



Conseil canadien pour les réfugiés
Canadian Council for Refugees

Préoccupations du CCR : la traite de personnes au Canada

Mémoire au Comité permanent de la justice et des
droits de la personne de la Chambre des communes
pour son étude sur la traite de personnes au Canada

Avril 2018

Introduction

Les travaux du Conseil canadien pour les réfugiés sont axés sur la protection des non-citoyens victimes de la traite de personnes, des personnes au statut précaire et des migrants vulnérables, notamment les femmes et les filles. Le CCR utilise une approche fondée sur les droits de la personne qui tient compte des points communs entre les Autochtones, les migrants et les femmes dans leurs efforts pour obtenir justice. Les travaux du CCR sur les politiques de lutte contre la traite de personnes sont axés sur l'analyse des politiques du Canada en matière d'immigration et de réfugiés, ainsi que sur ses politiques de lutte contre la traite de personnes.

La protection des non-citoyens

Actuellement, les lois relatives à la traite de personnes criminalisent la traite de personnes en punissant les coupables, mais elles n'offrent pas de droits en matière de protection efficace ou de soutiens adéquats aux victimes de la traite, surtout celles qui n'ont pas de statut d'immigrant garanti au Canada. Il convient de souligner que la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) ne prévoit aucune mesure de protection pour les victimes de la traite de personnes. La seule référence aux victimes de la traite dans la Loi est une disposition du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés selon laquelle le fait qu'une personne soit victime de la traite constitue un facteur en faveur de la détention liée à l'immigration.

Le CCR a formulé une recommandation détaillée en vue d'apporter une modification législative qui permettrait d'offrir une protection temporaire et permanente aux victimes de la traite de personnes, ainsi qu'un mécanisme pour la réunification des familles, car sans leur famille, les victimes ne peuvent pas se sentir en sécurité¹.

Recommandation :

1. Le gouvernement fédéral devrait présenter une modification législative qui permettrait de modifier la politique de façon permanente et approfondie, afin d'assurer la protection des non-citoyens victimes de la traite de personnes.

Protection temporaire

Même s'il est nécessaire de mettre au point un mécanisme de protection permanente, il est également important de renforcer les mécanismes de protection temporaire. Actuellement, les permis de séjour temporaire représentent le seul outil qui peut être utilisé pour protéger les victimes de la traite internationale au Canada.

Récemment, en Colombie-Britannique, on a créé des permis de travail ouverts pour les travailleurs étrangers temporaires (TET) à risque. On considère que ces permis représentent une solution prometteuse dans toutes les provinces, car le seuil d'accès aux recours est le risque d'exploitation plutôt que la traite de personnes. Ces permis de travail ouverts permettraient d'améliorer la mobilité des TET, car actuellement, ces derniers ne peuvent travailler que pour un seul employeur, ce qui les rend vulnérables aux mauvais traitements, notamment l'exploitation par le travail, qui pourrait être une forme de traite de personnes.

¹ CCR, *Proposition pour des amendements législatifs visant à assurer la protection des personnes victimes de la traite*, 2007, <http://ccrweb.ca/fr/proposition-protection-la-traite>

Permis de séjour temporaire (PST)

Le CCR a cerné de graves lacunes relatives à ce recours dans son rapport intitulé *Permis de séjour temporaire : limites à la protection des personnes ayant subi la traite*².

En effet, un très petit nombre de PST sont délivrés chaque année, et ces permis sont limités. Selon des renseignements fournis par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) et dans l'*Évaluation des permis de séjour temporaire* menée par IRCC en 2016³, entre 2011 et 2015, de 5 à 22 nouveaux PST ont été délivrés chaque année. Ces nombres semblent particulièrement peu élevés étant donné que le Canada figure sur la liste des pays de destination pour la traite de personnes, et que quelque 80 000 travailleurs étrangers temporaires entrent au Canada chaque année⁴.

