes présumées, dont beaucoup sont hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile. À l'heure actuelle, le nombre total de places d'hébergement pour les victimes fournies par les projets financés par le Département de l'égalité des chances est de 1 256, dans un total de 369 structures de différents types (accueil d'urgence, premier accueil et deuxième accueil). L'accueil d'urgence et le premier accueil comprennent des hébergements d'urgence et des appartements protégés. Le deuxième accueil (vie semi-autonome) comprend des logements protégés, des logements sociaux, des logements d'insertion et des structures parents/enfants. Toutes les structures ne font pas de distinction fondée sur le genre. Sur le nombre total de places d'hébergement, 409 sont spécifiquement destinées aux femmes, 155 aux hommes, 34 aux personnes transgenres et 44 aux enfants.

245. Comme indiqué au paragraphe 15, le nombre de femmes victimes de la traite ayant des enfants a augmenté. Le plan d'action national contre la traite et les formes graves d'exploitation (2022-2025) s'est engagé à mettre au point des dispositifs spécifiques pour l'accueil et l'assistance des femmes victimes de la traite avec enfants, avec des parcours et des services adéquats tenant compte des besoins d'unité familiale. Les autorités ont fourni peu d'informations sur la mise en œuvre de cette mesure, excepté sur l'organisation d'une formation spécifique pour les prestataires de services sociaux.

246. Selon les informations fournies par l'Observatoire national des interventions contre la traite (*Numero Verde*), en 2022, les 21 projets ont aidé un total de 1 823 victimes¹⁵⁴ (dont 46 enfants). Les femmes représentaient 67,1 % des victimes, les hommes 28,6 % et les personnes transgenres 4,2 %. La majorité (44,7 %) était des victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, suivie de l'exploitation par le travail (23,8 %). La plupart des victimes (57,4 %) étaient originaires du Nigéria, mais il y avait aussi des victimes du Pakistan, du Maroc, du Brésil, de la Côte d'Ivoire, de la Gambie, du Sénégal, du Bangladesh, du Mali et de la Roumanie. Les victimes les plus nombreuses à recevoir de l'aide se trouvaient dans les régions d'Émilie-Romagne (319), de Lombardie (253), de Vénétie (248), du Latium (247), du Piémont (242) et de Sicile (227).

247. Le GRETA a visité un foyer pour femmes victimes de la traite, géré par l'ONG *Differenza Donna* à Rome. Ouvert depuis 2004, il peut accueillir sept femmes (sans enfants) dans trois chambres doubles et une chambre simple. Le foyer est financé par le projet régional de lutte contre la traite dans le Latium. Il emploie jusqu'à six femmes qui assurent une présence 24 heures sur 24 et sont formées à la traite et à la violence fondée sur le genre, y compris des médiatrices culturelles (qui sont d'anciennes victimes de la traite) et des bénévoles. Entre 60 et 100 femmes sont aidées chaque année par l'ONG, mais seules certaines d'entre elles ont besoin d'un logement protégé. L'ONG gère également des services d'assistance à la commission territoriale pour l'octroi de la protection internationale à Rome, aux tribunaux civils et à la prison de Rome, et va rétablir le service d'assistance au centre de rétention avant renvoi *Ponte Galleria* à Rome.

¹⁵⁴ À titre de comparaison, en mai 2017, 1 382 victimes de la traite ont bénéficié d'une assistance dans le cadre des 21 projets, dont environ 90 % de femmes.

248. Comme mentionné au paragraphe 7, le GRETA a tenu des réunions avec des fonctionnaires et des représentants de la société civile à Turin (région du Piémont). Dans le cadre du projet *Anello Forte*, qui a débuté au milieu des années 2000, un réseau de lutte contre la traite a été mis en place dans les régions du Piémont et du Val d'Aoste¹⁵⁵. Il s'agit d'un réseau public-privé englobant la municipalité de Turin, la région du Val d'Aoste, 17 organisations de la société civile et deux groupements de protection sociale. Le projet est financé par le Département de l'égalité des chances et renouvelé périodiquement (1,8 million d'euros pour le projet actuel). Il fournit des places d'hébergement¹⁵⁶, des soins de santé, une formation et une orientation professionnelle, des activités spécifiques pour les enfants non accompagnés et pour les victimes de l'exploitation par le travail. Dans le cadre de l'édition actuelle d'*Anello Forte*, un total de 138 victimes présumées (81 femmes, 19 hommes et 38 transgenres) ont été détectées et aidées. La majorité était des femmes nigérianes, mais il y avait aussi des victimes du Brésil, du Pérou, du Maroc et du Pakistan. Au moment de la visite du GRETA, 84 victimes et 15 enfants de victimes continuaient à recevoir une assistance. Un autre projet, ALFa (*Accogliere Le Fragilita*), a été mis en œuvre par la préfecture de Turin et huit autres parties prenantes, avec un cofinancement de l'UE et du ministère de l'Intérieur. Dans le cadre de ce projet, qui s'est achevé en septembre 2022, un protocole interinstitutionnel a été conclu le 3 mars 2022¹⁵⁷. Quelque 500 victimes potentielles (c'est-à-dire des personnes vulnérables susceptibles d'être victimes de la traite) ont été détectées et soutenues dans la région du Piémont. La plupart d'entre elles étaient des femmes nigérianes, dont certaines étaient arrivées en Italie en passant par d'autres pays de l'UE, enceintes ou avec de jeunes enfants (voir paragraphe 249). Grâce à ces projets, des places d'hébergement réservées aux victimes de la traite ont été financées dans le cadre du système d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile.

249. À Turin, le GRETA a également visité un foyer géré par *Sermig* (une ONG du réseau anti-traite du Piémont), d'une capacité de 30 places. Le foyer, qui accueille principalement des femmes africaines et leurs enfants, était complet. Le séjour maximum est limité à un mois. Le GRETA a également visité un logement semi-indépendant géré par l'ONG *Cooperativa Progetto Tenda*, qui héberge des femmes victimes de la traite et leurs enfants. Le GRETA a été impressionné par l'attitude bienveillante et le professionnalisme du personnel travaillant dans ces structures.

250. Selon les ONG, il existe des obstacles systémiques à l'accès aux soins de santé (y compris aux soins psychiatriques dont ont besoin de nombreuses victimes de la traite), et la situation se serait aggravée depuis la pandémie de covid-19. Les victimes enceintes à leur arrivée en Italie se voient refuser l'avortement. Il existe également des problèmes de communication avec le personnel de santé en raison des barrières linguistiques.

251. En outre, le GRETA a été informé de la persistance de problèmes dans la détection et l'assistance des victimes de la traite ressortissantes de pays de l'UE (essentiellement de Roumanie et de Bulgarie), qui ont un accès limité à une assistance et à des foyers financés par le Département de l'égalité des chances au moyen du Programme unique de soutien aux victimes. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités italiennes ont affirmé que les ressortissants européens peuvent bénéficier pleinement de l'assistance proposée dans le cadre du Programme unique, mais qu'ils préfèrent se rendre dans d'autres pays pour travailler, puisqu'ils jouissent de la liberté de circulation au sein de l'UE.

252. Le GRETA note avec préoccupation les rapports selon lesquels les victimes de la traite qui sont renvoyées en Italie depuis d'autres pays de l'UE en vertu du règlement de Dublin manquent d'un soutien efficace à leur retour. En 2022, l'Italie a reçu 2 331 personnes en vertu de transferts Dublin, y compris des

¹⁵⁵ [L'ANELLO FORTE 3. Rete antitratte del Piemonte e Valle d'Aosta - IRES Piemonte - IRES Piemonte](#)

¹⁵⁶ 5 en accueil d'urgence, 45 en première phase d'accueil et 46 en deuxième phase d'accueil ; 21 pour les femmes, 11 pour les hommes, 10 pour les transsexuels, 4 pour les enfants, 40 dans les structures territoriales.

¹⁵⁷ Les signataires sont la préfecture de Turin, la commission territoriale pour l'octroi de la protection internationale, le parquet du tribunal de Turin, le parquet du tribunal pour enfants du Piémont et du Val d'Aoste, le siège de la police de Turin, le commandement du tribunal du Piémont et du Val d'Aoste, le commandement de la légion des carabinieri du Piémont et du Val d'Aoste, le commandement régional de la Guardia di Finanza du Piémont et du Val d'Aoste, l'inspection interrégionale du travail et les ONG de lutte contre la traite des êtres humains). Consultable sur :

<https://www.piemonteimmigrazione.it/lp/alfa/attivita/protocollo-multiagenzia> (en italien).

personnes vulnérables telles que des femmes enceintes ou des personnes souffrant de troubles mentaux graves¹⁵⁸. En réaction à une lettre du ministère italien de l'Intérieur en décembre 2022 indiquant qu'il n'accepterait plus les demandes entrantes pour cause de capacité d'accueil insuffisante (excepté les demandes de regroupement familial d'enfants)¹⁵⁹, le gouvernement allemand a répondu qu'il continuait d'appliquer la procédure de Dublin en tant que « droit de l'UE directement applicable » et qu'il « prendrait en compte les défis temporaires dans les cas individuels »¹⁶⁰. Le 24 janvier 2023, le tribunal administratif d'Arnsberg (Rhénanie-du-Nord-Westphalie) a estimé que le refus de l'Italie d'accepter les personnes renvoyées en application du règlement de Dublin, ainsi que la déclaration du gouvernement revendiquant une capacité d'accueil insuffisante, constituent des déficiences systémiques qui rendent illégaux les transferts de Dublin vers l'Italie¹⁶¹. Toutefois, les ONG ont signalé que l'Allemagne continuait à prendre des décisions de transfert en application du règlement de Dublin, même si l'Italie refusait les transferts dans la plupart des cas. En outre, le 26 avril 2023, la plus haute juridiction administrative des Pays-Bas, le Conseil d'État, a jugé que le renvoi des migrants vers l'Italie en vertu du règlement de Dublin les exposait à des risques de mauvais traitements et de violations des droits humains¹⁶². Le GRETA souligne que le manque de coordination entre le système de lutte contre la traite et le système de transfert de Dublin nuit à la fourniture d'une assistance aux victimes de la traite et génère des risques de nouvelle traite. Le projet ALFa susmentionné, dans la région du Piémont, est un exemple de mesure positive visant à aider les victimes de la traite retournant en Italie dans le cadre du règlement de Dublin. Selon les autorités italiennes, l'unité Dublin du ministère de l'Intérieur a entamé des discussions informelles avec le HCR au sujet de l'identification des victimes de la traite parmi les personnes renvoyées en application du règlement de Dublin.

