



Agir contre la traite humaine

Document de réflexion - décembre 2010

Résumé critique de trois projets de plan d'action national visant la lutte contre la traite des personnes au Canada : Tour d'horizon, Relier les pointillés et Invisible Chains.

Agir contre la traite humaine : évaluation de *Tour d'horizon, Relier les pointillés et Invisible Chains*

L'automne 2010 a été bien chargé en termes de publications et de divulgation de documents gouvernementaux concernant la traite des personnes au Canada. Serait-ce le reflet d'un regain d'intérêt pour cet enjeu de violations graves des droits humains? Ou bien synonyme que le Canada serait à l'aune d'une nouvelle étape dans la mise en place de réponses à la traite? Une chose est certaine, il est important d'analyser chacune des stratégies, politiques ou mesures proposées afin de s'assurer que la protection et l'intérêt des victimes elles-mêmes soient au cœur des préoccupations.

Les trois documents suivants ont retenu l'attention du CATHII.

Tour d'horizon sur les pratiques prometteuses en matière de politiques et de services aux victimes de la traite des personnes, rapport rédigé par Nicole A. Barrett du Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale, pour le Forum fédéral-provincial-territorial des hauts fonctionnaires responsables de la condition féminine, juin 2010, 96 p.
<www.icclr.law.ubc.ca/files/2010/Tour%20au%20Canada.pdf>

Relier les pointillés, projet de plan d'action nationale pour la lutte contre la traite des personnes, par Joy Smith, Députée Kildonan – St. Paul, septembre 2010, 36 p.
<www.joysmith.ca/assets/7929565_fr_final_proposal_for_a_national_action_plan_to_combat_human_trafficking_sept_2010.pdf>

Invisible Chains: Canada's Underground World of Human Trafficking, par Benjamin Perrin, Viking Canada, 2010, 298 p.
Pour en savoir plus : <www.endmodernslavery.ca> anglais seulement.

Il existe quelques éléments communs entre ces trois projets de plan d'action national de lutte à la traite humaine. Après une brève présentation de ces documents, quelques éléments de réflexion seront portés à votre attention concernant ces propositions.

Finalement, vous trouverez en annexe un rappel des mesures déjà adoptées par le Canada.

Bonne lecture

Louise Dionne
Coordonnatrice du CATHII

Tour d'horizon des pratiques prometteuses en réponse à la traite des personnes au Canada

Un rapport commandé par le gouvernement du Manitoba, intitulé *Tour d'horizon des pratiques prometteuses en réponse à la traite des personnes au Canada* vient d'être rendu public en septembre 2010. Ce rapport a été préparé pour le compte du Forum fédéral-provincial-territorial des hauts fonctionnaires responsables de la condition féminine. Ce rapport examine cinq pratiques dites « prometteuses », adoptées par d'autres pays et qui devraient intéresser les différents paliers de gouvernement au Canada (fédéral, provincial et territorial). Ce rapport privilégie une approche globale et coordonnée en agissant sur plusieurs fronts: la prévention, la collecte d'information fiable, la coordination intersectorielle, l'identification des victimes, et la prestation améliorée de services aux victimes.

Pratique 1 : structure nationale de lutte contre la traite

La première pratique proposée - déjà en vigueur dans plusieurs pays européens – serait de mettre en place une structure nationale de lutte contre la traite, comprenant trois principaux éléments.

- 1) Un plan d'action national (PAN) (un PAN permet au gouvernement de se doter d'une approche globale et opérationnelle.) Pour qu'un tel plan soit efficace, il doit établir clairement les responsabilités institutionnelles et prévoir les mécanismes de coordination, et également qu'un financement adéquat soit assuré.
- 2) Un rapporteur national sur la traite qui constitue une instance indépendante dont le mandat est de documenter et recueillir de l'information fiable sur la traite au pays.
- 3) Un mécanisme national d'orientation (MNO) afin d'aiguiller les victimes aux services adéquats en partenariat avec les organisations communautaires (avec ententes officielles de collaboration multisectorielle). Les organismes communautaires (ONG) sont intégrés au sein des MNO comme acteur central et égal.