Dans le cadre de l'évaluation des PST menée par IRCC en 2016, on a reconnu la nécessité de régler les problèmes opérationnels et stratégiques et les questions liées à la gestion des cas de victimes de la traite de personnes. Le CCR est heureux de cette reconnaissance et exhorte le gouvernement à s'occuper des pratiques discrétionnaires qui ont créé des obstacles à la protection efficace des victimes de la traite. Plus précisément, le CCR exhorte le gouvernement à assurer un suivi sur les lacunes liées aux procédures qui ont été cernées dans le cadre de l'évaluation fédérale, afin de veiller à l'application précise, transparente et uniforme des règlements et des pratiques dans toutes les régions.

Le fardeau de preuve élevé exigé pour l'accès à un PST représente une autre préoccupation. Le CCR propose de réexaminer les critères d'identification des personnes victimes de la traite afin de tenir compte de l'évolution et des nuances liées à la compréhension et aux réalités des personnes victimes de la traite et de celles à risque. Il faudrait également consulter les organismes de la société civile qui servent les victimes de la traite pour appuyer ce processus.

De plus, même lorsque des PST sont délivrés, ils ont une période de validité limitée et ils ne s'appliquent pas aux membres de la famille. Afin d'améliorer les PST comme moyen de protection temporaire, ils devraient être valides pendant 12 mois plutôt que pendant la période actuelle de 6 mois; ils devraient également s'appliquer aux membres de la famille, notamment les conjoints et les enfants.

Principales préoccupations :

Les lacunes relatives aux protections offertes par l'entremise des PST renforcent l'argument du CCR selon lequel il est nécessaire d'adopter des mesures de protection prévues par la loi pour protéger les victimes de la traite de personnes. Entre-temps, à court terme, le gouvernement fédéral devrait prendre les mesures suivantes :

² CCR, *Permis de séjour temporaire : limites à la protection des personnes ayant subi la traite*, 2013, <http://ccrweb.ca/fr/traite/rapport-permis-sejour-temporaire>

³ IRCC, *Évaluation des permis de séjour temporaire*, 2017, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/temporary-resident-permits-2016.html#itm-1-3>

⁴ IRCC, *Résidents temporaires : les détenteurs de Permis de travail du Programme de travailleurs étrangers temporaires (PTET) et du Programme de mobilité internationale (PMI) – Mises à jour mensuelles d'IRCC*, <https://ouvert.canada.ca/data/fr/dataset/360024f2-17e9-4558-bfc1-3616485d65b9>

- Améliorer l'accès aux permis de séjour temporaire et s'assurer que la délivrance et la gestion des PST se fondent sur une approche axée sur les droits de la personne et les survivants.
- Cesser de restreindre les travailleurs migrants visés par le PTET à des employeurs désignés, ce qui leur donnera une plus grande mobilité liée au travail (en délivrant des permis de travail qui pourraient être ouverts ou liés à une région ou à un secteur désigné).

La protection des travailleurs migrants

Les travailleurs visés par le Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) sont plus vulnérables aux mauvais traitements et à l'exploitation en raison de leur statut temporaire. Au Canada, la traite de personnes aux fins de l'exploitation des travailleurs a surtout touché les travailleurs migrants qui sont visés par le PTET et qui sont liés à un employeur désigné, ce qui leur offre peu de protections efficaces sur le plan juridique et social. Des renseignements détaillés à cet égard se trouvent dans le mémoire intitulé *Programme des travailleurs étrangers temporaires*, présenté par le CCR au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) en mai 2016⁵.

Les personnes qui font la promotion de l'ouverture des permis de travail des TET pour accroître la mobilité des travailleurs et leur permettre de quitter de mauvaises situations de travail soutiennent que cela représente une étape prometteuse. Au bout du compte, l'accès à la résidence permanente est la seule mesure qui éliminera réellement la vulnérabilité inhérente au PTET.

De plus, les travailleurs migrants devraient pouvoir profiter de la protection offerte par le Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé. Pour être signataire de la Convention, le gouvernement du Canada devra mettre en œuvre des mécanismes visant à empêcher le travail forcé, notamment en examinant les politiques qui créent des vulnérabilités et en adoptant des mécanismes visant à protéger les droits des survivants.