253. Le GRETA salue l'augmentation des fonds consacrés à l'assistance des victimes et l'offre d'un plus grand nombre de places pour les victimes, y compris pour les hommes. Le GRETA salue également le travail réalisé par une série d'organisations à but non lucratif qui gèrent des projets financés par le Département de l'égalité des chances. Cependant, l'approche de l'assistance aux victimes basée sur des projets a ses limites et, par conséquent, il conviendrait d'envisager un mode de financement plus durable. Le GRETA reste préoccupé par le fait que la durée des projets est limitée à 17 mois, ce qui n'est souvent pas suffisant pour permettre la réhabilitation et l'intégration sociale des victimes. Le GRETA souligne l'importance d'assurer un financement suffisant et durable des projets d'assistance aux victimes.

254. Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour garantir que les victimes présumées et les victimes de la traite aient accès aux soins de santé, y compris aux droits reproductifs (avortement légal et sans risque).

255. 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, les hommes et les personnes transgenres 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 leur intégration ;**

¹⁵⁸ Info: <https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/procedures/dublin/>; Dublin - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles (asylumineurope.org)

¹⁵⁹ https://www.fnrnw.de/fileadmin/fnrnw/media/downloads/Themen_a-Z/EU-Politik/Dublin_Italien_12.2022.pdf

¹⁶⁰ Gouvernement fédéral, *Responses to parliamentary question by The Left, 20/5868*, 28 février 2023, consultable en allemand sur : <https://bit.ly/3TFefdY>, 40-41.

¹⁶¹ Tribunal administratif d'Arnsberg, décision 2 K 2991/22.A, 24 janvier 2023, disponible en allemand à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3Lk9pAH>.

¹⁶² <https://www.infomigrants.net/en/post/48534/dutch-court-rules-asylum-seekers-cannot-be-sent-back-to-italy-under-dublin-regulation>

- **garantir la disponibilité de logements réservés aux demandeurs d'asile qui sont des victimes présumées de la traite ;**
- **améliorer l'accès à l'assistance pour les victimes de la traite qui sont des ressortissants de l'UE ;**
- **renforcer la coordination entre le système de lutte contre la traite et le système de transfert de Dublin afin de garantir que les victimes de la traite bénéficient d'une assistance spécialisée.**

6. Prévention de la traite des enfants, identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

256. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA, l'article 17 de la loi n° 47/2017 (« loi Zampa ») sur la protection des mineurs non accompagnés, qui a modifié la loi n° 228/2003, prévoit que les enfants victimes de la traite doivent avoir accès à des programmes spécifiques d'accueil et d'assistance à long terme, y compris après leur majorité. La loi de 47/17 prévoyait la nécessité de modifier le décret présidentiel 394/99 (règlement d'application de la loi consolidée sur l'immigration) dans les 30 jours suivant son entrée en vigueur, mais le processus d'adoption de la modification a pris beaucoup plus de temps. Le texte du décret présidentiel 191/22, qui modifie le décret présidentiel 394/99 en ce qui concerne les permis de séjour (voir paragraphes 20 et 275), n'a été publié au Journal officiel que le 13 décembre 2022.

257. Comme mentionné au paragraphe 26, le deuxième PAN comprend en annexe des procédures opérationnelles standard (POS) pour l'identification des enfants victimes de la traite et de l'exploitation. Les POS comportent neuf mesures : évaluer et répondre aux besoins urgents ; évaluer les profils et les indicateurs de la traite et de l'exploitation ; examiner les relations avec les parents ; évaluer l'âge ; contacter un tuteur légal ; évaluer les risques ; procéder à une identification formelle ; et orienter les enfants vers un centre d'accueil spécialisé. Les POS sont fondées sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que sur le principe du bénéfice du doute en cas d'incertitude quant à l'âge d'un enfant étranger non accompagné. En cas de signes de traite, il convient de contacter le numéro vert national (*Numero verde*, 800 290 290). Une annexe des POS fournit également les coordonnées des agences compétentes en matière de lutte contre la traite dans les différentes régions. Une autre annexe du PAN, intitulée « Savoir reconnaître les enfants victimes de la traite et de l'exploitation en Italie » (élaborée en coopération avec Save the Children Italie en 2020), fournit des indicateurs généraux de la traite des enfants ainsi que des indicateurs spécifiques à l'exploitation sexuelle et à l'exploitation par le travail.

258. Tout en se félicitant des développements mentionnés ci-dessus, le GRETA note que, selon des ONG spécialisées, il existe des lacunes dans l'identification des enfants victimes de la traite (les données du paragraphe 15 montrent que leur nombre est faible), ce qui appelle à une formation plus poussée des professionnels concernés. Malgré l'augmentation du recrutement et de l'exploitation en ligne, il y a un manque de sensibilisation généralisé et une coopération insuffisante entre les ministères pour faire face à ce problème.

259. L'accueil initial des enfants étrangers non accompagnés est assuré dans des centres gérés par le ministère de l'Intérieur, en accord avec des organismes locaux qui dispensent, pour une durée ne dépassant pas 30 jours, des services spécialisés dont l'objectif est de transférer les enfants dans des centres de deuxième niveau où ils peuvent rester jusqu'à leur majorité et où sont mis en œuvre des projets spécifiques visant à assurer leur indépendance sociale, culturelle et professionnelle. Le projet ADITUS précédemment mentionné (voir paragraphes 48 et 234), géré par l'OIM, fournit des informations et une assistance aux mineurs non accompagnés aux points de débarquement et aux hotspots. Dans le cadre du programme unique de soutien aux victimes (voir paragraphes 24 et 242), il existe des dispositifs d'assistance spécialisés destinés aux enfants victimes de la traite sur l'ensemble du territoire national. Le nombre de places d'hébergement disponibles pour les enfants victimes est de 44 (voir paragraphe 243). Toutefois, selon les ONG spécialisées, il subsiste une pénurie de structures d'hébergement spécialisées

pour les enfants victimes de la traite. Par ailleurs, le GRETA est préoccupé par le décret du président du Conseil du 29 octobre 2023 (mentionné au paragraphe 20), qui prévoit la possibilité d'héberger des enfants non accompagnés de plus de 16 ans dans des structures pour adultes pour une durée maximum de 90 jours.

260. Le nouveau plan d'action national sur les droits de l'enfant¹⁶³, entré en vigueur en avril 2022, prévoit une série de mesures visant à mettre en place un système intégré de protection de l'enfance qui préserve les enfants et les adolescents du risque d'exploitation et d'abus. Le plan national pour la prévention et la répression de l'exploitation des enfants et des abus sexuels à leur encontre est également pertinent¹⁶⁴.

261. Les règles relatives à l'évaluation de l'âge des enfants non accompagnés victimes de la traite restent telles que décrites dans le précédent rapport¹⁶⁵. Conformément à la loi n° 47/2017, il s'agit d'examens sociologiques et médicaux menés dans le cadre d'une approche multidisciplinaire par des professionnels adéquatement formés. Si un doute persiste quant à la minorité d'une victime, cette dernière est traitée comme un enfant. Le récent décret du président du Conseil du 5 octobre 2023 prévoit l'expulsion des personnes qui se sont présentées comme mineures et qui auraient menti aux autorités sur leur âge. Le GRETA craint que ce nouveau décret n'empêche les victimes de la traite de chercher à obtenir la protection des autorités de peur d'être expulsées et souligne que les victimes devraient continuer à recevoir une assistance même s'il est considéré qu'elles ont menti sur leur âge.

262. L'article 11 de la loi n° 47/2017 prévoit la désignation de tuteurs bénévoles par les tribunaux pour enfants¹⁶⁶, en plus des tuteurs légaux désignés par les tribunaux. Un rapport sur le suivi de la tutelle volontaire pour les enfants étrangers non accompagnés a été publié par le ministère de l'Intérieur et l'Autorité de surveillance des enfants et des adolescents. Le rapport couvre la période allant de l'entrée en vigueur de la loi en mai 2017 au 31 décembre 2018. Au total, 48 modules de formation pour les candidats tuteurs volontaires ont été organisés. Il y avait 1 674 candidats sélectionnés pour participer à la formation ; 90 % d'entre eux l'ont terminée. 3 029 tuteurs bénévoles ont été inscrits sur les listes établies par les tribunaux pour mineurs, et 3 902 enfants étrangers non accompagnés ont été mis en relation avec un tuteur bénévole. Un recueil d'activités de formation pour les tuteurs a été publié sur le site web de l'Autorité de surveillance des enfants et des adolescents. La formation couvre la question de l'identification et de l'orientation des victimes potentielles de la traite des êtres humains.

263. Un autre rapport publié par l'Autorité de surveillance des enfants et des adolescents en 2019 documente le mouvement des enfants étrangers non accompagnés aux frontières nord de l'Italie. Selon ce rapport, au 30 novembre 2018, on comptait 11 339 enfants étrangers non accompagnés en Italie, dont beaucoup transitaient par l'Italie pour se rendre dans d'autres pays de l'UE. Le ministère du Travail et des Politiques sociales tient un registre des mineurs non accompagnés et publie des rapports tous les six mois. Selon ces rapports, au 30 juin 2022, il y avait 20 926 mineurs non accompagnés en Italie (86,6 % de sexe masculin ; 44,7 % âgés de plus de 17 ans), venus principalement d'Égypte (5 341), d'Ukraine (4 512), de Tunisie (1 781), de Guinée (1 174) et d'Albanie (1 137)¹⁶⁷.

¹⁶³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/04/13/22A02358/sg>

¹⁶⁴ <https://www.minori.gov.it/en/minori/piano-nazionale-contro-labuso-e-lo-sfruttamento-sessuale>

¹⁶⁵ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 187.

¹⁶⁶ Le GRETA a été informé d'une réforme des tribunaux pour mineurs, dont les compétences seront transférées aux tribunaux ordinaires dotés d'une section « famille ».

