

RAPPORT

RAPPORT

du sous-comité interministériel sur la traite des femmes migrantes

25 mai 2009

RAPPORT

RAPPORT

du sous-comité interministériel sur
la traite des femmes migrantes

25 mai 2009

Pour tout renseignement :

Ministère de la Justice
Direction des orientations et des politiques
1200, route de l'Église, 9^e étage
Québec (Québec) G1V 4M1

ISBN : 978-2-550-56240-5 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-56241-2 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2009

© Gouvernement du Québec

Table des matières

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I – La traite des personnes : définition et cadre juridique	9
1. La définition de « traite des personnes »	9
2. La distinction entre « traite » et « trafic »	9
3. Le droit canadien	10
Le <i>Code criminel</i>	10
La <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>	11
Le partage de compétences entre le Canada et le Québec en matière d'immigration	11
4. Le droit international	12
CHAPITRE II – La traite des personnes : état de situation et perspectives	13
1. Les consultations menées auprès de certains organismes	13
2. La traite des personnes au Canada : quelques données	15
3. Les points de vue et initiatives d'instances gouvernementales fédérales	16
4. La liste des ressources	17
5. Le bilan des poursuites intentées	17
6. Des pratiques prometteuses : le modèle de la Colombie-Britannique	18
CHAPITRE III – Les observations du Comité	21
1. La traite des personnes migrantes : un portrait difficile à établir	21
2. Les besoins en services des femmes migrantes victimes de traite	22
L'hébergement d'urgence et de longue durée	22
L'aide financière	23
L'aide juridique	23
Les soins de santé et les services sociaux	23
L'accompagnement et le soutien	24
Les services d'interprète	24
L'admissibilité au régime de la <i>Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels</i>	24
3. Les besoins liés au statut des personnes	25
CONCLUSION ET PISTES D'INTERVENTION	27
ANNEXES	29
Annexe I La liste des personnes rencontrées	29
Annexe II Le mandat des organismes consultés (ONG et milieu universitaire)	31

Annexe III	La situation des aides familiales résidentes	35
	1. La description et le fonctionnement du programme	35
	2. La protection des droits des AFR	36
	3. La vulnérabilité des AFR	37
	4. Les agences de placement	38
Annexe IV	Les membres du Comité	39
BIBLIOGRAPHIE		41

Avant-propos et remerciements

En octobre 2005, la section québécoise de la Marche mondiale des femmes présentait au gouvernement du Québec cinq revendications articulées autour de chacune des valeurs de la Charte mondiale des femmes, dont une se rapportant à la protection des droits des femmes migrantes victimes de la traite. Le présent comité a été constitué en réponse à cette revendication.

Sous la présidence du ministère de la Justice, le comité est composé des personnes suivantes : madame Hélène Cadrin, du Secrétariat à la condition féminine du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine; madame Denyse Beaudry (jusqu'en novembre 2007), madame Christiane Huot (de novembre 2007 à mars 2008), monsieur Jonathan Vidal (depuis avril 2008) et madame Chantal Drolet, du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles; madame Josée Laroche, du ministère de la Santé et des Services sociaux; madame Hélène Simon et monsieur Jean-Martin Gauthier, du ministère de la Sécurité publique, et maître Nancy Aubin (jusqu'en septembre 2008), maître Fabienne Bouchard (depuis janvier 2009) et moi-même, du ministère de la Justice. Bien qu'ayant quitté ce ministère en avril 2008 pour me joindre à l'équipe du Directeur des poursuites criminelles et pénales, j'ai poursuivi mes travaux, à titre de présidente, jusqu'à la production du présent rapport.

D'entrée de jeu, je tiens à souligner la contribution remarquable des membres du comité et la qualité de leur apport à ses travaux. Je les remercie très chaleureusement de leur précieuse collaboration.

Les membres du comité se joignent à moi pour remercier les représentants et représentantes d'organismes publics, parapublics et communautaires et les chercheuses du milieu universitaire qui ont répondu favorablement à notre invitation. Leurs présentations ont enrichi la réflexion du comité et lui ont apporté des éléments d'information indispensables à la réalisation de son mandat.

Bien que les représentations faites devant le comité aient parfois abordé la situation de la traite interne, il convient de rappeler que le mandat du comité (présenté en introduction) limitait l'étendue des travaux à la situation des femmes migrantes. En conséquence, le présent rapport porte uniquement sur la situation de ces dernières.

M^e Martine Bérubé
Présidente du comité

Introduction

Le 17 octobre 2005, la section québécoise de la Marche mondiale des femmes présentait au gouvernement du Québec cinq revendications articulées autour de chacune des valeurs de la Charte mondiale des femmes, soit **l'égalité**, la **liberté**, la **solidarité**, la **justice** et la **paix**.

La revendication portant sur la « liberté » se lit comme suit : « Nous réclamons que le gouvernement du Québec négocie une entente avec le gouvernement du Canada afin de protéger les droits des femmes migrantes victimes de trafic et d'empêcher toute expulsion ou déportation de celles-ci. »

En réponse à cette revendication, la ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine et le ministre de la Justice d'alors ont convenu de la mise sur pied du sous-comité interministériel sur la traite des femmes migrantes, ci-après nommé le Comité. Le mandat de celui-ci a alors été énoncé ainsi : « Examiner les mesures de protection des droits accordés aux femmes migrantes victimes de trafic¹, et ce, dans le respect des compétences du gouvernement du Québec et [d']examiner les possibilités de négocier une entente avec le gouvernement fédéral sur cette question. »

Les travaux du Comité ont débuté le 25 novembre 2005. Aux fins de son mandat, le Comité a tenu dix-huit réunions, consulté un grand nombre d'organismes publics, parapublics et communautaires, rencontré des chercheurs, analysé divers rapports et autres documents pertinents, discuté des nombreux sujets liés à son mandat et élaboré le présent rapport.

Ce rapport est donc le fruit de nombreux travaux. La première partie est consacrée à la définition des termes utilisés et à la présentation du cadre juridique. La deuxième présente un résumé de l'information recueillie par le Comité et dresse ainsi un état de situation de la traite des personnes au Québec tout en faisant apparaître certaines perspectives. La troisième partie est consacrée aux observations du Comité.

On trouvera par ailleurs en annexe un texte sur le Programme des aides familiaux résidants. La question des travailleurs domestiques ayant souvent été abordée dans le cadre de ses travaux, le Comité croit important de faire le point sur ce programme considérant que certaines aides familiales résidentes peuvent vivre des situations d'abus ou d'exploitation. Cela dit, le Comité n'associe pas ce programme à la traite des femmes migrantes.

Trois autres annexes complètent ce rapport, soit la liste des personnes consultées, la présentation du mandat des organismes joints et la liste des membres du Comité. Enfin, une liste non exhaustive des documents consultés est présentée en bibliographie.

¹ Ce terme a par la suite été changé pour « traite » considérant la distinction entre les deux significations, tel qu'exposé au chapitre I.

1. LA DÉFINITION DE « TRAITE DES PERSONNES »

La définition de l'expression « traite des personnes » est sans contredit un élément essentiel à la compréhension de la problématique. Présentement, la définition qui semble le plus s'imposer est celle du *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*².