Pratique 2 : Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes

La deuxième pratique vise un objectif plus large, mais étroitement imbriqué à l'exploitation : la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette proposition s'appuie sur le modèle suédois qui comprend tout un ensemble de lois, politiques et programmes (réduction de la violence envers les femmes, meilleur accès au marché du travail) et des lois abolitionnistes sur la prostitution.

Pratique 3 : Accroître les mesures de surveillance dans certains secteurs de travail afin de prévenir la traite pour travail forcé

Le rapport recommande la mise en place de mécanismes plus stricts de surveillance des agences de placement et des employeurs des travailleurs migrants temporaires dans les secteurs de l'agriculture et du travail domestique. Le rapport recommande d'accroître les inspections et les enquêtes proactives et inspections plus systématiques.

Pratique 4 : Prévention de la traite des personnes au sein des communautés autochtones.

Cette dernière pratique mise avant tout sur la collaboration étroite avec les communautés autochtones, et comprend un ensemble de mesures qui visent plusieurs objectifs : i) prévenir le décrochage scolaire, ii) accroître la prévention avec l'aide de groupes de surveillance communautaires, iii) recruter des agents de liaison d'origine autochtone détenant une formation sur la traite, iv) et enfin mettre en place des refuges et des programmes de transition en se basant sur les approches culturelles autochtones d'intervention.

Pratique 5 : Soutenir les organismes non gouvernementaux qui fournissent des services aux victimes de la traite.

Enfin, et non la moindre, la dernière pratique proposée vise à soutenir les ONG travaillant auprès des victimes et qui leur offrent des services. Ce rapport examine deux types d'approche d'aide aux victimes qui ont obtenu des résultats positifs. La première approche – mise en place par une ONG à New York – est centrée sur le leadership des victimes et le mentorat. La directrice de l'organisme et plusieurs membres du personnel sont des survivantes de la traite. La deuxième approche adoptée par une ONG italienne priorise l'offre de programme de formation professionnelle aux victimes afin de leur assurer de nouvelles opportunités économiques.

Conclusion

Ce rapport constitue un bon document de référence qui répertorie les services existants à l'échelle du Canada et une revue des pratiques et politiques déployées par d'autres pays et qui seraient adaptables au contexte canadien. Ce qui constitue l'aspect le plus positif des recommandations émises dans ce rapport est qu'on y privilégie une approche globale, concertée et coordonnée, multisectorielle qui, de surcroît accorde une place centrale aux organismes communautaires. Plusieurs des pratiques proposées mettent de l'avant l'importance de donner un rôle de premier plan aux ONG et à la société civile. Alors que la lutte contre la criminalité est souvent l'axe central des actions gouvernementales, ici, le cœur de l'enjeu est la victime et une action globale. Le seul aspect négatif à soulever est que le rapport offre une analyse très limitée et superficielle de ce que représenterait dans la pratique, la mise en place de telles pratiques au Canada.

Rédigé par Alexandra Ricard-Guay, doctorante à l'École sociale de l'Université McGill

Relier les pointillés : Projet de plan d'action national

En septembre dernier, la députée de Kildonan – St.Paul, Manitoba, Madame Joy Smith lançait un projet de plan d'action **national** pour la lutte contre la traite des personnes. Elle dénonçait ainsi le statu quo du Canada concernant la traite humaine. Son projet recommande des mesures qui devraient faire partie d'un plan d'action **national** pour la lutte contre la traite des personnes. Ces recommandations découlent de consultations effectuées depuis quelques années auprès de représentants de l'exécution de la loi, d'universitaires, de représentants d'ONG et de survivants de la traite des personnes au Canada.