¹⁶⁷ Rapport semestriel du ministère du Travail et des Politiques sociales au 30 juin 2023, et résumé du rapport en anglais : <https://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/minori-stranieri-non-accompagnati-italia-pubblicato-il-rapporto-semestrale-di>

264. **Le GRETA se félicite des mesures prises par l'Italie pour enregistrer les enfants étrangers non accompagnés et leur désigner des tuteurs. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient renforcer leurs efforts pour prévenir la traite des enfants aux fins de différents types d'exploitation en sensibilisant le public aux différentes formes de traite des enfants, en sensibilisant et en formant le personnel éducatif, les professionnels de la protection de l'enfance et le personnel travaillant avec des enfants non accompagnés et séparés, et en veillant à ce que des programmes de sensibilisation sur la traite, y compris sur la sécurité en ligne, soient mis en place dans les écoles.**

265. **Tout en se félicitant de l'adoption de procédures opérationnelles standard (POS) pour l'identification des enfants victimes de la traite et de l'exploitation, le GRETA exhorte les autorités italiennes à :**

- **appliquer systématiquement le mécanisme national d'orientation et les procédures opérationnelles standard pour les enfants victimes de la traite, et veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une approche proactive et intensifient leur travail de proximité afin d'identifier les enfants victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation ;**
- **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.**

7. Délai de rétablissement et de réflexion

266. Dans son deuxième rapport, le GRETA exhortait les autorités italiennes à veiller à ce que le délai de rétablissement et de réflexion soit spécifiquement défini dans la loi et à ce que toutes les victimes étrangères de la traite qui le souhaitent puissent bénéficier de ce délai et de toutes les mesures d'assistance qu'il implique en vertu de la Convention¹⁶⁸.

267. Le cadre juridique italien ne contient toujours pas de disposition expresse établissant un délai de rétablissement et de réflexion pour les victimes de la traite. Ce délai est néanmoins mentionné dans plusieurs documents d'orientation, notamment le MNO qui souligne que le délai de rétablissement et de réflexion doit être accordé immédiatement après le constat de faits plausibles pouvant laisser penser que la personne concernée est une victime de la traite, pour une durée d'au moins 30 jours, et ce, que la personne coopère ou non en tant que témoin, et que les mesures d'expulsion doivent être suspendues pendant cette période¹⁶⁹.

268. Le GRETA a été informé que les victimes qui ont demandé l'asile peuvent bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion de facto. Conformément aux « lignes directrices concernant l'identification des victimes de la traite parmi les candidats à une protection internationale et les procédures d'orientation » susmentionnées, chaque fois qu'une victime potentielle est pré-identifiée par les commissions territoriales, la procédure d'asile est suspendue et la victime est orientée vers des services de lutte contre la traite. La suspension vise à permettre des entretiens entre la victime présumée et les services spécialisés, ainsi qu'à donner à la personne le temps de développer sa confiance envers les autorités, de comprendre pleinement sa situation personnelle et de prendre une décision éclairée de coopérer ou pas. La procédure est généralement suspendue pour une durée d'un mois.

269. Selon les données officielles, 956 personnes ont bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion en 2018, 928 en 2019, 723 en 2020 et 706 en 2021.

¹⁶⁸ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 195.

¹⁶⁹ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphe 193.

270. Le GRETA n'est pas convaincu par les arguments réitérés par les autorités italiennes selon lesquels, en pratique, le Programme unique de soutien aux victimes, qui est accessible quel que soit le statut de résidence, remplit l'objectif du délai de rétablissement et de réflexion. En effet, si le programme unique de soutien aux victimes permet d'assurer un ensemble complet de mesures d'assistance aux victimes de la traite (y compris des soins médicaux et psychologiques, une assistance juridique, un logement et un soutien matériel), il n'empêche pas la détention et l'expulsion des victimes étrangères pendant une période d'au moins 30 jours, comme l'exige la Convention. En outre, si, comme le soutiennent les autorités, la période de rétablissement et de réflexion est assurée par le Programme unique de soutien aux victimes, cela signifie que les victimes qui ne veulent pas bénéficier de l'assistance peuvent être expulsées. Comme le mentionne le rapport explicatif de la Convention, les États parties sont tenus de créer un cadre juridique permettant à la victime de rester sur leur territoire pendant la durée du délai et, à cette fin, ils doivent remettre sans délai les documents pertinents autorisant les victimes à séjourner sur leur territoire pendant le délai de rétablissement et de réflexion.

271. Le GRETA réaffirme sa crainte, 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 connaissance de cause de coopérer ou non avec les autorités. Le fait que les victimes puissent accéder à un délai de rétablissement et de réflexion de facto par le biais de la procédure d'asile ne suffit pas à dissiper les inquiétudes du GRETA, car toutes les victimes de la traite ne sont fondées à demander l'asile, ni n'en ont la volonté.

272. Le GRETA exhorte à nouveau les autorités italiennes à inscrire dans la loi le délai de rétablissement et de réflexion, tel que prévu à l'article 13 de la Convention, et à veiller à ce qu'il soit systématiquement proposé à toutes les éventuelles victimes étrangères de la traite, indépendamment de leur coopération avec les autorités ou de leur demande de protection internationale, ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention au cours de cette période. Des conseils et des formations devraient être dispensés aux professionnels (y compris les agents des services répressifs, les procureurs, les juges, les agents des services d'immigration) sur le délai de rétablissement et de réflexion.

8. Permis de séjour

273. Comme décrit dans le deuxième rapport du GRETA, les victimes peuvent obtenir un « permis de séjour pour des raisons de protection sociale » en vertu de l'article 18 de la loi consolidée sur l'immigration¹⁷⁰. Il concerne les personnes confrontées à des « situations de violence ou des formes graves d'exploitation », lorsque « des dangers concrets pour leur sécurité apparaissent », à condition qu'elles participent à un programme d'assistance et d'intégration sociale. Il est délivré pour une période de six mois, avec une possibilité de renouvellement d'un an ou plus. Il existe deux manières d'obtenir ce titre de séjour. Par la « voie judiciaire », la victime décide de coopérer avec les autorités dans le cadre de la procédure pénale ; la demande de permis de séjour est alors adressée à la *Questura* sur proposition ou approbation du ministère public. Par la « voie sociale », la victime n'est pas obligée de coopérer à la procédure pénale et la demande de permis de séjour est présentée à la *Questura* par des ONG ou des services publics.

274. Les victimes de *caporalato* peuvent obtenir un permis de séjour en vertu de l'article 22, paragraphe 12-quater de la loi consolidée sur l'immigration, à condition qu'elles collaborent à la procédure pénale et qu'elles aient été soumises à des formes aggravées d'exploitation par le travail¹⁷¹. Le permis de séjour est

¹⁷⁰ Voir deuxième rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 197 et 200 ; premier rapport du GRETA sur l'Italie, paragraphes 157 à 159.

¹⁷¹ Les formes aggravées d'exploitation relèvent de l'article 603 bis, paragraphe 3, du CP (par exemple, trois personnes au moins sont concernées, ou l'un au moins des travailleurs concernés a moins de 16 ans, ou la personne est exposée à de graves dangers liés aux caractéristiques du travail ou aux conditions de travail).

délivré par la *Questura* sur proposition ou approbation du ministère public, pour une période de six mois avec une possibilité de renouvellement d'un an ou plus.

275. En vertu de la « loi Zampa » de 2017, les enfants victimes de traite qui sont des mineurs non accompagnés reçoivent automatiquement un permis de séjour valable jusqu'à l'âge de la majorité¹⁷². À la suite du décret du Président de la République italienne n° 191 du 4 octobre 2022 (voir paragraphe 20), le permis de séjour leur permet de travailler et de suivre une formation professionnelle, conformément à la législation du travail applicable, sans qu'il soit nécessaire de le convertir en un autre permis de séjour. En outre, un titre de séjour « d'intégration » peut être délivré aux victimes jusqu'à l'âge de 21 ans afin de leur permettre de poursuivre leur parcours d'intégration sociale après leur majorité. Étant donné que le décret est entré en vigueur le 28 décembre 2022, il faudra encore du temps pour évaluer l'efficacité et les résultats de la législation.

276. Selon les données fournies, 77 victimes ont bénéficié du titre de séjour par la « voie judiciaire » en 2019, 34 en 2020, 64 en 2021 et 43 en 2022. Les données sont plus faibles concernant le titre de séjour obtenu en empruntant la « voie social » (40 en 2019, 20 en 2020, 9 en 2021 et 9 en 2022). Un nombre croissant de titres de séjour a été délivré au titre de l'article 22, paragraphe 12-quater (62 en 2019, 76 en 2020, 124 en 2021, et 174 en 2022).

277. Le GRETA est préoccupé par le fait que le nombre de permis de séjour accordés aux victimes de la traite ou de l'exploitation par le travail en vertu de l'article 18 de la loi consolidée sur l'immigration reste très faible, en particulier si on le compare au nombre de victimes étrangères sans permis de séjour qui participent à des projets d'assistance dans le cadre du Programme unique de soutien aux victimes¹⁷³. Les ONG continuent de signaler que certaines *Questura* interprètent de manière étroite les conditions de « formes graves d'exploitation » et de « danger concret » prévues à l'article 18, et exigent un compte rendu très détaillé de l'expérience de la traite vécue par les victimes. Dans certains cas, elles exigent également la coopération de la victime ainsi qu'un avis positif du Bureau du procureur, même lorsque la demande est faite par la voie sociale¹⁷⁴. En outre, il existe des préoccupations concernant les longues périodes d'attente pour la délivrance des permis de séjour (plus d'un an dans certaines régions) et les difficultés de conversion en permis de travail à la fin du permis de séjour. Pendant cette longue période d'attente, les victimes ne peuvent pas travailler légalement, ce qui nuit à leur emploi effectif et à leur inclusion sociale (voir également paragraphe 71).

278. Dans ce contexte, il existe des propositions législatives visant à modifier la loi italienne sur l'immigration, en particulier les articles 18 et 22 de la loi consolidée sur l'immigration, et à harmoniser la protection et l'assistance fournies à ces deux groupes, y compris l'application de la disposition de non-sanction en ce qui concerne l'entrée et le séjour illégaux. Il est également proposé d'introduire un mécanisme de régularisation permanente sur une base individuelle, si un employeur a déclaré sa volonté de conclure un contrat de travail avec la personne concernée.

279. Selon les données fournies, plus de 60 % des victimes sollicitent une protection internationale chaque année (contre seulement 10 % demandant un permis de séjour au titre de l'article 18). Parmi ces victimes, 370 ont obtenu le statut de réfugié ou une autre forme de protection internationale en 2019, 307 en 2020 et 214 en 2021. Cette préférence pour la procédure de protection internationale peut s'expliquer par la possibilité d'obtenir un titre de séjour d'une durée plus longue (5 ans au lieu de 6 mois). Il existe une jurisprudence bien établie concernant l'octroi du statut de réfugié aux victimes de la traite, en particulier aux femmes victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle¹⁷⁵. Il existe également des cas d'octroi du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire à des victimes de la traite à des fins

¹⁷² Voir deuxième rapport du GRETA, paragraphe 197.