Aux fins de ce Protocole, l'expression « traite des personnes » désigne :

« ... le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil des personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes... »³.

Il est à noter que cette définition couvre trois éléments fondamentaux, soit les activités, les moyens utilisés et les fins visées. Elle comprend tout autant la « traite interne » que la « traite externe », parfois aussi qualifiée de « transnationale ». La traite interne vise la traite qui se déroule dans le pays d'origine de la victime. La traite externe a lieu dans un autre pays que le pays d'origine de la victime, ce qui présuppose pour celle-ci le passage, légal ou illégal⁴, d'une frontière nationale, et ce, dans le but de la faire entrer dans un pays de simple transit ou dans le pays de destination finale.

Cette définition de la traite rappelle donc que les personnes qui en sont victimes ne sont pas nécessairement des migrants, bien que la traite implique souvent leur déplacement.

2. LA DISTINCTION ENTRE « TRAITE » ET « TRAFIC »

Parfois employés l'un pour l'autre, les termes « traite » et « trafic » ne sont pas synonymes. Il importe en effet de distinguer les passages clandestins appelés « trafic » de la traite à proprement parler. Le terme « trafic » réfère à la facilitation d'une entrée illégale dans un pays d'une ou de plusieurs personnes, qui franchissent des frontières internationales. Le passage de clandestins se produit avec le consentement de la personne qui aura souvent payé une forte somme à cette fin. Une fois arrivé dans le pays de destination, le migrant clandestin sera généralement laissé à son propre sort, contrairement à la victime de traite qui, elle, restera sous le joug des personnes qui comptent l'exploiter.

La différence majeure entre le trafic et la traite des personnes tient à ce que cette dernière suppose l'utilisation de la menace, de la force, de la contrainte ou de la fraude qui entraîne la servitude, l'esclavage ou une autre forme d'exploitation de la personne victime de la traite.

² Nations Unies, *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, Palerme, Italie, décembre 2000.

³ *Ibid.*, article 3.

⁴ Ce passage peut s'effectuer de façon clandestine ou, par exemple, à l'aide d'un visa de visiteur ou d'étudiant obtenu légalement ou frauduleusement.

Cela dit, les personnes faisant l'objet d'un trafic peuvent devenir des victimes de traite à n'importe quel moment du processus de trafic illicite. Les victimes potentielles peuvent consentir, par exemple, à traverser les frontières ou à être introduites clandestinement au-delà d'une frontière, mais constater à leur arrivée dans le pays de destination qu'on leur impose le travail forcé, une servitude pour dettes ou d'autres formes d'exploitation. Si cela se produit, elles deviennent des victimes de la traite.

En somme, la traite des personnes porte avant tout atteinte aux droits des individus, alors que le trafic de migrants porte plutôt atteinte aux droits des États.

3. LE DROIT CANADIEN

Le Code criminel

Avant l'adoption de la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, ou *Convention de Palerme*, et de ses Protocoles, le *Code criminel*⁵ comprenait déjà de nombreuses infractions pouvant être commises dans un contexte de traite de personnes : l'enlèvement, l'extorsion, la séquestration et le complot, la tenue d'une maison de débauche, le proxénétisme, ainsi que de nouvelles infractions relatives aux organisations criminelles.

En novembre 2005, le gouvernement fédéral a introduit au *Code criminel* trois nouvelles dispositions créant des infractions expressément liées à la traite des personnes. Ces dispositions ne définissent pas la traite en soi. Elles établissent plutôt que le recrutement, le transport, le transfert, l'accueil, la détention, la dissimulation ou l'hébergement d'une personne, ou l'exercice d'un contrôle, d'une direction ou d'une influence sur les mouvements d'une personne, en vue de l'exploiter ou de faciliter son exploitation, est une infraction punissable par voie de mise en accusation⁶.

Le paragraphe 279.01(2) spécifie que le consentement aux activités décrites n'est pas valable, ce qui indique clairement que toutes les personnes qui font l'objet de la traite sont des victimes, peu importe si elles ont consenti ou non à ces activités ou pensaient l'avoir fait.

Pour ce qui est du sens à donner au terme « exploitation » dans ces dispositions, l'article 279.04 du *Code criminel* précise qu'une personne en exploite une autre si :

- a) elle l'amène à fournir ou offrir de fournir son travail ou ses services, par des agissements dont il est raisonnable de s'attendre, compte tenu du contexte, à ce qu'ils lui fassent croire qu'un refus de sa part mettrait en danger sa sécurité ou celle d'une personne qu'elle connaît;
- b) elle l'amène, par la tromperie ou la menace ou l'usage de la force ou de toute autre forme de contrainte, à se faire prélever un organe ou des tissus.

⁵ L.R.C. 1985, c. C-46.

⁶ *Code criminel*, paragr. 279.01(1).

La principale infraction interdit de faire la traite des personnes par le recrutement, le transport, l'hébergement ou le contrôle des déplacements d'une personne afin de l'exploiter ou d'en faciliter l'exploitation. Cette infraction entraîne une peine d'emprisonnement à perpétuité lorsqu'elle comprend l'enlèvement, l'agression sexuelle grave, des voies de fait graves ou qu'elle entraîne la mort de la victime, et une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement dans tous les autres cas. (Article 279.01 *C.cr.*)

La deuxième infraction interdit à quiconque de tirer un avantage financier ou tout autre avantage matériel de la traite des personnes. Cette infraction entraîne une peine maximale de dix ans d'emprisonnement. (Article 279.02 *C.cr.*)

La troisième infraction interdit à quiconque de conserver ou de détruire des documents comme les pièces d'identité, les documents d'immigration ou de voyage d'une personne, pour en faire ou en faciliter la traite. Cette infraction entraîne une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement. (Article 279.03 *C.cr.*)

Les corps de police provinciaux et municipaux sont responsables d'enquêter sur les infractions au *Code criminel*. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) enquête également sur les infractions au *Code criminel* dans les administrations qui ont retenu ses services. D'autre part, la GRC est responsable des enquêtes relatives à la plupart des infractions à une loi fédérale, telle que celle mentionnée ici-bas.

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Pour sa part, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁷ désigne la traite comme étant le fait de « sciemment organise[r] l'entrée au Canada d'une ou plusieurs personnes par fraude, tromperie, enlèvement ou menace ou usage de la force ou de toute autre forme de coercition ». Cette loi vise ainsi davantage les personnes qui organisent l'entrée au Canada d'autres personnes et que l'on appelle communément « les passeurs ». Sont assimilés à l'« organisation », le recrutement ou le transport des personnes et, après leur entrée au Canada, leur accueil et leur hébergement.

Par ailleurs, la loi comprend une infraction liée spécifiquement à la traite des personnes (article 118) assortie d'une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité et d'une amende d'un million de dollars, ou de ces deux peines (article 120). Il est entendu que ces dernières dispositions ne visent que la traite externe.

Le partage de compétences entre le Canada et le Québec en matière d'immigration

En vertu de la Constitution canadienne, l'immigration est un domaine de compétence partagée entre le Canada et les provinces. Au Québec, c'est l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*⁸, en vigueur depuis 1991, qui détermine le partage de responsabilités entre les deux gouvernements.