Justification d'un plan d'action national

Depuis la ratification en 2002 du Protocole de Palerme, le gouvernement du Canada a mis en œuvre la quadruple perspective de la lutte contre la traite des personnes : poursuites, protection, prévention, partenariats, mais sans stratégie nationale ni plan d'action national en collaboration avec les provinces, les territoires et les parties intéressées.

En 2004, le Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes (GTITP) a été chargé d'élaborer, de promouvoir et de mettre en œuvre une stratégie exhaustive de lutte contre la traite des personnes, mais en septembre 2010, le gouvernement n'avait toujours pas annoncé ni mis en œuvre de plan d'action national, et l'élaboration d'une stratégie nationale ne fait plus partie du mandat du Groupe de travail. Il n'y a que des mesures éparses.

Un document intitulé *Trafficking in Persons Report* (2010) du Département d'État américain invite le Canada à :

- intensifier les efforts pour faire enquête sur les infractions de traite des personnes et entamer les poursuites nécessaires et pour condamner les coupables ici et à l'étranger;
- à veiller à ce que les victimes étrangères de la traite des personnes soient identifiées au lieu d'être expulsées;
- à consolider la coordination entre le gouvernement national et les gouvernements provinciaux en matière d'exécution de la loi et de services aux victimes à cause de l'incohérence des services offerts aux victimes en raison de la variété des modèles appliqués dans les provinces et territoires.
- et à améliorer la collecte des données.

On y ajoute que beaucoup d'organisations non gouvernementales offrent des services aux victimes sans l'aide des gouvernements. C'est pourquoi, elle propose qu'un plan canadien doit intégrer l'expertise des nombreux organismes et organisations du Canada qui s'occupent actuellement de lutter contre la traite des personnes en prenant des mesures de protection et de prévention et en travaillant dans le cadre de partenariats.

Madame Smith propose 14 recommandations axées sur les besoins des victimes, dont ceux spécifiques aux femmes et enfants autochtones; le partenariat avec des organismes communautaires et un financement adéquat des initiatives ; des réformes législatives touchant les lois de l'Immigration, la prostitution, le tourisme sexuel, le travail forcé; la mise en place d'une campagne publique et la création d'un rapporteur spécial.

Recommandations du plan de Joy Smith

I – Examiner et modifier la réglementation et la politique pour assurer l'établissement de services de points d'entrée anti traite de personnes plus efficaces.

II – Concevoir et mettre en œuvre une stratégie spécifique intégrée au plan d'action national pour mettre fin à la traite des femmes et des enfants des Premières nations.

III – Utiliser des protocoles diplomatiques afin de promouvoir des politiques et des partenariats régionaux et internationaux pour combattre la traite de personnes et l'exploitation sexuelle des enfants.

IV – Concevoir des politiques et des réglementations pour combattre le travail forcé et le travail des enfants à l'étranger.

V – Limiter et surveiller les déplacements internationaux de délinquants canadiens sexuels condamnés.

VI – Création et mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation publique à grande échelle.

VII – Accorder un financement suffisant aux organisations non gouvernementales qui fournissent des soins, des services de *counselling*, des refuges et de l'assistance aux victimes.

VIII – Concevoir et mettre en œuvre une politique fédérale pour aider les victimes internationales de la traite de personnes à rentrer dans leur pays d'origine.

IX – Concevoir un mécanisme de référence national pour relier rapidement les points de service.

X – Créer le poste de rapporteur national indépendant pour la traite de personnes.

XI – Examiner et modifier les lois canadiennes sur la sollicitation.

XII – Accorder des ressources supplémentaires à la formation et à l'éducation des juges et des procureurs généraux ainsi qu'aux forces de l'ordre chargées d'appliquer les lois sur la traite de personnes.

XIII – Examiner et mettre en œuvre toute loi jugée nécessaire pour assurer la dénonciation de toute forme de traite de personnes en vertu des lois du pays.

XIV – Faciliter la création de groupes de travail régionaux sur la traite de personnes.