¹⁷³ En 2022, 36,5 % des 791 victimes qui ont commencé à participer à des projets n'avaient pas de titre de séjour, soit 288 personnes. Source : Observatoire du service d'assistance téléphonique anti-traite.

¹⁷⁴ Tribunal de Bologne, décision du 3 mars 2020 ; tribunal de Turin, décision du 12 février 2020 ; tribunal de Florence, décision du 8 janvier 2020.

¹⁷⁵ Voir, par exemple, tribunal de Florence, décret 11 janvier 2023 ; tribunal de Gênes, 3 avril 2022 ; tribunal de Bologne, décret 20 janvier 2022 ; tribunal de Bologne 3 décembre 2020.

d'exploitation par le travail (parfois avant l'arrivée de la personne en Italie), d'activités illicites ou de mendicité forcée, même s'il s'agit de cas plus anecdotiques¹⁷⁶.

280. En outre, si les victimes ne satisfont pas aux exigences de la Convention de Genève, elles peuvent obtenir un « permis de séjour pour protection spéciale », conformément au décret législatif n° 130 du 21 octobre 2020. Cependant, le décret législatif n° 20/2023 a limité la possibilité d'accorder un tel permis de séjour dans les cas où l'éloignement du territoire italien risquerait d'exposer la personne concernée à la torture et à des traitements inhumains ou dégradants.

281. Selon les ONG qui apportent une aide aux victimes de la traite des êtres humains, le traitement des demandes d'asile prend un temps déraisonnablement long, ce qui entraîne une victimisation secondaire.

282. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient poursuivre leurs efforts visant à faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier pleinement et rapidement, 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.

¹⁷⁶ Voir, par exemple, tribunal de Salerne, décret du 28 novembre 2022 ; tribunal de Trieste, décret du 7 juin 2022 ; tribunal de Catanzaro, décret du 18 février 2021 ; tribunal de Venise, décret du 23 décembre 2021.

Annexe 1 – Liste des conclusions et des propositions d'action du GRETA

Le numéro du paragraphe où figure la proposition d'action, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Thèmes liés au troisième cycle d'évaluation de la Convention

Droit à l'information

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que toutes les victimes présumées et identifiées de la traite soient informées de leurs droits d'une manière proactive, dès qu'elles entrent en contact avec une autorité compétente. À cette occasion, il faudrait prendre en compte l'âge de la victime, sa maturité, ses capacités intellectuelles et affectives, son degré d'alphabétisation et tout handicap mental, physique ou autre pouvant affecter sa capacité de compréhension. La victime devrait recevoir des informations même si elle ne peut pas, ou ne veut pas coopérer à la procédure pénale et ces informations devraient notamment porter sur le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, sur les services et les mesures d'assistance disponibles, sur la procédure d'indemnisation par l'État et sur les autres voies de recours et procédures pertinentes, de nature civile ou administrative. Ces mesures devraient notamment consister à :
 - élaborer un document contenant des informations sur les droits des victimes de la traite et sur la manière d'y accéder, disponible dans plusieurs langues et remis aux victimes présumées lors de leur premier contact avec les autorités compétentes ;
 - veiller à ce que toutes les victimes de la traite qui ne parlent pas couramment l'italien soient assistées, lors des entretiens avec les services répressifs et lors des audiences devant les tribunaux, par des interprètes qualifiés, et sensibiliser ces interprètes au phénomène de la traite des êtres humains ;
 - sensibiliser les médiateurs culturels à la traite des êtres humains et aux droits des victimes de la traite (paragraphe 49).

Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite l'accès effectif à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite, et en particulier :
 - veiller à ce qu'une assistance juridique soit fournie dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite et avant qu'elle ait à décider de coopérer ou non avec les autorités et/ou de faire ou non une déclaration officielle ;
 - veiller à ce que l'accès à l'assistance juridique gratuite pour les victimes ne dépende pas de la preuve de moyens financiers insuffisants pour payer un avocat et/ou de leur statut de résident ;
 - garantir un financement adéquat de l'assistance d'un défenseur et de l'assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite, y compris lorsque ces services sont fournis par des avocats d'ONG ou des avocats commis d'office ;
 - encourager les barreaux à proposer une formation aux avocats qui assistent et représentent des victimes de la traite (paragraphe 60).

Assistance psychologique

- Tout en se félicitant du soutien psychologique apporté aux victimes par les projets de lutte contre la traite, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient redoubler d'efforts pour veiller à ce que toutes les victimes de la traite, y compris celles hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale, ont accès à une assistance psychologique pour les aider à surmonter le traumatisme et à parvenir à un rétablissement durable et à l'inclusion sociale, avec l'aide de médiateurs culturels formés en cas de besoin (paragraphe 65).

Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient renforcer l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail et leur intégration économique et sociale par la formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi, par la sensibilisation des employeurs, et par la promotion des microentreprises, des entreprises à vocation sociale et des partenariats public-privé, y compris au moyen de programmes pour l'emploi subventionnés par l'État, en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite (paragraphe 73) ;
- Le GRETA invite les autorités italiennes à étendre le droit au travail aux victimes de la traite en attente d'un permis de séjour (paragraphe 74).

Indemnisation

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités italiennes à faire des efforts pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, et en particulier à :
 - informer les victimes, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit à une indemnisation et des procédures à suivre, renforcer les capacités des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et inclure l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation destinés aux agents des services répressifs, aux procureurs et aux juges ;
 - utiliser pleinement les dispositions juridiques et les mécanismes de coopération internationale existants pour détecter et saisir les actifs des auteurs d'infractions en vue de garantir l'indemnisation des victimes de la traite ;
 - veiller à ce que les victimes puissent obtenir une décision sur leur indemnisation par le trafiquant dans le cadre de la procédure pénale, dans un délai raisonnable ;
 - rendre le système d'indemnisation par l'État effectivement accessible aux victimes de la traite et revoir le montant maximal de 1 500 euros versé par l'État afin de s'assurer qu'il corresponde au préjudice réel subi par les victimes (paragraphe 92) ;
- Le GRETA considère également que les autorités italiennes devraient prendre des mesures pour collecter des statistiques sur les demandes d'indemnisation émanant de victimes de la traite et sur les montants accordés (paragraphe 93).

Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures

- Le GRETA considère une fois de plus que les autorités italiennes devraient indiquer explicitement dans la loi la non-pertinence du consentement d'une victime de la traite par rapport à l'exploitation envisagée (paragraphe 97) ;

- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour améliorer la réponse de la justice pénale à la traite. Elles devraient notamment :
 - veiller à ce que les infractions liées à la traite d'êtres humains soient poursuivies en tant que telles chaque fois que les circonstances de l'affaire le permettent, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une affaire impliquant une organisation criminelle, que la victime ait consenti à l'exploitation ou qu'il ait un élément transnational ;
 - développer encore la formation des enquêteurs, des procureurs et des juges sur l'infraction de traite des êtres humains, en particulier sur les différents éléments constitutifs de cette infraction, ses différences avec d'autres infractions connexes et les spécificités de la traite à des fins d'exploitation par le travail (paragraphe 116) ;

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient faire des efforts supplémentaires pour :
 - veiller à ce que toutes les formes d'infractions de traite des êtres humains fassent l'objet d'enquêtes proactives et rapides, indépendamment du fait qu'une plainte ait été déposée ou non, en utilisant toutes les preuves possibles, telles que les preuves collectées au moyen de techniques spéciales d'enquête, les preuves financières et les preuves électroniques, de façon à moins dépendre des déclarations des victimes ;
 - veiller à ce que les infractions de traite entraînent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les personnes condamnées. La procédure de plaider-coupable devrait être utilisée uniquement à titre exceptionnel dans les affaires de traite, et à condition d'être entourée de garanties suffisantes, lorsque l'inconvénient que représente la réduction de la peine du trafiquant est largement compensé par les avantages apportés par la procédure de plaider-coupable (ces avantages devraient être précisés dans la décision judiciaire approuvant l'accord) et lorsque l'accord ne nuit aucunement aux droits des victimes, notamment à leur accès à une indemnisation ;
 - veiller à ce que la durée des procédures judiciaires dans les affaires de traite soit raisonnable, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (article 6, paragraphe 1, de la CEDH) et aux normes fixées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (paragraphe 117).

Disposition de non-sanction

- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à se conformer à l'article 26 de la Convention sur le principe de non-sanction des victimes de la traite, en particulier :
 - en adoptant une disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite contraintes de se livrer à des activités illicites, y compris des infractions administratives, et ce, indépendamment de leur coopération avec les autorités répressives ;
 - en fournissant des conseils et une formation aux forces de l'ordre, aux procureurs et aux juges sur l'application de la disposition relative à la non-sanction inscrite dans la Convention (paragraphe 128).

Protection des victimes et des témoins

- Le GRETA considère une nouvelle fois que les autorités italiennes devraient tirer pleinement parti de toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite en vue d'éviter que ces personnes ne fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire (paragraphe 137).

Autorités spécialisées et instances de coordination

- Tout en saluant les efforts déployés pour développer la spécialisation des professionnels dans le traitement des affaires de traite, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient développer davantage la formation de tous les professionnels concernés (y compris les agents des services répressifs, les procureurs, les juges, les avocats, les inspecteurs du travail, le personnel de l'immigration, les travailleurs sociaux, le personnel de la protection de l'enfance, le personnel de santé et le personnel diplomatique et consulaire), et veiller à ce qu'elle soit systématique et périodiquement mise à jour (paragraphe 147).

Coopération internationale

- Tout en saluant la participation des autorités italiennes à la coopération internationale sur la traite des êtres humains, le GRETA les invite à développer davantage la coopération internationale avec les pays d'origine des victimes ainsi que sur les affaires transnationales liées à la traite facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC). En outre, se référant à son rapport publié en avril 2022 sur la traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, le GRETA encourage les autorités italiennes à ratifier le deuxième protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation des preuves électroniques (paragraphe 155).

Des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail

- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour s'assurer que les femmes victimes de la traite avec enfants puissent effectivement accéder à la justice pour la protection de leur droit à la vie familiale, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) (paragraphe 161) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient promouvoir une approche sensible au genre dans l'accès à la justice pour les victimes de la traite, y compris par le biais de l'intégration de la dimension du genre et de la formation (paragraphe 162).

Des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant

- Tout en saluant les mesures prises pour garantir des procédures adaptées aux enfants, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient intensifier leurs efforts pour garantir que tous les enfants victimes de traite bénéficient de mesures de protection spéciales et pour développer davantage la formation des professionnels sur les entretiens adaptés aux enfants. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (paragraphe 168).