Recommandations :

2. En attendant que des modifications soient apportées à la loi pour offrir une protection permanente aux victimes de la traite de personnes, le gouvernement fédéral devrait améliorer l'accès aux mesures de protection temporaires par l'entremise des PST.
3. Le gouvernement fédéral devrait garantir à tous les travailleurs migrants acceptés, peu importe leur catégorie, le droit de faire une demande de résidence permanente au moment de présenter leur demande de permis de travail.
4. Le gouvernement fédéral devrait ratifier le Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé et mettre en œuvre toutes ses dispositions.

⁵ CCR, *Programme des travailleurs étrangers temporaires : Mémoire présenté par le CCR au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA), mai 2016*, http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/tfwp-review-submission_fr.pdf.

L'accès à la justice

Le CCR est depuis longtemps préoccupé par l'interprétation limitée qu'on utilise souvent au Canada relativement à la traite de personnes; en effet, des survivants de la traite de personnes ne peuvent pas obtenir justice parce qu'on juge que les expériences de violation des droits de la personne qu'elles ont subies ne correspondent pas à la définition de la traite de personnes. Plus précisément, la définition d'« exploitation » utilisée dans le Code criminel exige que la victime de la traite de personnes craigne pour sa sécurité ou celle d'une personne qu'elle connaît. Pourtant, nos membres savent que les victimes de la traite ne ressentent ou ne manifestent peut-être pas la crainte subjective exigée par le Code criminel.

Cette préoccupation a aussi été soulevée par les avocats spécialisés dans le domaine de l'immigration et des réfugiés récemment consultés par le CCR dans le cadre d'une consultation sur les besoins juridiques⁶. Certains de ces avocats ont indiqué qu'il fallait que la traite des personnes soit comprise et communiquée dans un cadre plus vaste d'exploitation, de contrainte et de déséquilibre de pouvoir. Une compréhension plus nuancée des instruments de contrôle utilisés par les trafiquants de personnes devrait être intégrée à la définition d'exploitation utilisée dans le Code criminel, surtout lorsqu'il s'agit de la traite de travailleurs.

Les avocats consultés ont également réaffirmé que la criminalisation et le cadre d'intervention prévus dans les lois sur la traite de personnes en vigueur peuvent créer des obstacles à l'accès à la justice pour les victimes de la traite, car ces mesures ne sont pas fondées sur les droits.

Les recours axés sur une approche discrétionnaire en vertu de la LIPR, le Code criminel ou même les recours qui exigent un fardeau de la preuve allégé, par exemple les droits de la personne ou les droits des travailleurs, sont difficiles d'accès, surtout pour les groupes les plus vulnérables, notamment les travailleurs migrants sans-papiers ou au statut précaire, les femmes autochtones et les travailleurs migrants de l'industrie du sexe. En fait, certains recours risquent de causer d'autres préjudices à ces personnes, par exemple la détention ou la déportation. Il sera donc nécessaire d'effectuer une réforme de la loi afin d'éliminer les obstacles à la justice.

De plus, il faut pousser la réflexion au-delà du droit criminel et se concentrer davantage sur l'amélioration des recours qui sont axés sur les mesures d'indemnisation pour les survivants de la traite, en utilisant une approche fondée sur les droits. Il faudrait, par exemple, renforcer les droits de la personne et les lois relatives aux normes du travail.

Sur le plan pratique, l'accès à l'aide juridique est un obstacle important à l'accès à la justice. En effet, le système d'aide juridique doit obtenir un financement adéquat pour financer les recours qui viennent en aide aux victimes et aux victimes potentielles de la traite. Actuellement, ce financement diffère d'une province à l'autre.

Principales préoccupations :

- Il existe plusieurs niveaux d'exploitation; au Canada, le discours sur la traite des personnes doit tenir compte des niveaux d'exploitation et de la nécessité d'avoir accès à des recours selon ces niveaux.
- Les recours doivent être axés sur les survivants, par exemple en se fondant sur les droits de la personne et les lois relatives aux normes du travail.