*Rédigé par Jean Bellefeuille,
responsable du dossier JPIC national à la Conférence religieuse canadienne.*

Invisible Chains

Invisible Chains du chercheur et juriste Benjamin Perrin examine les mécanismes de la traite des personnes au Canada. Cet ouvrage, résultat de plusieurs années de recherche, décrit les mécanismes de la traite de personnes ici et à l'étranger, à partir de témoignages à la fois des intervenants, mais aussi des principales concernées, les victimes.

L'auteur y aborde toutes les formes de traite humaine. On y explique le comment et le pourquoi du tourisme sexuel, de ruses utilisées par les trafiquants, du recrutement des victimes, du triste sort des femmes autochtones, du racolage par internet, du travail forcé, notamment des travailleuses domestiques et de l'industrie du sexe, plus particulièrement de la prostitution. Un autre volet du livre rend compte des initiatives menées par des organismes et des agences gouvernementales afin de lutter contre la traite ou venir en aide aux victimes.

Perrin montre les aspects tragiques de la traite humaine au Canada, car il veut souligner le retard du Canada à reconnaître le problème et à agir pour le contrer. Bien que manifeste, la traite humaine demeure un phénomène invisible pour plusieurs. Des pays ont adopté des stratégies nationales et interviennent pour venir en aide aux victimes et poursuivre les trafiquants. D'ailleurs, dans *Invisible Chains*, on analyse les différentes mesures adoptées par la Belgique, l'Italie, les États-Unis et la Suède. Perrin réclame une stratégie qui permettrait selon lui de coordonner les efforts de tous les acteurs soucieux de contrer la traite humaine. Elle comprend l'adoption d'un plan national, de la mise en place de mesures s'inspirant fortement du modèle suédois, de changements législatifs permettant d'assurer le respect et la protection des victimes, surtout dans le cas de traite transfrontalière et finalement de faciliter le travail des policiers surtout pour faire enquête ou pour poursuivre les exploités.

Ainsi, à l'instar du modèle suédois, il propose une approche globale. Aussi, Perrin adresse des recommandations aux provinces, en lien avec leur champ de compétences visant, entre autres, l'éducation, les services sociaux et la santé. De plus, il suggère une série de plans d'action spécifiques s'adressant aux corps policiers, aux entreprises, aux communautés, aux parents et aux individus. Plusieurs de ces propositions ne sont pas nouvelles, certaines sont même déjà en place. Benjamin Perrin tente de les réunir au sein d'une stratégie globale et nationale.

Brève description des 4 étapes de la stratégie nationale proposée:

Étape 1 : Plan national

- Adoption d'un plan national d'ici un an. Ce dernier comprendrait des mécanismes de consultation auprès des ONG; des propositions de réformes législatives; la création d'un fonds et les priorités en lien avec les 3P (poursuites, protection et prévention).
- Rapport annuel du suivi contenant les informations sur le nombre de poursuites, le nombre de permis de séjour temporaire ou de résidence permanente accordé aux victimes de la traite, les priorités pour l'année à venir; les statistiques sur les victimes, sur les enquêtes et les poursuites, etc.
- Demande à l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels de faire un rapport en lien avec le respect des droits des victimes de la traite.

Étape 2 : Modèle suédois.

- Cela comprend l'intégration au Code criminel, d'une meilleure définition de l'exploitation sexuelle ; l'interdiction d'achat de services sexuels; l'assurance que le délit est passible de poursuite; l'augmentation de la peine s'il s'agit de récidive; des peines plus sévères lors qu'il s'agit d'exploitation sexuelle des enfants
- À l'instar de la Suède, il propose (de mettre : à enlever) d'agir sur la demande; de mettre en place des mécanismes de poursuites des contrevenants; le cumul de peines et des lois plus sévères lorsqu'il est question d'enfants.