Le rôle des entreprises

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient continuer à renforcer leur coopération avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et aux Recommandations CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises et CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, en vue de sensibiliser les entreprises à leurs responsabilités et à leur rôle important dans l'aide à la réadaptation et au rétablissement des victimes, ainsi que dans l'accès des victimes à des recours effectifs (paragraphe 172).

Mesures de prévention et de détection de la corruption

- Le GRETA invite les autorités italiennes à introduire dans les politiques générales de lutte contre la corruption des mesures anticorruption dans le contexte de la traite et à les appliquer de façon effective (paragraphe 178).

Thèmes de suivi spécifiques à l'Italie

Évolution du cadre juridique, institutionnel et politique de la lutte contre la traite

- Rappelant que l'article 29 de la Convention établit une distinction claire entre la coordination nationale et le rapporteur national, le GRETA considère à nouveau que les autorités italiennes devraient désigner comme rapporteur national une entité organisationnelle distincte ou un autre mécanisme indépendant chargés de contrôler les activités de lutte contre la traite menées par les institutions publiques et de formuler des recommandations à l'intention des personnes et des institutions concernées (paragraphe 23) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient instaurer une évaluation indépendante de la mise en œuvre des plans d'action nationaux contre la traite, afin de mesurer l'impact des actions menées et de préparer les futures mesures et politiques de lutte contre la traite (paragraphe 27).

Mesures visant à prévenir et à combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures supplémentaires pour prévenir, détecter et combattre efficacement la traite aux fins d'exploitation par le travail, en tenant compte de la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres et de la Note d'orientation du GRETA sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. Les autorités devraient notamment :
 - veiller à ce que les inspecteurs du travail disposent de ressources suffisantes pour remplir leur mandat et mener des inspections proactives et innopinées, y compris dans les zones reculées où il existe un risque de traite, sans que les travailleurs aient déposé une plainte ;
 - renforcer le contrôle du travail domestique, des agences de recrutement et de travail temporaire, des chaînes d'approvisionnement ainsi que d'autres secteurs à risque ;
 - établir des mécanismes de signalement sûrs et des mécanismes de plainte efficaces pour les travailleurs, afin que les victimes d'abus ou de situations d'exploitation puissent signaler leur cas sans crainte des répercussions ;
 - mettre en place des accords de coopération opérationnelle et de partage des données entre les inspecteurs du travail et les membres des forces de l'ordre pour veiller à ce que les informations sur la situation personnelle des travailleurs, quelle que soit leur source

(inspections du travail, inspections conjointes, mécanismes de signalement ou de plainte), ne soient pas utilisées pour faire appliquer la législation sur l'immigration, mais pour s'attaquer aux auteurs des infractions de traite ;

- veiller à ce que les conditions de vie et de travail des travailleurs migrants, y compris dans le secteur agricole, respectent toutes les exigences fixées par la législation en vue de prévenir les abus et l'exploitation. Il conviendrait de prendre des mesures immédiates pour fermer les campements informels, assurer des conditions de vie et de travail durables aux personnes qui y vivent et veiller à ce qu'elles puissent régulariser leur statut en matière de séjour (paragraphe 204) ;
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient :
 - élargir des voies légales d'immigration et améliorer le système d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile en tant que mesure effective pour réduire la vulnérabilité à la traite ;
 - former davantage les inspecteurs, ainsi que les agents des services répressifs, procureurs et juges, sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les droits des victimes ;
 - sensibiliser le grand public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants aux risques liés à la traite aux fins d'exploitation par le travail ;
 - développer la collecte de données sur le nombre de victimes présumées de la traite détectées lors des inspections du travail (paragraphe 205).
- Le GRETA invite les autorités italiennes à développer davantage la coopération avec les ONG spécialisées dans la conduite d'inspections du travail interinstitutionnelles (paragraphe 206).

Mesures visant à décourager la demande

- Rappelant sa précédente recommandation, le GRETA considère que les autorités italiennes devraient intensifier leurs efforts pour décourager la demande de services de victimes de la traite, en partenariat avec la société civile, les syndicats, le secteur privé et les médias. Elles devraient notamment :
 - continuer à sensibiliser le public à la traite à des fins d'exploitation sous toutes ses formes et aux risques de traite des êtres humains en ligne ;
 - incriminer l'utilisation de services qui font l'objet d'une exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention (paragraphe 212).

Mesures aux frontières

- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour garantir la coopération internationale à des fins de prévention et de détection de la traite dans le cadre des mesures aux frontières et à suspendre l'application du protocole d'accord avec la Libye (paragraphe 218).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre les mesures suivantes :
 - mettre en pratique le mécanisme national d'orientation et élaborer des procédures opérationnelles normalisées pour la mise en place de procédures efficaces d'identification des victimes de la traite des êtres humains ;
 - intensifier les efforts visant à détecter et à identifier de manière proactive les victimes de la traite à des fins d'exploitation, y compris parmi les migrants à toutes les frontières (voir

également paragraphe 218), dans les installations d'accueil et les centres de rétention pour migrants, et parmi les ressortissants italiens et de l'UE. Cela devrait inclure la mise à disposition de ressources, de capacités, de lignes directrices et de formations suffisantes pour tous les professionnels concernés ;

- respecter le principe de non-refoulement des victimes de la traite, en particulier en veillant à ce que, avant toute expulsion forcée d'Italie, les évaluations des risques préalables à l'éloignement tiennent pleinement compte des risques de traite ou de traite répétée au retour. Les autorités italiennes devraient pleinement prendre en considération les principes directeurs du HCR sur l'application, aux victimes de la traite, de la Convention relative au statut des réfugiés, et leur droit de demander l'asile, ainsi que la note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite et des personnes risquant d'être victimes de la traite à une protection internationale ;
 - s'assurer que les règles applicables aux ONG qui entreprennent des opérations de recherche et de sauvetage leur permettent de détecter les victimes potentielles de la traite (paragraphe 240).
- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient permettre aux ONG spécialisées ayant l'expérience de l'identification des victimes de la traite d'avoir un accès régulier aux installations destinées aux demandeurs d'asile, aux détenteurs d'une protection internationale, aux centres de rétention pour migrants et aux prisons (paragraphe 241).

Assistance aux victimes

- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour garantir que les victimes présumées et les victimes de la traite aient accès aux soins de santé, y compris aux droits reproductifs (avortement légal et sans risque) (paragraphe 254) ;
- 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, les hommes et les personnes transgenres 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 leur intégration ;
 - garantir la disponibilité de logements réservés aux demandeurs d'asile qui sont des victimes présumées de la traite ;
 - améliorer l'accès à l'assistance pour les victimes de la traite qui sont des ressortissants de l'UE ;
 - renforcer la coordination entre le système de lutte contre la traite et le système de transfert de Dublin afin de garantir que les victimes de la traite bénéficient d'une assistance spécialisée (paragraphe 255).

Prévention de la traite des enfants, identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces victimes

- Le GRETA se félicite des mesures prises par l'Italie pour enregistrer les enfants étrangers non accompagnés et leur désigner des tuteurs. Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient renforcer leurs efforts pour prévenir la traite des enfants aux fins de différents types d'exploitation en sensibilisant le public aux différentes formes de traite des enfants, en sensibilisant et en formant le personnel éducatif, les professionnels de la protection de l'enfance et le personnel travaillant avec des enfants non accompagnés et séparés, et en veillant à ce que des programmes de sensibilisation sur la traite, y compris sur la sécurité en ligne, soient mis en place dans les écoles (paragraphe 264).
- Le GRETA exhorte les autorités italiennes à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite ainsi que l'assistance qui leur est apportée, en prenant notamment les mesures suivantes :
 - appliquer systématiquement le mécanisme national d'orientation et les procédures opérationnelles standard pour les enfants victimes de la traite, et veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une approche proactive et intensifient leur travail de proximité afin d'identifier les enfants victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation ;
 - 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 (paragraphe 265).

Délai de rétablissement et de réflexion

- Le GRETA exhorte à nouveau les autorités italiennes à inscrire dans la loi le délai de rétablissement et de réflexion, tel que prévu à l'article 13 de la Convention, et à veiller à ce qu'il soit systématiquement proposé à toutes les éventuelles victimes étrangères de la traite, indépendamment de leur coopération avec les autorités ou de leur demande de protection internationale, ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention au cours de cette période. Des conseils et des formations devraient être dispensés aux professionnels (y compris les agents des services répressifs, les procureurs, les juges, les agents des services d'immigration) sur le délai de rétablissement et de réflexion (paragraphe 272).

Permis de séjour

- Le GRETA considère que les autorités italiennes devraient poursuivre leurs efforts visant à faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier pleinement et rapidement, 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 (paragraphe 282).

Annexe 2 - Liste des organismes publics, organisations intergouvernementales, organisations non gouvernementales et acteurs de la société civile avec lesquels le GRETA a mené des consultations

Institutions publiques

- Département pour l'égalité des chances relevant de la présidence du Conseil des ministres
- Ministère de l'Intérieur
 - o Direction centrale des services publics d'immigration et d'asile
 - o Commission nationale pour l'octroi de la protection internationale
- Ministère de la Justice
- Ministère du Travail et des Politiques sociales
- Ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières
- Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale
- Ministère de la Santé
- Police nationale
- Carabiniers
- Police financière
- Garde côtière
- Cour de Cassation
- Conseil supérieur de la magistrature
- Direction nationale antimafia (DNA)
- École nationale de la magistrature
- Conseil national des avocats
- Inspection nationale du travail
- Institut national des statistiques
- Chambre des députés
- Sénat
- Garant national des droits des personnes privées de liberté
- Autorité de surveillance des enfants et des adolescents
- Commission territoriale de Rome pour la reconnaissance du droit à l'asile

Région du Piémont

- Municipalité de Turin
- Région du Piémont
- Préfecture du Piémont
- Parquet de Turin
- Questura de Turin (service d'immigration)
- Représentants de la police nationale, des carabiniers et de la police financière
- Commission territoriale de Turin pour la reconnaissance du droit d'asile
- IRES Piemonte (Institut de recherche socioéconomique)

Région des Pouilles

- Direction antimafia de district (DAD) du parquet de Bari
- Préfecture de Foggia
- Direction provinciale de l'Institut national de la sécurité sociale (INPS) de Foggia
- Parquet de Foggia
- Région des Pouilles
- Questura de Foggia (service d'immigration)
- Représentants des carabiniers et de la police financière de Foggia
- Commission territoriale de Foggia pour la reconnaissance du droit d'asile