⁶ CCR, *Trafficking Persons: Avoiding Collateral Damage*, 2018, <http://ccrweb.ca/en/trafficked-persons-avoiding-collateral-harm> [EN ANGLAIS].

Recommandations :

5. Le gouvernement fédéral devrait modifier le Code criminel pour éliminer l'exigence d'une crainte subjective chez la victime de la traite de personnes.
6. Le gouvernement fédéral devrait garantir l'accès à l'aide juridique aux survivants de la traite de personnes dans toutes les provinces et tous les territoires.

Plan d'action national

Le CCR est ravi que le gouvernement du Canada reconnaisse l'importance d'élaborer des stratégies holistiques qui ciblent les causes fondamentales et les facteurs de risque qui peuvent mener à la traite de personnes. Néanmoins, nous craignons que le *Plan d'action national de lutte contre la traite des personnes (PAN)*, qui s'étend sur quatre ans (2012-2016), soit trop axé sur le contrôle frontalier et l'application de la loi (GRC, ASFC), et qu'il accorde trop peu d'attention à la protection des droits. Nous craignons également que le Plan n'affecte pas suffisamment de ressources à la prestation de services.

Nous aimerions souligner que l'omission de se concentrer sur la protection nuit aux efforts visant à poursuivre les trafiquants de personnes en justice, car les victimes ne s'adresseront pas aux organismes d'application de la loi si leurs droits ne sont pas protégés.

Sur le plan de la prévention, le PAN est principalement axé sur les stratégies de sensibilisation plutôt que sur les causes fondamentales de la traite de personnes. Les femmes, les filles, les femmes autochtones, les personnes sans papiers et les travailleurs migrants représentent les groupes les plus vulnérables. Ces vulnérabilités découlent des inégalités sociales qui sont favorisées par la violence faite aux femmes, l'oppression systémique des peuples autochtones, les préjugés culturels et sociaux à l'égard des migrants, et les forces économiques mondiales responsables des migrations. Ainsi, les stratégies de prévention devraient se concentrer sur les changements structurels.

Dans le même ordre d'idée, même si le PAN qualifie la traite de travailleurs d'enjeu émergent, il visait surtout, sur le plan opérationnel, la traite de personnes à des fins sexuelles à l'échelon national. Il est bien connu que le Canada se concentre de plus en plus sur l'immigration temporaire, qui est plus précaire, au détriment de l'immigration permanente. La traite de travailleurs touche surtout les travailleurs migrants qui arrivent dans le cadre du PTET. La réforme du PTET doit faire partie intégrante d'une stratégie axée sur la prévention.

Les gens sont de plus en plus conscients que l'exploitation peut prendre de nombreuses formes, même si ces formes ne correspondent pas toutes aux critères liés à la traite de personnes dans les lois canadiennes. La façon d'aborder la traite de personnes a évolué au cours de la dernière décennie et le CCR comprend qu'il existe plusieurs niveaux d'exploitation et que la traite des personnes s'échelonne sur ces niveaux. Des violations relatives aux normes du travail aux violations relatives à la traite de personnes, ces niveaux peuvent coexister, à différents moments, et ils ne progressent pas nécessairement de façon linéaire. Les gens ont besoin d'être protégés et d'avoir accès à la justice à tous ces niveaux, qu'ils soient victimes ou à risque d'être victimes de la traite de personnes. En même temps, nous reconnaissons que les définitions divergentes liées à la traite de personnes posent des défis pour la collaboration. Il faut aborder la traite de personnes de façon plus nuancée, afin d'être en mesure de mettre en œuvre une approche axée sur les survivants dans la prévention, la protection, les poursuites judiciaires et les partenariats – les quatre piliers du PAN.

Recommandations :

7. Le gouvernement fédéral devrait élaborer des stratégies de prévention qui vont au-delà de la sensibilisation et qui s'attaquent aux causes fondamentales de la traite de personnes. Il devrait également apporter des changements politiques et systémiques.
8. Le gouvernement fédéral devrait accorder un financement adéquat à la prestation de services de soutien à toutes les populations vulnérables, notamment les travailleurs migrants, les travailleurs migrants de l'industrie du sexe, les femmes, les femmes autochtones et d'autres personnes avec ou sans papiers.