Étape 3 : Protection des victimes :

À l'instar du modèle suédois, il propose que les personnes prostituées ne soient pas criminalisées et qu'elles bénéficient du même traitement que les victimes d'actes criminels. Concernant les lois de l'immigration (LIPR), il suggère que le permis de séjour temporaire (PST) soit émis avec une définition plus large de la traite;

- Que les agents d'immigration soient plus attentifs aux commentaires des policiers et des ONG;
- Que les entrevues soient limitées au strict minimum;
- Qu'il n'y ait pas d'obligation de témoigner;
- Que les victimes reçoivent les services et accèdent aux ressources dont elles ont besoin (permis de travail, PFSI; interprètes, etc.);
- Collaborer avec l'Organisation internationale des migrations (OIM) pour le retour vers le pays d'origine;
- Permettre aux victimes de recevoir la même protection offerte aux témoins à protéger et s'il faut détenir les victimes pour leur propre protection, le faire dans des lieux appropriés à leurs besoins.

Étape 4 : Des lois facilitant les interventions policières (enquêtes et poursuites) :

- Meilleure collaboration entre les différents corps policiers.
- Création d'unités spéciales transversales
- Améliorer les collaborations entre les États américains et assurer un meilleur contrôle des frontières.
- Faciliter l'identification des personnes condamnées pour crime sexuel envers des enfants.

De plus, il y a aussi des recommandations pour les provinces. Entre autres, il propose la création d'une instance de coordination de suivi auprès des victimes. Celles-ci doivent mieux les protéger et leur assurer un accès aux services publics; que des fonds supplémentaires soient octroyés aux corps policiers pour faire des enquêtes; qu'il y ait des campagnes sur la demande; que des programmes offrant des alternatives à la prostitution soient financés.

Rédigé par Louise Dionne, coordonnatrice du CATHII.

Quelques éléments de réflexion

Les objectifs de chacun de ces documents ne sont pas les mêmes. Le projet de plan d'action de madame Smith est plus partisan et s'inscrit dans la vision conservatrice du gouvernement actuel. Les recommandations de Benjamin Perrin sont aussi conservatrices. Il favorise les instances gouvernementales de contrôle et son approche est juridique, voire judiciaire. Finalement, le document *Tour d'horizon* publié par le gouvernement manitobain s'appuie davantage sur les expériences communautaires. Les recommandations misent sur l'expertise des organismes communautaires. De plus, ce dernier insiste sur l'importance de valoriser l'égalité entre les femmes et les hommes comme moyen de lutte contre la traite humaine.

L'urgence d'un plan d'action national

Parmi les points de convergence, il y a l'urgence de la mise en place d'un plan d'action national et gouvernemental et d'une instance de coordination. Tous s'entendent pour que le milieu communautaire y soit présent. *Tour d'horizon* et le projet de Joy Smith font référence aux 4 P (poursuites, protection, prévention et partenariat). Toutefois, *Tour d'horizon* va plus loin et recommande que les ONG y occupent une place centrale. La supervision du plan d'action devrait relever d'un rapporteur indépendant selon Joy Smith et *Tour d'horizon*. Benjamin Perrin ne demande que la production d'un rapport annuel par l'instance de coordination.

Modèle suédois

Le modèle suédois fait l'unanimité, car il inverse la dynamique et il agit sur la demande et la répression des clients plutôt que des femmes prostituées. *Tour d'horizon* rappelle que ce modèle s'appuie sur un ensemble de politiques, programmes et ressources, concernant notamment la réduction de la violence envers les femmes et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Benjamin Perrin et *Tour d'horizon* recommandent l'application du modèle suédois. La députée Smith propose plutôt qu'on évalue son impact au Canada. Cependant, elle a diffusé une pétition demandant son application.

Femmes et enfants autochtones

Dans les trois documents, on souligne la surreprésentation des femmes et enfants autochtones en tant que victimes de la traite au Canada. Benjamin Perrin consacre un chapitre à la réalité des femmes autochtones, sans faire de propositions spécifiques. Madame Smith demande que le plan d'action soit adapté à leur besoin. Encore une fois, le rapport *Tour d'horizon* va plus loin et propose l'adoption de pratiques axées sur la collaboration étroite avec les communautés autochtones.