-
- Inspection du travail territoriale de Foggia

Organisations intergouvernementales

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

ONG et autres acteurs de la société civile

- ANOLF-CSIL
- Service d'assistance téléphonique contre la traite (Numero Verde)
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione)
- ASL Foggia et Cerignola (service de santé publique déployé sur les campements informels)
- BeFree cooperativa sociale
- Caritas Borgo Mezzanone
- Caritas Italiana
- Caritas San Severo
- CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza)
- Comunità Oasi2
- Cooperative Sociale Arcobaleno Baobab
- Cooperative sociale C.A.P.S. (Centro Aiuto Psico-Sociale)
- Cooperativa sociale Medtraining
- Cooperativa sociale Progetto Tenda
- CUAMM (Medici con l'Africa)
- Differenza Donna
- F.A.I. CISL (Federazione Agricola Alimentare Ambientale Industriale Italiana – CSIL)
- FLAI-CGIL (Federazione Lavoratori dell'Agroindustria - Confederazione Generale Italiana del Lavoro)
- Fondazione Ceci Siniscalco Emmaus
- GIRAFFA Onlus
- Gruppo Abele
- Idea Donna
- Intersos
- L'Altro Diritto
- Clinique juridique de l'université de Turin
- Clinique juridique de l'université de Foggia
- Liberazione e Speranza
- Plateforme nationale de lutte contre la traite
- PARSEC cooperativa sociale
- Save the Children
- Sermig
- PIAM Onlus

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 15 décembre 2023, en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités italiennes (disponibles uniquement en anglais), reçus le 8 février 2024, se trouvent ci-après.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità
Ufficio per le politiche delle pari opportunità
Il Direttore Generale

Rome, 8 February 2024

Ms. Petya Nestorova
Executive Secretary of the Council of
Europe
Convention on Action against Trafficking
in Human Beings
Council of Europe
Strasbourg – FRANCE

cc: Permanent Representation of Italy to
the Council of Europe

Dear Madame Executive Secretary, Ms. Nestorova,

with reference to your letter dated December 15, 2023, 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 final Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (third evaluation round) and for your kind indications about final comments.

In this regard, the final observations are collected in the attached document, which collects short comments on the final version of the report and further information as an update of the comments already sent by Italy in October 2023 (Annex No.1).

Furthermore, Italy is pleased to inform GRETA that the new National Referral Mechanism for the identification, assistance and protection of victims of human trafficking and/or severe exploitation was officially adopted in December 2023 and is attached – in its English version – to the Annex No.1.

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 the recommendations (“urges”) and invitations contained in the Report under reference.

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

Sincerely,

Stefano Pizzicannella



Firmato digitalmente da
PIZZICANNELLA STEFANO
C = IT
O = PRESIDENZA CONSIGLIO DEI
MINISTRI

ANNEX I
COMMENTS ON THE DRAFT REPORT CONCERNING THE
IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON
ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN ITALY –
THIRD EVALUATION ROUND

The Italian Government thanks GRETA for the transmission of the final report adopted by the Group at its 49th meeting, and for the opportunity to provide final comments on the text in view of its consideration by GRETA for the adoption of a recommendation to the Italian Authorities. This document therefore collects short comments to the final version of the report and further information as an update of the comments already sent by Italy in October 2023.

In relation to the availability of linguistic mediators with reference to paragraphs 45, 46 and 47, it is noted that personnel of all the institutional bodies responsible for intervening in the prevention, persecution, protection and collaboration phases must be constantly trained on the evolution of the phenomenon of trafficking and informed about the presence and services rendered by the Italian anti-trafficking system which, among other things, provides qualified cultural mediators, guarantees greater knowledge of the cases addressed and allows the identification of the path for the most suitable integration to undertake.

Italy is pleased to inform GRETA that the new National Referral Mechanism for the identification, assistance and protection of victims of human trafficking and/or severe exploitation was officially adopted in December 2023 and is attached – in its English version – to this Annex.

With reference to **para. 22** of the final report on the MoU signed by Italy and Albania, please note that the document will not apply to vulnerable migrants, including trafficking victims.

The Court of Cassation has requested to provide some clarifications deriving from its case law on two main points.

First, with reference to **para 97** according to which the “*judicial practice shows a restrictive interpretation of the offence of trafficking and, if the victim has in some way consented to the exploitation, other offences apply*”, it is worth noting that the Court’s case law has laid down that, for trafficking in persons, the state of necessity established by art. 601, first clause of the Penal Code, coincides with the “position of vulnerability” as referred to in Directive 2012/29/EU and in Legislative Decree No. 24 of 4 March 2014, and shall be intended as any situation of weakness, or moral or material lack of the victim, affecting their will and leaving no life choice other than surrendering the abuse. Therefore, it cannot be identified with the “state of necessity” as referred to in art. 54 of the Penal Code, but it should rather be related to the notion of “state of need” as referred to in art. 644, fifth clause, no. 3 of the Penal Code on aggravated usury. Some of the most recent judgements in this regard are Sez. 5, No. 49148 of 28.05.2019, Rv. 278051; Sez. 1, No. 19737 of 19.01.2021, Rv. 281282.

In such judgements the Court highlights how it carefully interprets the situation of vulnerability of trafficking victims and does not deem “coerced” consent, even if influenced by family backgrounds or religious beliefs, as relevant to exclude the crime of trafficking. The victim’s situation is rather examined thoroughly considering objections related to their consent.

There is a growing sensitivity of the judges of the Court of Cassation leading them to assert in the past that, in order to confirm the crime of human trafficking (in compliance with art. 601 of the Penal Code), it is not necessary for the passive subject to already be in slavery or in a similar condition. Consequently, the crime can be recognized even if a free person is deceitfully brought to Italy with the intent to place them within our territory in conditions similar to slavery. The crime of human trafficking can indeed be committed through inducement by deceit as an alternative to coercion with violence or threat (as established in Sez. 5, No. 40045 of 24.9.2010, Rv. 248899: Applying the abovementioned principle, the appeal court confirmed the responsibility (regarding the crime under art. 601 of the Penal Code) of the defendants who, through misleading advertisements in the Press in Poland and other Eastern countries as well as online, had promised well-paid jobs in Italy, ensuring relocation, accommodation, and meals at the destination where individual cells used to sort the workers in the fields and reduce them to slavery. Furthermore, regarding the possibility of applying offences other than trafficking in human beings, it should be noted that – while referring to consent – in some cases the crime of human trafficking under art. 601 of the Penal Code embeds (being more serious) the offence of facilitating the entry of a non-EU foreigner into the territory of the State (among the latest judgements, reference is made to Sez. 1, No. 20134 of 3.2.2023, Rv. 284651 which, linking with the supranational sources highlighting the heterogeneity of reasons justifying both charges, identifies consent as the key factor to distinguish between the two offences. However, it adopts the approach of verifying the existence of such consent, which should be excluded when tainted in any way).

Particularly worth mentioning is also the very recent judgement of the Court of Cassation, VI Criminal Section, n. 219 dated 01/18/2024, which – in its reasons for judgement – has examined an issue connected to grounds of justification asserting that “in compliance with an interpretation of art. 54 of the Penal Code considering supranational provisions under art. 2.2 of Directive 2011/36/EU and its recital 11, the justification of the state of necessity of a vulnerable person is conceivable. This applies to a person considered as “victim of human trafficking” coerced by criminal organizations involved in drug trafficking, compelled to transport narcotics without the possibility of seeking protection from the authorities”. Lastly, the Court of Cassation’s case law has sometimes considered some offences such as enslavement as “closely related” to trafficking, depending on the specific circumstances. Judgement Sez. 5, No. 17095 of 16.3.2022, Rv. 283899 highlights the victim’s vulnerable condition and establishes that enslavement or maintenance in slavery or servitude (art. 600 of the Penal Code), unlike the offence of illicit intermediation or labour exploitation, requires a significant impairment of the passive subject’s capability of self-determination due to the verified absence of validly achievable existential alternatives.

Second, with reference to **para 128**, the Court of Cassation has been engaging in a self-training on the job process for its judges for years, promoting thematic study groups, internal discussion on case law within the sections, as well as the in-depth analysis of the European Courts’ judgements (including those addressing human trafficking in recent years) through the Group for the implementation of Protocols with the ECHR and the Court of Justice. The Protocols Group consists of judges from the Court, is led by section Presidents and is overseen by the Chief Justice of the Court of Cassation. The study activities of the European case law result in periodic reports summarizing the discussed judgement and connecting it with domestic law, especially aligning with the orientations of the Court of Cassation. The reports are then disseminated among all judges of the Court. Precisely on human trafficking, a report has been prepared in the recent past concerning the significant judgement of the ECHR, Fourth Section, dated 16 February 2021, *V.C.L. and A.N. v. United Kingdom*.

In 2023, the Chief Justice of the Court of Cassation started a significant dialogue between the civil and criminal sectors of the Court, establishing study groups on topics that overcome the traditional division of civil and criminal competencies, involving common and overlapping areas of interest. One such theme is immigration, for which a dedicated group has been established for the integrated study of the phenomenon, often forming the basis for human trafficking offences.

With reference to para 163 and 262, please find below some additional elements that had not been included in the comments sent by Italy in October 2023.

163. As mentioned in paragraph 53, in Italy child victims have the right to free legal aid in all legal proceedings, irrespective of their financial situation. Bar associations should draw a list of lawyers qualified to provide free legal aid to children. Further, if the victim is an unaccompanied child, a legal guardian shall be appointed by the juvenile court in order to protect the child and represent his or her interests. According to Article 11, par. 1, of the Law No. 47/2017, a specifically trained legal guardian shall be appointed, specifically, a voluntary guardian: 'tutore volontario'. Following the adoption of Law No. 47/2017, there is a list of voluntary guardians in all juvenile courts. Specifically, voluntary guardians are selected and adequately trained among private citizens by the regional Ombudspersons for children and adolescents and the Ombudspersons for children and adolescents of the autonomous provinces of Trento and Bolzano. In the regions and autonomous provinces of Trento and Bolzano where the Ombudsperson has not been appointed, the office of the Authority for Children and Adolescents shall temporarily carry out these duties with the support of associations with expertise in the field of migration and children, as well as local authorities, the councils of professional associations and universities (Article 11 of Law No 47/2017 as amended by the Legislative Decree of 22 December 2017, No. 220).