Cet Accord reconnaît notamment au Québec la responsabilité exclusive de la sélection des immigrants permanents qui se destinent à son territoire, de même que celle de l'accueil et de l'intégration des immigrants. Le consentement du Québec est également requis pour la venue de certaines personnes en séjour temporaire.

⁷ L.C. 2001, c. 27.

⁸ Gouvernement du Québec, *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, 1991.

Le gouvernement du Canada est, quant à lui, seul responsable de définir et d'appliquer les critères permettant à une personne d'entrer et de séjourner au pays, notamment :

- les conditions relatives au séjour (par exemple : durée, droit de travailler ou d'étudier);
- les critères d'interdiction de territoire (santé, sécurité, criminalité);
- les documents requis;
- les renvois.

Cela étant, en ce qui a trait aux victimes de la traite, les responsabilités du Québec ont principalement trait à l'offre de services gouvernementaux aux personnes présentes sur son territoire, à la protection de leurs droits et à la prévention du phénomène.

4. LE DROIT INTERNATIONAL

Afin d'améliorer la coopération internationale des États dans leur lutte contre la criminalité organisée, notamment la traite des personnes, divers instruments ont été élaborés sur le plan international, tels la *Convention de Palerme* et les deux protocoles qui suivent : le *Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* et le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*. En mai 2002, le Canada a ratifié cette Convention et ces protocoles. Cette ratification faite, les États doivent promulguer des lois pour sanctionner ces activités et poursuivre les trafiquants.

Par ailleurs, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a prévu un Plan d'action pour lutter contre la traite des êtres humains⁹. Ce plan d'action prévoit une approche globale de la traite des êtres humains axée sur les poursuites judiciaires des personnes qui commettent ce crime et sur la prise de mesures efficaces pour lutter contre le phénomène, tout en préservant une démarche humanitaire dans le cadre de l'assistance aux victimes. Le plan d'action met à la disposition des États qui y participent un mécanisme de suivi qui permet également de promouvoir la coopération entre les États. Le plan d'action s'attaque au problème de la traite des personnes de manière globale, soit relativement à la protection des victimes, à la prévention de la traite des êtres humains et aux poursuites contre les personnes ayant facilité ou commis le crime.

⁹ Le plan d'action peut être consulté sur le site Internet www.osce.org.

Dans le cadre de son mandat, le Comité a consulté plusieurs organismes, rencontré des chercheurs, examiné nombre de documents et pris connaissance d'initiatives et de projets pouvant être qualifiés de porteurs. Le texte qui suit ne vise pas à rendre compte de l'ensemble de l'information recueillie mais à présenter un résumé des principaux éléments de problématiques qui s'en dégagent ainsi que des pistes d'intervention et des initiatives qui ont été soumises à l'attention du Comité et qui ouvrent des perspectives intéressantes.

1. LES CONSULTATIONS MENÉES AUPRÈS DE CERTAINS ORGANISMES

Si de plus en plus de travaux s'intéressent à la traite des personnes, peu portent spécifiquement sur la situation de la traite au Québec. Aussi le Comité a-t-il tenu à inviter des représentants et représentantes d'organismes concernés par la question à venir partager avec lui leur expérience et faire connaître leurs points de vue et suggestions. Plusieurs ont répondu à l'invitation. Rappelons que la liste des personnes rencontrées est présentée en annexe, de même qu'une description du mandat des organismes qu'elles représentent.

D'entrée de jeu, précisons que certaines des personnes rencontrées ont mentionné avoir été en contact avec des victimes de la traite. C'est le cas notamment des représentants et représentantes du Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile, du Bureau international des droits des enfants, du Refuge Juan Moreno et de l'Association des aides familiales du Québec. Le nombre de cas de traite dont ont été témoins les organismes rencontrés ne peut cependant être établi avec précision, notamment parce que certains cas n'ont pas, au départ, été identifiés comme tels, le personnel n'ayant pas toujours été sensibilisé au phénomène de la traite. Cela dit, les représentants et représentantes du Programme régional d'accueil et

d'intégration des demandeurs d'asile ont fait état de deux ou trois situations de traite, incluant deux cas de mineurs non accompagnés, et le Refuge Juan Moreno de treize cas, dont six concernant des adultes. Selon l'Association des aides familiales du Québec, plusieurs aides familiales ont été victimes de traite.

Les organismes entendus ont été nombreux à souligner la très grande vulnérabilité des victimes de la traite. À titre d'exemple, l'un d'eux a rapporté le cas d'une mineure de quinze ans, arrêtée à la frontière et confiée à l'organisme. Le jour de l'enquête, la jeune a pris peur et s'est enfuie du refuge, y laissant ses documents d'immigration ainsi qu'une somme de 1 000\$. En 2005, une autre mineure s'est livrée au Service de police de la Ville de Montréal pour disparaître ensuite et devenir ainsi encore plus vulnérable, puisqu'elle avait donné plusieurs noms au Service de police.

Malgré l'insistance des intervenants et intervenantes, certaines victimes ne veulent pas porter plainte, par crainte de représailles pour elles et leur famille ou peut-être aussi parce qu'elles veulent oublier. Il arrive également que des enfants entrent au pays sous de faux prétextes, pour des études par exemple, et que leur famille ne soit pas au courant du fait qu'ils sont victimes de traite. Il est difficile pour les organismes qui viennent en aide à ces personnes de les rassurer sur les suites à une dénonciation. Les victimes craignent de subir de l'intimidation, comme cela s'est vu, rapporté-on, à Toronto où des trafiquants ne cessaient de fixer la victime, lors d'une audition.

De l'avis de plusieurs, il est par ailleurs souvent difficile de reconnaître les victimes de la traite. Celles-ci sont constamment gardées ou surveillées par les trafiquants, et lorsqu'elles parviennent à s'enfuir, elles sont souvent rattrapées par eux. De fait, c'est très souvent par accident que les services de police réussissent à intervenir.

Selon l'Organisation des femmes philippines du Québec, des aides familiales sont victimes d'exploitation. Certaines sont privées de leurs documents une fois arrivées au Canada et se trouvent ainsi particulièrement vulnérables. Certaines se font interdire de parler aux autres femmes philippines et même de sortir. Il existe des situations d'abus verbal, de harcèlement et de violence verbale. La crainte de ne pouvoir se replacer chez un autre employeur en raison de mauvaises références empêche ces travailleuses de faire valoir leurs droits en justice contre les employeurs abusifs.

Outre ces éléments de problématiques, plusieurs personnes rencontrées ont soumis à l'attention du Comité des pistes d'intervention et formulé des recommandations.

Certains organismes, dont le Bureau international des droits des enfants et la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, ont notamment fait valoir l'importance de sensibiliser et de former le personnel de manière à ce qu'il puisse mieux identifier les victimes de traite. La recommandation vaut tant pour les personnes qui travaillent à la frontière que pour celles qui oeuvrent dans les organismes qui viennent en aide aux victimes de la traite. Les étapes ultérieures à l'identification de la situation doivent également être connues : quoi dire à la victime, quoi faire, qui appeler, etc. Pour ce, une collaboration entre organismes est nécessaire. Des statistiques sur les cas de traite doivent également être compilées.