Pratiques exemplaires

Dans le cadre de ses travaux sur la traite de personnes, le CCR consulte constamment ses membres et d'autres organismes de première intervention au sujet des besoins les plus pressants en matière de prestation de services et des soutiens adéquats qu'il faut fournir aux victimes de la traite. Ces consultations sont menées par l'entremise de forums sur la traite de personnes⁷, de réunions virtuelles, du processus d'élaboration de *l'Outil pancanadien d'évaluation de la traite des personnes*⁸, de notre guide *La traite des personnes et la loi*⁹ et plus récemment, par l'entremise d'une consultation sur les besoins juridiques avec des avocats spécialisés dans le domaine de l'immigration et des réfugiés¹⁰.

Voici trois pratiques exemplaires cernées dans le cadre du processus de consultation mené auprès d'avocats spécialisés dans le domaine de l'immigration et des réfugiés, et au cours d'autres consultations avec des parties intéressées. Ces pratiques exemplaires devraient éclairer l'élaboration d'une stratégie nationale sur la prestation de services.

- Établir des liens et collaborer avec des organismes communautaires et utiliser une approche à volets multiples et fondée sur le travail d'équipe afin de fournir un soutien juridique et des soutiens globaux et collectifs tels des services sociaux et psychologiques. Dans le cadre d'une approche communautaire, on informerait notamment les populations et les refuges de travailleurs migrants que des services sont offerts.
- Utiliser une pratique tenant compte des traumatismes pour veiller au respect des survivants et pour leur offrir des choix réalistes et éclairés, notamment en divulguant les risques liés à tous les recours et les choix proposés.
- Collaborer avec des institutions afin de les renseigner sur la traite de personnes et encourager la clarté, la transparence, et la rapidité des processus (surtout en ce qui concerne les critères d'évaluations, l'accès aux représentants et les questions liées aux droits de la personne).

⁷ CCR, *Rapport des faits saillants : Forum pancanadien sur la traite des personnes du CCR, novembre 2016*, <http://ccrweb.ca/fr/forum-traite-faits-saillants-2016>.

⁸ CCR, *National Human Trafficking Assessment Tool*, 2016, <http://ccrweb.ca/en/national-human-trafficking-assessment-tool-full> [EN ANGLAIS]

⁹ CCR, *La traite des personnes et la loi : comment protéger les personnes ayant subi la traite (2018)*, <http://ccrweb.ca/fr/la-traite-des-personnes-et-la-loi>

¹⁰ CCR, *TraffickingPersons: Avoiding Collateral Damage*, 2018, <http://ccrweb.ca/en/trafficked-persons-avoiding-collateral-harm> [EN ANGLAIS]

Recommandation :

9. Le gouvernement fédéral devrait mettre en œuvre une stratégie nationale visant la coordination et la mise en œuvre de pratiques exemplaires dans la prestation de services aux victimes de la traite de personnes qui arrivent au Canada ou qui s'y trouvent déjà, y compris tous les services d'établissement financés à l'échelon fédéral. L'élaboration de cette stratégie devrait tenir compte des pratiques exemplaires cernées par les ONG.

Résumé des recommandations

Protection

1. Le gouvernement fédéral devrait apporter une modification législative qui créerait un changement de politique fondamentale et permanent, afin de protéger les non-citoyens victimes de la traite de personnes au Canada.
2. En attendant que des modifications législatives soient apportées pour offrir une protection permanente aux victimes de la traite de personnes, le gouvernement fédéral devrait améliorer l'accès aux mesures de protection temporaires par l'entremise des PST.
3. Le gouvernement fédéral devrait garantir à tous les travailleurs migrants acceptés, peu importe leur catégorie, le droit de faire une demande de résidence permanente lorsqu'ils font une demande de permis de travail.
4. Le gouvernement fédéral devrait ratifier le Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé et mettre en œuvre toutes ses dispositions.