Traite transfrontalière et immigration

Au Canada, les victimes de la traite interne sont de loin supérieures en nombre que celles issues de la traite transfrontalière, cela n'empêche pas Madame Smith et Benjamin Perrin de faire des recommandations touchant les lois de l'immigration. Leurs propositions visent à renforcer les pouvoirs des agents d'immigration et frontaliers et à restreindre les droits et libertés des migrants. Ces mesures risquent de nuire aux personnes migrantes et favoriser la clandestinité des personnes vulnérables. Les projets de loi C-49 et C-56 sont de cet ordre et

ils ont été fortement dénoncés par les organismes de défense de droits des personnes migrantes. Un autre point lié à l'immigration vise le retour vers les pays d'origine en collaboration avec l'Organisation internationale des migrations (OIM). Cette organisation collabore avec les États pour le retour et la réintégration des victimes dans leurs pays d'origine. Plusieurs ONG ont constaté que bien souvent l'OIM était davantage au service des États que des migrants.

Travail forcé

La question du travail forcé est une des formes de traite humaine observée au Canada. Perrin et le document du Manitoba ont souligné la situation des aides familiales et des travailleurs agricoles. Perrin y consacre un chapitre et souligne les actions du gouvernement sans toutefois faire de propositions concrètes. Madame Smith demande que le Canada soit plus attentif à la réalité du travail des enfants à l'étranger. *Le Tour d'horizon* propose de resserrer les mesures de surveillance dans le cadre des programmes de travailleurs étrangers surtout dans les secteurs à risque d'exploitation comme ceux du travail domestique et agricole. .

Conclusion

Ces quelques commentaires sont loin de reprendre tous les aspects de ces trois documents. Toutefois, ils soulignent la complexité des enjeux soulevés par la traite des personnes. Ces propositions ne correspondent pas toutes à la vision du CATHII pour qui les besoins des femmes et des enfants ayant vécu la traite demeurent la priorité. Cependant, ces documents ont le mérite d'ouvrir le débat et de faire réfléchir sur cette triste réalité et sur les moyens de faire cesser ces exploitations, notamment en réclamant un plan d'action national.

Les mesures adoptées par le Canada

Internationales

- La *Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée transnationale*.
- Le *Protocole de Palerme*
- Le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*.

Nationales

2001

- Loi sur l'immigration et sur la protection des réfugiés

2005

- Articles 279.01 à 279.04 du *Code criminel*

2006

- Centre national de coordination contre la traite des personnes de la GRC
- Vidéo pour enseigner aux agents comment reconnaître les victimes et les prédateurs
- Permis de résidence temporaire pour 120 jours

2007

- Un rapport du Comité parlementaire permanent de la condition féminine comprenant 33 recommandations
- La Motion *M-153* recommandant l'adoption d'une stratégie complète de lutte
- 6 millions de dollars par année consacrés à la protection des enfants contre l'exploitation.
- Modification à la *Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés* pour combler les lacunes qui permettaient de faire venir des travailleurs étrangers vulnérables au Canada pour les y exploiter sexuellement.
- Les permis de résidente temporaire passent de 120 jours à 180 jours.
- Possibilités pour les victimes étrangères d'avoir un permis de travail sans payer les frais.

2008

- Loi C-2 faisant passer l'âge limite de la protection de 14 à 16 ans.

2009

- Partenariat avec l'Association canadienne d'échec au crime dans le but d'ouvrir une tribune téléphonique nationale sur la traite des personnes.

2010

- Adoption de la loi C-268 sur les peines minimales imposables aux trafiquants d'enfants.
- Partenariat avec le GRC pour lancer la campagne « Bandeau bleu » de l'Association canadienne d'échec au crime, dans le but de sensibiliser la population à la traite des personnes.