Pour le Bureau d'aide juridique de Montréal, la meilleure façon d'accroître la dénonciation des exploitants consiste, pour les victimes, à avoir recours à de l'aide extérieure, par exemple, par l'entremise des membres de leur communauté culturelle ou religieuse ou d'organismes sans but lucratif. La radio communautaire pourrait également être un bon média pour rejoindre à la fois les victimes et les personnes susceptibles de leur venir en aide. Pour assurer la protection des victimes, le Bureau d'aide juridique préconise une

véritable collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et les autorités policières. Un protocole pourrait être conclu avec la GRC afin de s'assurer de la protection des droits des victimes. Dans la majorité des cas, le Bureau d'aide juridique considère primordial que les victimes soient rencontrées par un Bureau d'aide juridique avant d'être interrogées par les autorités policières.

Selon les représentants du Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile, la mission de services de santé et de services sociaux diffère de celle de la GRC car la première vise à protéger la victime, et l'autre, à investiguer pour obtenir de cette dernière de l'information permettant d'appréhender les exploitants qui contrôlent les opérations de traite. L'organisme recommande de clarifier, dans un protocole, la communication d'information confidentielle, en s'inspirant du modèle des États-Unis qui prévoit un véritable consentement libre et éclairé de la part de la personne qui divulgue de l'information. Lorsqu'il a été rencontré, en janvier 2007, l'organisme s'est dit prêt à faire partie d'une liste de partenaires.

Afin de venir en aide aux victimes de la traite, le Comité d'action contre le trafic humain interne et international souhaite qu'un numéro de téléphone sans frais (1-800) soit mis en place. Il recommande également que de l'aide soit donnée aux victimes de prostitution. Certains organismes souhaitent par ailleurs que les crimes de traite soient inclus à l'annexe de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Pour protéger les femmes migrantes victimes de traite et empêcher leur expulsion ou leur déportation, l'Association des aides familiales du Québec souhaite que le gouvernement du Québec négocie une entente avec le gouvernement fédéral et qu'une refonte de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit faite afin d'accorder un statut particulier d'immigrant aux travailleuses qui seraient victimes de traite. Elle favorise également la mise en place d'un système de soutien ainsi que des ressources afin que les victimes

dénoncent sans crainte leur abuseur. L'Organisation des femmes philippines du Québec souhaite quant à elle que les agences de recrutement d'aides familiales résidentes soient réglementées et que le gouvernement s'assure que les employeurs connaissent les normes du travail. Elle souhaite également que des maisons de transition soient mises sur pied pour les travailleuses qui se sortent de situations d'abus et que toutes les travailleuses puissent obtenir de l'information.

2. LA TRAITE DES PERSONNES AU CANADA : QUELQUES DONNÉES

Dans le cadre de son mandat, le Comité a également examiné de nombreux documents – la bibliographie ci-jointe en témoigne – et rencontré certains chercheurs, dont, M^{me} Jacqueline Oxman-Martinez¹⁰, co-auteure d'une étude intitulée *Les victimes de la traite des personnes : Points de vue du secteur communautaire canadien*. Cette étude présente un intérêt tout particulier pour le Comité puisqu'elle visait à permettre une meilleure compréhension des caractéristiques et des besoins des victimes de la traite des personnes, documenter les services communautaires disponibles pour ces personnes et identifier les lacunes de ces services. Pour ce faire, la participation d'organisations de première ligne ayant une expérience directe auprès de victimes de la traite des personnes a été sollicitée. Cette recherche a été menée au Canada dans les quatre villes suivantes : Vancouver, Toronto, Montréal et Winnipeg.

Selon les chiffres cités dans cette étude, la GRC estime que « chaque année plus de 600 personnes sont victimes de la traite au Canada dans le cadre de l'exploitation sexuelle, plus de 800 dans des marchés tels que le travail domestique, le travail en usine et le travail

agricole, et entre 1 500 – 2 200 sont transportées du Canada vers les États-Unis »¹¹. Le Canada serait donc un pays de transit et de destination.

Les organismes qui ont participé à l'étude ont dit avoir eu des contacts avec des victimes de la traite des personnes. Certains intervenants et intervenantes ont indiqué qu'ils peuvent ne pas avoir été toujours conscients de situations impliquant des victimes de la traite, surtout que les victimes ne divulguent pas facilement cette information et que les interroger sur cet aspect peut provoquer une rupture du lien de confiance et du contact.

Lors de sa rencontre avec le Comité, M^{me} Oxman-Martinez a proposé plusieurs orientations, dont les suivantes : se doter d'une structure politique pour éviter la traite des personnes, accorder des mandats précis aux organismes qui interviennent en ce domaine et prévoir des ententes avec les différents services (santé, police, justice, immigration). La chercheuse a dit également souhaiter que les intervenants et intervenantes qui fournissent des services aux victimes de la traite soient adéquatement formés. Elle suggère à cet égard qu'une trousse de formation soit élaborée avec l'aide de victimes qui s'en sont sorties. Ces victimes pourraient, en outre, aider à retracer d'autres victimes en identifiant les lieux où elles se trouvent. Selon elle, parmi les intervenants et intervenantes, les travailleurs de rue sont davantage en mesure de gagner la confiance des victimes de la traite. Elle n'exclut néanmoins pas les services que les travailleurs du secteur gouvernemental pourraient apporter, en raison notamment de leur formation. Dans les régions géographiques où il pourrait y avoir une concentration de victimes, des ressources humaines et financières suffisantes devraient être prévues.

¹⁰ Jacqueline OXMAN-MARTINEZ, Marie LACROIX et Jill HANLEY, *Les victimes de la traite des personnes : Points de vue du secteur communautaire canadien*, Division de la recherche et de la statistique, Ministère de la Justice, Canada, août 2005, 56 pages, disponible sur le site Internet du ministère de la Justice du Canada : www.justice.gc.ca.

¹¹ Jacqueline OXMAN-MARTINEZ et Jill HANLEY, « *Human trafficking – Trata de personas – La traite des personnes* », CRI-VIFF, 87 pages, p. 65, à partir de données non publiées de la GRC (de 2005).

D'autres documents ont aussi été consultés par le Comité, dont celui intitulé *Évaluation binationale de la traite de personnes*¹², préparé par le gouvernement du Canada et celui des États-Unis et présenté au Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis de 2006. On y rapporte notamment que la police canadienne a mené des enquêtes concernant la traite des personnes. Selon les renseignements obtenus, la plupart des victimes de la traite, des femmes et des enfants, sont forcées de travailler au Canada dans le commerce du sexe. D'autres personnes sont également victimes de la traite au Canada pour faire du travail forcé, notamment dans les industries de l'agriculture et du vêtement, ainsi que dans les activités illicites comme le trafic de stupéfiants. Des migrants ont aussi été amenés illégalement au Canada pour travailler dans la restauration ou dans d'autres types d'entreprises, dans des conditions d'exploitation. Des femmes ont été amenées au Canada pour travailler dans l'industrie du vêtement et ont été séquestrées dans leur pièce d'habitation, l'employeur retenant leur passeport et leurs pièces d'identité. Dans d'autres cas, des travailleurs domestiques ont été amenés au Canada, ont vu leurs paiements retenus et ont été menacés d'expulsion en cas de non-respect de conditions de travail inacceptables.