262. Article 11 of Law No. 47/2017 provides for the appointment of voluntary guardians by juvenile courts. A report on monitoring voluntary guardianship for unaccompanied foreign children was published by the Ministry of the Interior and the Authority for Children and Adolescents (AGIA). Article 11 of Law No. 47 of 2017, as amended by Article 2, paragraph 3 of Legislative Decree No. 220 of 2017, assigned the Authority for Children and Adolescents (Agia) the competence to monitor the state of implementation of the provisions on voluntary guardianship of unaccompanied foreign minors. In compliance with this competence and in continuity with the three quantitative surveys previously carried out, Agia within its project "Support for the monitoring of voluntary protection for unaccompanied foreign minors" in partnership with the Opera Don Calabria Institute and CNCA, has launched and concluded the fourth quantitative survey that covers the period from 1 January 2021 to 31 December 2021.

From the date of entry into force of Law 7 April 2017, n. 47 (6 May 2017) until 31 December 2021, a total of 93 training courses for aspiring volunteer guardians were activated and concluded, including 18 organised by the Authority for Children and Adolescents.

In total, from 1 January to 31 December 2021, 94% of the participants completed the course, of which about 70% (362 people) agreed to be included in the lists established by juvenile Courts.

The total number of voluntary guardians registered in the lists established in the Juvenile Courts at 31 December 2021 is 3,457. The number of combinations accepted was, instead, indicated by 26 Courts, with the exception of the Courts of Caltanissetta, Bolzano and Ancona, and is equal to 5737 combinations accepted in the year 2021. At 31 December 2021, 4587 of the total combinations proposed and accepted were still in progress.

All results of the monitoring activity (and other information on voluntary guardianship) might be found at the website ad hoc created and managed by the Italian Authority for Children and Adolescents: <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/homepage>.

Furthermore, Italy would like to reiterate some of the comments already submitted to the Group in October 2023, that were not included in the final report. Please find them listed below:

To comment the recommendations set in paragraph 60, it can be underlined that THB victims have access to legal aid borne by the State irrespective of their financial means (Article 76 paragraph 4 ter of Presidential Decree no. 115/2002) only if they are children.

As far as paragraph 65 is concerned, as far as the SAI (Reception Integration System) network is concerned, the victims of trafficking have access to the “integrated reception” services, which include psycho-social medical support, linguistic-cultural mediation and legal assistance.

Moreover, the SAI projects organise training courses on trafficking and severe exploitation on their territories, and establish relations with all the stakeholders dealing with this phenomenon. For example, they can conclude either protocols or formal agreements with the Territorial Commissions for the recognition of international protection. Moreover, they have contacts with the anti-trafficking centres through the regional Helpline 800.290.290 (managed by the Equal Opportunities Department at the Presidency of the Council of Ministers), whenever there isn't any direct contact point on the territory. Finally, they provide support to the law enforcement and the judicial authorities in case of risk, threat and anti-trafficking activity.

In relation to the victims of trafficking for sexual exploitation, accommodated in the reception facilities of the SAI network, each beneficiary receives adequate legal information according to his/her gender, in compliance with the national and international legislation, in particular the Istanbul Convention. Some projects make use of anti-violence operators with the purpose of providing women with more interpretative tools in order to cope with the international protection application. The anti-violence operator can also contribute to the comprehension and the acknowledgement of the phenomenon by the victims in the course of the interviews, which are very important to enable the trauma awareness.

Within the SAI, victims of trafficking are preferably accommodated in flats rather than in collective facilities, so that they can live with guests of the same gender, in semi-autonomous housing conditions, while the team daily keeps in touch with the group. For minors, if appropriate and if necessary, on the basis of what is established by the Social Services and the Juvenile Court, it is possible to provide for forms of foster care.

Moreover, the Unaccompanied Foreign Minors, in relation to protection, have the same rights as the Italian minors, including the National Health Service enrolment. In addition to this, those who are granted reception in the so-called Special Reception Facilities (CAS) for minors, have access to the same minimum services provided for by the Ministerial Decree dd. September 1st 2016 concerning the Unaccompanied Foreign Minors' in the first reception governmental facilities, including the psycho-social support.

In relation to paragraph 73, it can be noted that, as part of the [2021-2027 programming cycle](#), the [Directorate General of Immigration of the Ministry of Labor](#) plans, among the interventions dedicated to vulnerable migrants, to focus efforts on the socio-labour inclusion of people who are victims of trafficking and severe exploitation. In particular, the intention is to use the model already tested in other inclusion pathways for vulnerable migrants, combining active labour and Equal Opportunity policies and involving employment services,

reception system, national anti-trafficking network system, and companies in offering personalised integration pathways. Each integration pathway should be financed by an individual grant. These pathways should include job orientation and other supplementary support measures (intercultural mediation, counselling, skills enhancement, housing accompaniment, housing support, work-life balance measures...) and the activation of an internship. The actions should make it possible to channel skills and expertise gained by organisations qualified to carry out assistance and protection programs for trafficking and severe exploitation victims. It is also considered of crucial importance to invest, in cooperation with the relevant Administrations and competent agencies, in the development of skills of employment services workers on the issue of human trafficking, in order to provide the tools to implement specific modes and approaches for taking charge of victims.

In relation to paragraph 74, with regard to the possibility for victims to work while awaiting the issuance of a residence permit, it is noted that, at a general level, this possibility is already provided for by the law (art. 5 paragraph 9-bis of the TUI). To overcome bureaucratic and administrative slowness, a joint intervention of the various administrations concerned is required.

The Anti-Trafficking Plan 2022-2025 also includes the recommendation of early intervention for the employment inclusion of victims or presumed victims of trafficking. In the framework of the actions aimed at the "Protection and assistance of victims" and, in particular, with reference to the socio-labour inclusion of trafficked persons, it is stated that "To promote the success of inclusion paths, it is desirable to set the labour inclusion phase as early as possible, also to ensure a horizon of emancipation for victims or presumed victims: the accompaniment to work should begin even before the issuance of the residence permit".

With regard to paragraph 88, victims of trafficking can claim compensation from the perpetrators through legal proceedings, civil actions and/or from the State through an ad hoc fund for victims established by Article 12 of Law No. 228/2003 (as amended and supplemented by Legislative Decree No. 24/2014). Each victim of trafficking is entitled to compensation of 1,500 euros and since the entry into force of the law, only one application for compensation has been rejected (year 2015) as it lacked the requirements provided by law.

On paragraph 92, it can be noted that under Article 90 bis of the Code of Criminal Procedure, since when first in contact with the authority in charge of the proceedings, the victim is provided, in a language it understands, with all the information set forth in the first point above. We would also like to underline that under Article 90 quater of the Code of Criminal Procedure, the THB victims fall within the category of especially vulnerable victims entitled to specific additional guarantees in the course of the proceedings and the trial with a view to facilitating a protected taking of statements to avoid the risk of secondary victimisation arising from any reiterations of testimonies. As to the second and third points, which respectfully concern the use of international cooperation instruments to identify and secure the defendant's assets abroad, and the possibility for the victims to obtain compensation from the defendant as part of the criminal proceedings within a reasonable time, there are no specific rules for THB trials.

In relation to the recommendations of paragraph 204, the National Labour Inspectorate (INL) is devoted to combatting offences of considerable economic and social alarm such as illegal recruitment, labour exploitation and issues related to human trafficking whilst exercising its functions of planning and carrying out supervision in the field of labour, social security insurance and health and safety in the workplace. It also intervenes to protect the workers in sectors where their fundamental rights are most at risk of being violated, such as

recruitment and staffing agencies and the contracting chains mentioned in the GRETA report. In this regard, it should be noted that the 2023 supervisory document highlights (not only) the need to prioritise the fight against fictitious, illegal and fraudulent production outsourcing (e.g., procurement contracts, labour supply, the temporary relocation of workers, including from companies established abroad and subcontracting). It also fights to protect against discrimination in the workplace and the continuation of the action of the multi-agency task forces within the project “A.L.T. Caporalato D.U.E. Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro – Dignità, Uguaglianza ed Equità”. Reference is also made to the National Plan to fight undeclared work for the three-year period 2023-2025 which foresees by the end of 2024, an increase of at least 20% in the number of inspections carried out, compared to the average of the period 2019-2021. It also has the target of reducing undeclared work in the economic sectors covered by the national plan by at least 2% by March 2026. This should be done through “targeted actions providing specific incentives for families who benefit from domestic work, a sector in which one in every four undeclared workers is identified; experimental active policy activities targeting the most fragile workers to prevent them from being “captured”; in irregular work; evaluation of possible regulatory interventions to prevent the risk of immigrant workers ending up doing undeclared work”. In this regard, INL’s work is aimed at increasing and strengthening inspections. When looking specifically at the domestic labour sector, however, inspections remain a residual option for effectively combating the use of undeclared work. This is due to the specific characteristics of this employment relationship which require inspections to be carried out in private homes, the reluctance of the workers themselves to report their irregular situation except at the termination of the relationship or in the case of serious violations, the difficulties arising from the multiplicity of employment relationships for one individual worker. Furthermore, the unique character of the domestic employment relationship has been the subject of specific consideration by the Italian legislator due to the fact that it is exempt from the maximum penalty for undeclared work. In line with this, the number of checks in the “Ateco” sector – that regularises domestic work- is limited. This is because the protection of domestic workers is managed by the monocratic conciliation institution, which is activated upon request of individual workers. Inspections in the sector are carried out with the aim of intercepting activity linked to illicit intermediation, or the irregular management of the relationship involving persons who improperly set up and use unauthorised cooperatives or temporary employment agencies. However, they often do not employ people to do undeclared work, as they prefer to disguise the illegal intermediation with formally regulated documentation. Regarding the establishment of safe and effective mechanisms for workers, to ensure that victims of abuse or exploitation can report their case without fear of retaliation, it must be highlighted that, for this purpose, in the section dedicated to the provisions for inspection personnel of the current Code of Conduct for Employees of the National Labor Inspectorate, it states “during the pre-inspection, the inspection itself and in the subsequent stages, including the concluding minutes, inspection staff shall ensure the secrecy of the reasons that activated the inspection, as indicated by the law and the Administration” (Art. 21(3)). Moreover, with specific reference to the need for adequately protecting victims of trafficking, illegal recruitment or serious labour exploitation, which tends to affect more vulnerable migrants due to their social and economic condition, in an attempt to foster dialogue and strengthen the confidence of workers in the public authorities in charge, INL has recently renewed a cooperation protocol with IOM, with which the Agency has also opened multilingual listening and information desks in some regional offices. These were initially activated at the Regional Labour Inspectorates (IITTL) in Cuneo, Ferrara, L’Aquila and Foggia and more recently set up at the IITTLs of Reggio Calabria and Bari. The experiment involves the simultaneous presence of labour inspectors and IOM cultural mediators, on a regular basis, in the offices responsible for receiving, in a confidential and protected manner, complaints of irregularities in the workplace. The multilingual desks also