L'accès à la justice

5. Le gouvernement fédéral devrait modifier le Code criminel pour éliminer l'exigence d'une crainte subjective chez la victime de la traite de personnes.
6. Le gouvernement fédéral devrait garantir l'accès à l'aide juridique aux survivants de la traite de personnes dans toutes les provinces et tous les territoires.

Le Plan d'action national

7. Le gouvernement fédéral devrait élaborer des stratégies de prévention qui vont au-delà de la sensibilisation et qui s'attaquent aux causes fondamentales de la traite de personnes. Il devrait également apporter des changements politiques et systémiques.
8. Le gouvernement fédéral devrait accorder un financement adéquat à la prestation de services de soutien à toutes les populations vulnérables, notamment les travailleurs migrants, les travailleurs migrants de l'industrie du sexe, les femmes, les femmes autochtones et d'autres personnes avec ou sans papiers.

Pratiques exemplaires

9. Le gouvernement fédéral devrait mettre en œuvre une stratégie nationale visant la coordination et la mise en œuvre de pratiques exemplaires dans la prestation de services aux victimes de la traite de personnes qui arrivent au Canada ou qui s'y trouvent déjà, y compris tous les services d'établissement financés à l'échelon fédéral. L'élaboration de cette stratégie devrait tenir compte des pratiques exemplaires cernées par les ONG.

À propos du CCR

Le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) est un organisme-cadre national sans but lucratif qui se consacre aux droits et à la protection des réfugiés et d'autres migrants vulnérables au Canada et partout dans le monde et à l'établissement de réfugiés et d'immigrants au Canada. Le Conseil compte environ 200 organismes membres qui participent à l'installation, au parrainage et à la protection des droits des réfugiés et des immigrants. Le Conseil est au service de ses membres pour répondre à leurs besoins en matière de réseautage, d'échange de renseignements et de défense des droits.

Depuis 2003, le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) fournit du leadership et du soutien, à l'échelon national, aux ONG préoccupées par les non-citoyens victimes de la traite de personnes, notamment des femmes, des filles et d'autres groupes vulnérables au Canada. Le CCR mène plusieurs activités de lutte contre la traite de personnes, notamment en créant et en entretenant un réseau national, en organisant régulièrement des réunions nationales, en élaborant des analyses stratégiques et des outils pratiques pour les fournisseurs de services et en discutant avec le gouvernement de l'accès aux mesures de protection pour les victimes de la traite de personnes.

Ressources du CCR sur la traite de personnes

- CCR, *Trafficking Persons: Avoiding Collateral Damage*, 2018, <http://ccrweb.ca/en/trafficked-persons-avoiding-collateral-harm> [EN ANGLAIS]
- CCR, *La traite des personnes et la loi : comment protéger les personnes ayant subi la traite*, (2018), <http://ccrweb.ca/fr/la-traite-des-personnes-et-la-loi>
- CCR, *Rapport des faits saillants : Forum pancanadien sur la traite des personnes du CCR*, novembre 2016, <http://ccrweb.ca/fr/forum-traite-faits-saillants-2016>
- CCR, *Programme des travailleurs étrangers temporaires : Mémoire présenté par le CCR au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA)*, mai 2016 : http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/tfw-review-submission_fr.pdf
- CCR, *Permis de séjour temporaire : limites à la protection des personnes ayant subi la traite* (2013), <http://ccrweb.ca/fr/traite/rapport-permis-sejour-temporaire>
- CCR, *Proposition pour des amendements législatifs visant à assurer la protection des personnes victimes de la traite* (2007), <http://ccrweb.ca/fr/proposition-protection-la-traite>

Autres références pertinentes

- IRCC, *Évaluation des permis de séjour temporaire* (2017), <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/rapports-statistiques/evaluations/permis-sejour-temporaire-2016.html>
- U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report* (2017), <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/>
- IRCC, *Résidents temporaires : les détenteurs de Permis de travail du Programme de travailleurs étrangers temporaires (PTET) et du Programme de mobilité internationale (PMI) – Mises à jour mensuelles d'IRCC*, <https://ouvert.canada.ca/data/fr/dataset/360024f2-17e9-4558-bfc1-3616485d65b9>