3. LES POINTS DE VUE ET INITIATIVES D'INSTANCES GOUVERNEMENTALES FÉDÉRALES

Outre les organismes déjà mentionnés, le Comité a rencontré des représentants et représentantes d'instances gouvernementales fédérales particulièrement interpellées par le sujet, soit l'Agence des services frontaliers du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et la GRC. Ces instances font toutes trois partie du Groupe de travail interministériel (fédéral) sur la traite des personnes, mis sur pied en 2004 pour développer une stratégie et coordonner les efforts canadiens de lutte contre la traite des personnes.

Coprésidé par le ministère des Affaires étrangères et par le ministère de la Justice du Canada, ce groupe réunit 17 ministères et agences.

Selon l'Agence des services frontaliers du Canada, des indicateurs préliminaires de la présence de la traite au Canada existent, mais une connaissance concrète de son ampleur au Canada et au Québec est très limitée. Au Québec, l'Agence poursuit comme objectifs de définir l'ampleur de la problématique de la traite internationale (juvénile ou adulte) et de la réduire en prévenant les abus aux programmes d'immigration. Elle veut accroître la connaissance sur la traite au Québec en en apprenant davantage sur l'histoire des victimes, sur les manières employées pour qu'elles entrent au Canada et sur l'identité des exploitants. L'Agence veut aussi former et sensibiliser les intervenants et intervenantes potentiellement en contact avec les victimes de la traite (agents en intégrité des mouvements migratoires à l'étranger, agents aux ports d'entrée, agents d'investigation et décideurs de Citoyenneté et Immigration Canada).

À l'instar des organismes rencontrés, l'Agence considère qu'il est difficile d'obtenir de l'information, de développer un plan de protection des victimes et d'établir un lien de confiance avec elles. Elle explique ces difficultés par la nature illicite et illégale de la traite (ses formes variées et son organisation), par la méconnaissance des agents d'exécution et par la difficulté à reconnaître les victimes aux points d'entrée (l'exploitation n'ayant pas encore débuté), ainsi que par la réticence des victimes à parler, celles-ci ne se reconnaissant pas toujours comme tel. De l'avis de la GRC, l'obstacle le plus fréquemment rencontré lors des enquêtes est le refus des victimes de témoigner, par crainte pour leur famille, souvent menacée. À cet égard, l'Agence et la GRC soulignent que les victimes sont protégées tout au long de l'enquête et qu'une évaluation des menaces est toujours effectuée.

¹² Gouvernement du Canada et gouvernement des États-Unis, *Évaluation binationale de la traite de personnes Canada-États-Unis*, 24 pages, disponible sur le site www.psepc-sppcc.gc.ca. Cette évaluation vise à promouvoir la coordination accrue de l'intervention face au problème et à fournir aux États-Unis et au Canada des renseignements essentiels.

Pour remédier à la situation de vulnérabilité d'étrangers qui sont victimes de la traite, Citoyenneté et Immigration Canada a mis en place de nouvelles mesures. Annoncées en mai 2006 et juin 2007, ces mesures visent à donner aux victimes le moyen de régulariser leur statut au Canada. Ainsi, il est prévu que les agents d'immigration puissent délivrer aux personnes victimes de la traite des permis de séjour temporaire d'une durée maximale de 180 jours. Les personnes admissibles à ce permis de séjour temporaire sont exemptées des frais de traitement de leur demande, et leurs frais médicaux sont couverts dans le cadre du Programme fédéral de santé intérimaire. Selon la situation, ce permis de séjour temporaire peut être renouvelé. Ces personnes ont également la possibilité de demander sans frais un permis de travail. Dans le cadre de ces nouvelles mesures, l'Agence travaille en collaboration avec la GRC afin d'aider les agents d'immigration à déterminer si un permis de séjour temporaire doit être délivré.

4. LA LISTE DES RESSOURCES

Lors des échanges avec les instances fédérales, il est apparu important qu'en parallèle aux travaux du Comité on puisse identifier des partenaires qui pourraient rapidement prendre en charge des victimes de traite à la suite d'interventions policières.

Dans cette optique, deux représentantes du Comité ont rencontré, le 23 mai et le 15 juin 2006, la Fédération des ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec. Ces rencontres se sont tenues en compagnie de représentants de l'Agence des services frontaliers et de la GRC (rencontre du 15 juin seulement); des représentantes de maisons d'hébergement y ont également assisté. Une troisième rencontre a par ailleurs eu lieu, le 14 juillet 2006, avec le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels, le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal, le Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile et trois maisons d'hébergement.

À la suite de ces rencontres, une liste des ressources pour l'hébergement, l'intervention psychosociale, la régularisation du statut, etc. a été élaborée. Cette liste devait permettre à l'Agence des services frontaliers et à la GRC de confier des femmes victimes de traite à des maisons d'hébergement lorsqu'il apparaîtrait que l'hébergement dans ce type de ressources ne mettrait pas en cause la sécurité de la victime, des autres résidentes et des intervenantes. Elle devait également permettre aux maisons d'hébergement et aux autres intervenantes de pouvoir compter sur la collaboration d'autres partenaires et de personnes contact dans certains ministères.

À une occasion, cette liste de ressources a, de fait, permis à des intervenants et intervenantes de se mettre en contact afin de venir en aide à une victime. Cette liste n'a toutefois pas fait l'objet d'une large diffusion. En effet, les partenaires au projet avaient accepté de répondre à une demande urgente. Pour l'heure, cette liste provisoire est diffusée uniquement auprès des intervenants et intervenantes concernés.

5. LE BILAN DES POURSUITES INTENTÉES

Dans le cadre de son mandat, le Comité a également voulu faire le point sur les poursuites relatives à des accusations de traite. À cet égard, le bilan est très mince. De fait, depuis l'introduction au *Code criminel* des nouvelles dispositions sur la traite, il n'y a à peu près pas eu de poursuites. Au Québec, des accusations de traite de personnes ont été portées contre un couple de Laval, dans un premier dossier de poursuite. Le Directeur aux poursuites criminelles et pénales a toutefois procédé au retrait des accusations, le 6 décembre 2007, après qu'un complément d'enquête eut apporté un éclairage nouveau sur la preuve.

Dans un autre dossier, un homme accusé plaissait coupable à une accusation de traite (interne) et s'est vu imposé, le 10 novembre 2008, un peine d'emprison-

nement d'une semaine et une probation de 2 ans sans surveillance après avoir purgé 1 année de détention préventive.

Finalement, une femme de 29 ans accusée de traite (interne) a plaidé coupable, le 9 avril 2009, au palais de justice de Gatineau. Elle a reconnu avoir forcé trois jeunes filles mineures à se prostituer. La dame et son conjoint ont été appréhendés en août 2008 à Gatineau. Selon la police, le couple recrutait ses victimes à proximité d'un refuge pour jeunes d'Ottawa. Il ramenait les jeunes filles dans un logement situé à Gatineau, où les actes de prostitution se seraient déroulés. L'accusée a été condamnée à une peine d'emprisonnement de 8 ans et 5 mois.