facilitate the workers' knowledge of their rights, therefore encouraging requests for action. Complaints are drafted using a specific form (also available on the INL institutional website) which has been translated (thanks to the cooperation of the IOM) in the languages most commonly used in the Italian context: English, French, Romanian, Chinese, Arabic, Bengali, Punjabi, Urdu, Ukrainian and Russian. It is important to note that upon identification of a migrant worker who is not in possession of a residence permit, inspection staff are required to provide them with any useful information and, in particular, to give them the special form introduced by the Inter-Ministerial Decree of 10 February 2017 by the Ministry of the Interior and the Italian Ministry of Labour and Social Policies (MLPS), in agreement with the Ministry of Economy and Finance (MEF) (in implementation of Article 1, paragraph 3, Legislative Decree No. 109/2012), currently available - once again thanks the collaboration of IOM - in several languages (English, French, Bengali, Punjabi, Chinese, Arabic and Urdu). During the implementation of the actions being carried out by the projects combating illegal recruitment ("SU.PR.EME. Italia" and "A.L.T. Caporalato!"); and, most recently, "A.L.T. Caporalato D.U.E."), INL and IOM also created a multilingual leaflet (Italian, English, French, Arabic, Urdu, Pashto Bengali, Hindi, Punjabi, Chinese, Romanian) which facilitates information for foreign workers in Italy, to help raise awareness of their possible situation of exploitation and of the options available to report to the police and for redemption. Finally, when considering cooperation and data sharing between inspectors and law enforcement agencies, in the drafting phase of the reports to the competent Public Prosecutor's Office on offences of trafficking, illegal recruitment or serious labour exploitation of non-EU workers who do not possess a regular residence permit, the labour inspector devotes specific attention to all useful elements (such as the complaint/cooperation of the victim, the situation of violence and serious exploitation, the condition of danger, etc.). This includes the issue of a favourable opinion by the Public Prosecutor and to the possible reduction of the time needed to issue - by the Immigration Office of the Police Headquarters - the residence permits ex Art. 18 c.1 and Art. 22 c. 12-quater, Legislative Decree 286/98.

In relation to the recommendations of paragraph 205, through recent legislative measures - in particular Decree-Law No. 20 of March 10, 2023, on "Urgent provisions on legal entry flows of foreign workers and on the prevention and contrast to irregular immigration", converted with amendments by Law No. 50 of May 5, 2023 - the Italian government has launched a complex strategy to expand legal entry channels for work. The aim is, in addition, to meet the needs expressed by the Italian labour market, to encourage safe, regular and orderly migration flows.

The Presidential Decree (DPCM) on "Programming of legal entry flows of foreign workers in Italy for the three-year period 2023-2025" - which defines the maximum entry quotas of foreign workers for each year of the three-year period 2023-2025, increasing the numbers of entries for labour reasons and extending professional categories and production sectors involved - is in the process of approval. The proposed scheme would provide for 452,000 entries, including 136,000 in 2023, 151,000 in 2024 and 165,000 in 2025.

In the direction of promoting legal channels of entry and qualification of human capital, amendments to Article 23 of Legislative Decree 286/1998 (TUI) also intend to strengthen pre-departure vocational training as a legal channel of entry for foreign workers. The Ministry of Labor and Social Policies adopted in July 2023, by Directorial Decree No. 27, the Guidelines on the definition of the implementation modalities for vocational and civic-linguistic training programs to be held in the Countries of origin and the criteria for their evaluation.

Besides, the Decree introduces the possibility for the Ministry of Labor to promote collaboration agreements and technical deals with public and private entities operating in the field of training and labour services in the countries of origin, and strengthens the use of awareness campaigns in the fight against human trafficking, allocating reserved entry quotas

for workers coming from states that, in collaboration with Italy, promote media campaigns on the risks of irregular migratory trafficking.

In addition to the elements provided for paragraph 205 and in relation to paragraph 203, reference is made to the provisions of the National Action Plan against trafficking and the serious exploitation of human beings 2022-2025 when assessing the need for adequate training on the complex issues of human trafficking and the various forms of exploitation for those working in the relevant institutions. The plan provides for multiannual strategies and actions aimed at awareness-raising, prevention, emergence, and social integration of victims. In particular, to prevent further spread of the offences, continuous training is essential for all operators involved - including labour inspectors - in order to improve knowledge of the issue as well as taking action to inform the population. It should be noted that such training is essential for labour inspectors when performing their duties in the area of trafficking in human beings and is limited to some of the tasks involved in the emersion and management of individual cases or related offences (such as labour exploitation resulting from a trafficking case). It is important to point out that inspection staff routinely carry out promotion and prevention activities in the field of illegal recruitment, trafficking and labour exploitation with the aim of preventing offences and promoting a culture of legality. They also participate in meetings that explore these specific topics with employers' associations, trade unions, labour consultants, associations and migrant communities and also in schools and universities, with a view to investing in future generations. Significant findings have recently emerged from the data collection on the number of presumed victims of trafficking that have been identified during labour inspections and especially within projects already set up to combat labour exploitation. These results have also stemmed from the use of a multi-agency approach that allowed for operational coordination between the INL inspection staff and the staff of other agencies involved (the Social Security service (INPS), the National Institute for Insurance against Accidents at Work (INAIL), the Financial Police (GdF), the Carabinieri Corps (CC) and local health authorities (ASL), etc.). Furthermore, in order to overcome possible situations of fear or mistrust, efficient collaboration was key with the associations and third sector bodies active in the area, as well as collaboration between INL and IOM mediators, with the significant increase in the effectiveness of controls as a result of the refined ability to build and consolidate a relationship of trust of foreign workers towards the inspection staff and, more generally, towards the Italian authorities. Results can be found in the Annual Reports on labour and social security surveillance activities of INL published on the institutional website in the section "Attività, studi e statistiche" (available at the following link: <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/monitoraggio-e-report/rapporti-annuali-sullattivita-di-vigilanza-in-materia-di-lavoro-e-previdenze/>).

In relation to the issues raised in paragraphs 207 and 212, the preventive measures foreseen in the NAP which will be implemented include awareness-raising activities for responsible and conscientious tourism, awareness-raising in schools, as well as research projects on reducing the demand for services provided by victims of trafficking for sexual exploitation and on the recruitment of victims on the Internet.

With regard to paragraph 218, Italy supports the development of the political process in Libya and the mediation of the Special Representative of the UN Secretary General Bathily, as holding free and fair elections would lead to stronger institutions in the country, thus bringing stability and preserving its unity. In the meantime, Italy has chosen a path of cooperation with the Libyan authorities to enhance their capacities in dealing with the most pressing issues, such as managing migration flows and fighting against human trafficking networks, with the goal of reducing the number of the deaths at sea, in full respect of human

rights. Cooperation with Libyan authorities allows to combat more effectively the networks of human traffickers and migrant smugglers. The respect of human rights, humanitarian law and our obligation under international law has always been a priority. Cooperating with Libyan authorities is the best way to promote a better respect of international law in the country. It is also essential in order to encourage and facilitate the cooperation of the Libyan authorities with relevant International Organizations. Italy also supports projects aimed at the migrant community in Libya. The training activities in favour of the Libyan Coast Guard personnel, which are also part of the EU funded programme SIBMMIL, have also consistently included specific modules on International humanitarian Law and Human Rights.

In relation to the recommendations contained in paragraph 240 and 241, the presence of the anti-trafficking bodies at disembarkation points is essential. However, it should be noted that often, especially in places where arrivals are numerous and complex, the possibility of carrying out formal identification is very difficult, both due to logistical conditions and the stress accumulated by potential victims during the journey. Therefore, in order to conduct preliminary identification or a generic vulnerability assessment, it is useful to be informed of the first reception structure in Italy (including the CPRs) where the person will be located, to allow for the timely intervention of the competent anti-trafficking body in the area.

With regard to the information requested in paragraph 252, firstly, it should be noted that, on 5 December 2022, the Dublin Unit of the Department of Civil Liberties and Immigration sent a circular to its counterparts in the other Member States informing them of the temporary suspension, until further notice, of the transfers of asylum seekers entering Italy, excluding those relating to unaccompanied foreign minors for family reunification, due to the unavailability of places in reception. This means that only incoming transfers are temporarily suspended. However, Italy continues to receive and respond to take charge/take-back requests from other Member States under the "Dublin" Regulation.

With regard to victims of trafficking who, in the years preceding the suspension of transfers, have returned to Italy under the aforementioned Regulation, the practice of the Dublin Unit is to alert the competent authorities (in particular, the competent Prefecture and Police Headquarters, as well as the Office of the Border Police of the arrival airport) in the event that a vulnerability is reported or highlighted, so that the most appropriate measures can be taken.

Finally, it should be noted that recently the Dublin Unit has started informal contacts with UNHCR for a collaboration aimed at identifying victims of trafficking among the "Dublin returnees" and the consequent reporting to the competent bodies.

In relation to paragraph 254, access to treatment and medical assistance, including reproductive health, is guaranteed by the National Health Service (SSN) for victims of trafficking. In particular, access to safe abortion is regulated by law no. 194 of 1978 and covered by the SSN. Private clinics that are authorised to perform such services, operating in Italy are also affiliated with the SSN. Therefore, discrimination due to economic means should not exist. However, there are still difficulties in accessing reproductive health services which derive from the social and personal determinants of the unequal use of health services. For example, being a foreigner, being vulnerable and having a lack of knowledge of one's own right to health. In recent years, a growing need has been recorded to guarantee the right to health for women and access to safe abortion, especially for the more vulnerable members of the population. This can be achieved by increased training, action and preparation across Italy and especially in family counselling, in the attempt to overcome the above mentioned difficulties. Even in this case, the actions set forth during the planning phase related to European funding, such as the PNE National Healthcare Outcomes

Programme (PNE) and the Asylum, Migration and Integration Fund (FAMI) aim to continuously improve health services, especially for disadvantaged groups, tackling health poverty and unequal access to services.

In relation to paragraph 255, the projects selected in the call for proposals of the single programme of emergence, assistance and social integration in favour of foreigners and EU citizens who are victims of trafficking are also financed according to the quantity and quality of housing made available. For trafficking victims, individual assistance programmes are foreseen and created together with the victims on the basis of the identification of their needs and future plans with the ultimate goal of full social inclusion.

In relation to paragraph 272, please refer to the 'Recovery and Reflection Period' section of the new NRM.