6. DES PRATIQUES PROMETTEUSES : LE MODÈLE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE¹³

En ce qui a trait à la traite des personnes, la Colombie-Britannique a développé, au cours de la dernière décennie, une expertise qui mérite d'être soulignée.

Le *Ministry of Children and Family Development* (ministère des Enfants et de la Famille) de la Colombie-Britannique fournit en effet des services exhaustifs à tous les enfants victimes de traite des personnes qui se présentent à un point d'entrée dans la province et qui ne sont pas accompagnés d'un parent ou d'un tuteur. Depuis sa création, en 1999, à la suite de l'arrivée de plusieurs bateaux en provenance de Chine sur lesquels se trouvaient plus de 130 enfants et jeunes non accompagnés, le Service des programmes aux immigrants de ce Ministère a fourni soins et protection à près de 400 mineurs entrant dans les catégories de victimes de traite de personnes, de personnes déplacées ou de réfugiés¹⁴.

Une fois confiés à la garde de ce Ministère, les enfants obtiennent des services de tutelle légale et d'hébergement, des soins médicaux et dentaires, l'accès à des programmes d'interprétariat et à des programmes scolaires, ainsi que de l'aide pour les questions d'ordre juridique liées à l'immigration. Un travailleur social prend en charge les responsabilités de gestion de cas pour tous les aspects reliés aux soins des enfants. Ce programme aurait été reconnu par le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et par la Croix-Rouge internationale comme un exemple de pratiques exemplaires en matière de traitement des enfants et des jeunes séparés de leur famille.

En mai 2005, la *Victims Services and Community Programs Division* (Direction des programmes communautaires et des services aux victimes) du *Ministry of Public Safety and Solicitor General* (ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général) a coparrainé et organisé la Conférence du Nord-Ouest du Pacifique sur la traite des personnes, après avoir co-organisé, en novembre 2004, une table ronde sur le sujet.

Dans la foulée de ces activités, il leur est apparu nécessaire d'amorcer une initiative ciblée pour mettre en place des mécanismes d'intervention auprès des victimes de la traite de personnes. C'est ainsi qu'une initiative d'intervention appelée *Human Trafficking Response Initiative* a été créée en septembre 2005. Celle-ci a pour buts :

- de mettre sur pied un mécanisme d'intervention communautaire permettant d'assurer aux victimes de la traite de personnes l'accès aux services requis, notamment en matière de logement, de santé, de soutien psychologique, de soutien du revenu et d'aide juridique; et

¹³ Cette section a été rédigée à partir de documents fournis par l'*Office to Combat Trafficking in Persons* de la Colombie-Britannique. Ces documents n'étant souvent disponibles qu'en anglais, ils ont dû faire l'objet d'une traduction, qui n'a donc pas de valeur officielle.

¹⁴ Données à jour au mois d'octobre 2006.

- d'élaborer des directives intersectorielles précisant le rôle de chaque organisme dans la prise en charge des besoins des victimes.

En bref, cette initiative visait à établir un modèle temporaire de services de manière à ce que la Colombie-Britannique soit en mesure de faire face aux différents cas de traite qui pourraient se présenter sur son territoire.

Le 1^{er} juillet 2007, le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis sur pied le *Bureau de lutte contre la traite des personnes* (le Bureau). Le Bureau relève du Solliciteur général de la province. Les deux ministères déjà mentionnés assument conjointement le financement de ses activités. Le Bureau poursuit le travail entamé depuis la création de l'initiative d'intervention. Désormais responsable de coordonner la stratégie globale de la Colombie-Britannique visant à faire face aux cas de traite des personnes, le Bureau est chargé de veiller à ce que les victimes de traite soient identifiées et à ce qu'elles reçoivent l'ensemble des services dont elles ont besoin.

Dans cette optique, le Bureau travaille à créer des partenariats et à concevoir des protocoles d'entente avec diverses organisations susceptibles d'offrir des services aux victimes de traite, notamment, les ministères et organisations gouvernementales concernés, les organismes d'application de la loi, les organismes dispensateurs de services aux immigrants et aux femmes victimes de violence, les maisons de transition et d'hébergement, les organisations religieuses, etc.

Les principaux projets déjà mis de l'avant par le Bureau ou qui le seront dans un proche avenir sont de divers ordres :

- développer avec la communauté universitaire une capacité de recherche visant à réunir des données et de l'information sur la traite propres à la province;

- travailler avec le milieu des maisons de transition et d'hébergement afin de développer des outils en matière de formation et de sécurité;

- développer des campagnes à grande échelle s'adressant aux communautés, écoles, centres communautaires, centres de soin de santé et organismes dispensateurs de services aux immigrants;

- créer des outils d'aide à l'identification des victimes en collaboration avec les organismes d'application de la loi et les agences responsables des frontières et de l'immigration;

- développer des formations destinées aux fournisseurs de soins de santé de première ligne, en collaboration avec des représentants des milieux de la santé et de l'éducation.

Le Bureau affirme baser l'ensemble de son approche sur le respect des droits de la personne, estimant que les droits et les besoins des victimes doivent se retrouver au centre de toute réponse au problème de la traite des personnes.

En 2006, trois membres du groupe de travail ont eu l'occasion de rencontrer M^{me} Susanne E. Dahlin, du *Ministry of Children and Family Development*, afin d'échanger avec elle sur l'expérience de la Colombie-Britannique en matière de traite des personnes. Forte de son expérience personnelle et notamment de ses rencontres avec des représentants de l'État de New-York, elle a fortement insisté sur le fait que toute démarche gouvernementale qui viserait à créer un modèle de services aux victimes de traite devrait se faire en partenariat avec les organismes existants. Selon elle, il faut éviter à tout prix de créer de nouveaux organismes ou structures. Cette façon de faire comporterait de nombreux désavantages et se serait avérée un échec dans les juridictions qui l'auraient tentée.

La présente section est consacrée aux observations du Comité. Celles-ci sont regroupées sous trois thèmes, soit la difficulté d'établir un portrait de la situation de la traite, les besoins en services des femmes migrantes victimes de la traite et les besoins liés au statut des personnes en cause.

1. LA TRAITE DES PERSONNES MIGRANTES : UN PORTRAIT DIFFICILE À ÉTABLIR

Il ressort des nombreuses consultations effectuées par le Comité qu'il est extrêmement difficile de dresser un portrait clair de la situation de la traite des personnes migrantes au Québec, voire au Canada. Il n'existe, en effet, aucune donnée officielle à cet égard, et la nature clandestine de la traite ne permet pas de déterminer l'ampleur réelle du problème.

Au pays, l'étude des chercheuses Jacqueline Oxman-Martinez, Marie Lacroix et Jill Hanley documente le sujet¹⁵. Selon les chiffres cités dans cette étude, la GRC évalue qu'à l'échelle mondiale entre 700 000 et 4 000 000 de personnes seraient victimes de la traite chaque année, et les Nations Unies estiment ce nombre à deux millions. Quant à l'Organisation internationale du travail, elle l'estime à pas moins de 2,45 millions de personnes¹⁶. Comme mentionné déjà, s'agissant du Canada, la GRC évalue que chaque année plus de 600 personnes sont victimes de la traite dans le cadre de l'exploitation sexuelle, plus de 800 dans des marchés tels que le travail domestique, le travail en usine et le travail agricole, et entre 1 500 et 2 200 personnes sont transportées du Canada vers les États-Unis.

La traite est un crime commis à l'échelle internationale. Les personnes qui en sont victimes peuvent entrer légalement ou illégalement au pays. Vu les formes variées que peut prendre la traite, ainsi que son organisation, il est difficile pour le personnel des organismes de reconnaître et d'identifier les victimes. Aux points d'entrée au pays, la situation est parfois difficilement identifiable, l'exploitation n'étant pas encore commencée. Les trafiquants peuvent également utiliser de faux documents pour faire entrer des victimes ou les faire entrer à titre de visiteurs.

Quant aux victimes, elles ne savent pas toujours qu'elles vivent une telle situation car elles peuvent avoir été trompées quant à la nature du travail pour lequel elles ont été engagées ou quant au motif de leur venue au pays. Elles peuvent donc ne pas se reconnaître comme victimes. Par ailleurs, si elles ont été menacées, elles peuvent être réticentes à se dévoiler, craignant pour leur famille et pour elles-mêmes. Pour obtenir d'elles de l'information lors d'enquêtes, il est donc important qu'un lien de confiance ait été établi.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît impératif que les personnes qui, dans le cadre de leur travail, sont susceptibles de rencontrer des victimes de la traite soient sensibilisées au phénomène et formées de manière à ce qu'elles puissent reconnaître la situation et intervenir adéquatement.

¹⁵ Ouvrage cité dans la note 10.

¹⁶ Bureau international du Travail, *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du travail, 2005, disponible sur le site www.ilo.org.

2. LES BESOINS EN SERVICES DES FEMMES MIGRANTES VICTIMES DE TRAITE

Le Comité retient également de ses consultations que les femmes migrantes victimes de la traite ont besoin de services de différentes natures. Soulignons à cet égard qu'en vertu du *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, chaque État partie peut envisager :

« de mettre en œuvre des mesures afin d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes de la traite des personnes, y compris, s'il y a lieu, en coopération avec des organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile et, en particulier, de leur fournir :

- a) un logement convenable;
- b) des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît, dans une langue qu'elles peuvent comprendre;
- c) une assistance médicale, psychologique et matérielle; et
- d) des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation. »¹⁷

Le texte qui suit présente brièvement les divers types de besoins que peuvent avoir les femmes migrantes victimes de traite.

L'hébergement d'urgence et de longue durée

L'hébergement d'urgence constitue un besoin essentiel et immédiat des femmes migrantes victimes de traite. Leur situation nécessite un endroit sécuritaire qui leur permette d'être protégées non seulement de leur oppresseur, mais également d'autres personnes qui pourraient profiter de leur vulnérabilité. Le plus souvent, les femmes migrantes victimes de traite n'ont aucun endroit où demeurer ni aucun moyen de gagner leur vie après avoir échappé au contrôle de leur oppresseur. Les victimes ont donc besoin d'hébergement à court terme dans un lieu d'accueil sécurisé et anonyme offrant des services 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Les maisons d'hébergement leur permettent d'être accompagnées de leurs enfants et les aident à atteindre une certaine autonomie. Afin d'assurer leur protection, il sera parfois indiqué que les victimes et leurs proches soient hébergés à une distance relativement grande du lieu d'exploitation et de résidence de ceux qui les exploitent, voire dans une autre province canadienne pour une victime vivant au Québec.

L'encadrement et le support offerts par le personnel de ces maisons peuvent également répondre aux besoins des femmes qui vivent une situation de crise. Les interventions effectuées peuvent favoriser le rétablissement de leur équilibre et prévenir une détérioration de leur situation. Cela dit, bien qu'essentiels, les hébergements d'urgence offrent une aide temporaire. Les victimes de la traite doivent aussi avoir accès à long terme à des logements abordables afin de pouvoir se réintégrer socialement.

¹⁷ Nations Unies, Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, article 6.

L'aide financière

Comme le rapporte l'étude effectuée par mesdames Oxman-Martinez, Lacroix et Hanley, « Les répondants ont, dans toutes les villes, désigné l'accès à l'aide sociale comme un besoin immédiat des victimes de la traite des personnes »¹⁸. Et l'on peut aisément comprendre pourquoi.

À cet égard, soulignons que dans le cadre des travaux visant à établir une liste provisoire de partenaires, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a confirmé, en août 2006, son ouverture à examiner, en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre, la possibilité d'accorder de l'aide sociale aux victimes de traite détentrices d'un permis de séjour temporaire. Ce Ministère pourrait également appliquer au traitement de ces dossiers la même procédure que celle utilisée dans le réseau des femmes victimes de violence conjugale et en difficulté afin d'assurer un maximum de confidentialité sur le lieu de résidence des victimes.

L'aide juridique

Les victimes de la traite auront souvent besoin d'une représentation judiciaire aux fins des démarches visant à régulariser leur statut, et elles peuvent avoir accès, sans frais, aux services d'un avocat. Rappelons que le Bureau d'aide juridique de Montréal considère d'ailleurs primordial que les victimes soient rencontrées par un Bureau d'aide juridique avant d'être interrogées par les autorités policières.

Les soins de santé et les services sociaux

Les victimes de la traite ont également souvent besoin de soins de santé et de services sociaux. Certaines peuvent avoir été assujetties à de la violence physique, des conditions de travail risquées, des avortements forcés ou des contacts sexuels non sécuritaires. Il est possible que leur état nécessite des soins médicaux urgents. Souvent, un bilan de santé est requis, bilan qui peut révéler des besoins allant de soins à court terme à des soins à plus long terme.

Pour se rétablir, les victimes de la traite ont aussi souvent besoin de consultations psychosociales, compte tenu des traumatismes, de la violence, de la honte, de la dépendance et de la perte d'estime de soi associés à ce qu'elles ont vécu. Elles ont besoin qu'on évalue leurs attentes et leurs besoins, qu'on les appuie dans leur décision et leur démarche pour échapper à leur situation de victime et reconstruire leur estime d'elles-mêmes. Chaque cas étant unique, les services doivent être adaptés à la réalité et aux besoins de la personne et tenir compte des caractéristiques sociales, culturelles, ethniques, linguistiques ainsi que de la trajectoire migratoire de chacune.

À cet égard, certains services du réseau de la santé et des services sociaux sont accessibles sans la carte d'assurance maladie. C'est le cas particulièrement des services offerts en CSSS mission CLSC, exception faite des services rendus par les médecins.

¹⁸ Jacqueline OXMAN-MARTINEZ, Marie LACROIX et Jill HANLEY, *Les victimes de la traite des personnes : Points de vue du secteur communautaire canadien*, Division de la recherche et de la statistique, Ministère de la Justice, Canada, août 2005, p. 22.

Précisons que les personnes titulaires d'un permis de séjour temporaire sont couvertes par le Programme fédéral de santé intérimaire, lequel assure les soins de santé essentiels et urgents pour le traitement et la prévention de problèmes de santé graves et les soins dentaires et optiques urgents. Il couvre également les coûts relatifs à l'examen médical réglementaire, aux médicaments essentiels sur ordonnance, à la contraception, aux soins prénataux et obstétricaux.

De plus, le Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA) offre des services psychosociaux et médicaux aux demandeurs d'asile dans la grande région de Montréal. Si la barrière de la langue empêche le personnel de donner des services à ces personnes, il peut faire appel à des interprètes professionnels.

L'accompagnement et le soutien

Les personnes victimes de la traite ont également besoin de services d'accompagnement et de soutien, ces personnes ayant souvent peur de leur oppresseur, peur d'être expulsées du Canada, de faire l'objet de sanctions criminelles, d'être emprisonnées et de ne plus gagner d'argent. Ces personnes font aussi souvent face à des barrières socio-économiques, comme la pauvreté, l'exclusion, le racisme et la discrimination, l'isolement. Il arrive également qu'elles présentent des problèmes de dépendance et de santé mentale. Il est donc important que ces personnes puissent être informées de leurs droits et des possibilités d'assistance, orientées vers les institutions spécialisées et accompagnées, au besoin, vers ces services.

Les services d'interprète

Les personnes en cause peuvent également avoir besoin de services d'interprètes. À cet égard, soulignons qu'en matière criminelle et pénale, fédérale ou provinciale, pour toutes les cours, le ministère de la Justice du Québec fournit gratuitement des services professionnels d'interprètes et de traducteurs à la partie, témoin ou accusé, qui ne comprend pas la langue employée lors de l'audience. Ces services sont offerts en plus de 60 langues et dialectes.

Dans le milieu de la santé et des services sociaux, la Banque interrégionale d'interprètes, gérée par l'Agence de santé et de services sociaux de Montréal, coordonne une centaine d'interprètes et traducteurs en une soixantaine de langues. Des services d'interprétation sont offerts sur une base suprarégionale à l'ensemble du réseau. Les interprètes accompagnent les patients de langue étrangère dans leurs rapports avec le réseau socio-sanitaire québécois, si l'établissement, l'organisme ou l'institution juge que la demande faite par une personne ne maîtrisant pas suffisamment le français ou l'anglais pour obtenir les services d'un interprète est recevable. Dans tous les cas, les services d'un interprète sont à la charge de l'établissement, l'organisme ou l'institution.

L'admissibilité au régime de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*

Une personne victime d'une blessure consécutive à la commission, au Québec, d'une infraction criminelle contre la personne peut bénéficier des avantages prévus à la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*¹⁹ (Loi sur l'IVAC). Cette loi est administrée par la Commission de la santé et de la sécurité au travail.

Selon les circonstances, la victime d'un acte criminel peut obtenir une indemnité pour la réadaptation sociale, les pertes de revenus, les incapacités permanentes et les frais relatifs à la réadaptation physique (soins médicaux et

¹⁹ L.R.Q., c. I-6.

hospitaliers, médicaments, physiothérapie, etc.). Sous réserve de quelques exceptions, les dommages matériels subis par la victime ne sont pas indemnisés.

Aux termes de la loi, une blessure peut être une lésion corporelle, une grossesse résultant d'une agression sexuelle, un choc nerveux ou un choc psychologique.

Pour être admissible au régime, la victime doit être blessée ou tuée lors de la commission d'un crime figurant à l'annexe de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Cette annexe énumère 42 infractions criminelles pouvant donner lieu à l'indemnisation. Elles correspondent à des crimes contre la personne, la loi ne couvrant pas les crimes contre les biens. En pratique, dans les dernières années, les voies de faits simples ou graves et les agressions sexuelles ont représenté environ 80% des demandes d'indemnisation acceptées en vertu de cette loi. La dernière modification à l'annexe remonte à 1985. L'ajout d'une infraction criminelle concernait l'article 155 du *Code criminel*, soit le crime d'inceste.

La reconnaissance par l'État de certaines formes de violence exercée majoritairement contre les femmes a permis de développer au cours des vingt dernières années de nouveaux services afin de leur venir en aide. Les organismes œuvrant auprès des victimes d'actes criminels, notamment les groupes de femmes, réclament depuis de nombreuses années des ajouts à l'annexe de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* afin que toutes les femmes victimes d'une infraction criminelle puissent être indemnisées. Les articles du *Code criminel* portant sur la traite des personnes au Canada ainsi que le fait d'en tirer un avantage économique ne sont pas inclus à la liste des infractions criminelles prévues à cette Loi, ce qui limite les possibilités de recours pour les victimes de la traite.

Comme le révèle le texte qui précède, les femmes migrantes victimes de la traite peuvent avoir besoin de plusieurs services gouvernementaux. L'accès à ces services est cependant souvent lié au statut des personnes présentes sur le territoire, ce qui fait apparaître un autre type de besoin de ces personnes, soit celui de régulariser leur statut.

3. LES BESOINS LIÉS AU STATUT DES PERSONNES

Pour les personnes victimes de la traite, l'obtention d'un statut est une étape majeure. Tous ceux qui s'intéressent à la question s'entendent pour reconnaître qu'elle est essentielle à leur protection. Elle peut en outre ouvrir l'accès à des services gouvernementaux, faciliter l'intervention auprès de victimes potentielles et leur permettre ainsi d'échapper à cette situation.

Comme l'indique Citoyenneté et Immigration Canada, les victimes de la traite

« peuvent entrer au Canada de façon légale ou illégale. Par exemple, elles peuvent être introduites au Canada clandestinement ou entrer légitimement et prolonger indûment leur séjour ou non. Ou bien, les trafiquants peuvent utiliser la tromperie ou de faux documents pour obtenir frauduleusement des visas ou aider leurs victimes à être admises à un point d'entrée. Les victimes de la traite peuvent savoir ou ne pas savoir qu'elles sont entrées au Canada illégalement. Il arrive parfois que des personnes qui entrent au Canada à titre de visiteurs légitimes soient par la suite exploitées par des trafiquants. »²⁰.

²⁰ Citoyenneté et Immigration Canada, *IP 1 Permis de séjour temporaires*, 2007, p. 28-29.

Rappelons que la demande à l'origine de la mise sur pied du présent comité visait à ce que les droits des femmes migrantes victimes de la traite soient protégés et à ce que ces femmes ne puissent faire l'objet d'expulsion ou de déportation. Comme on l'a vu précédemment, en vertu du partage de compétences entre le gouvernement du Canada et celui des provinces en matière d'immigration, il appartient au gouvernement fédéral de déterminer et d'appliquer les critères relatifs à l'entrée et au séjour de personnes au Canada, au statut de ces personnes et aux renvois. Les questions relatives au statut des victimes de la traite sont donc clairement de compétence fédérale.

À cet égard, les mesures annoncées par Citoyenneté et Immigration Canada et dont il a été question plus tôt présentent un intérêt certain. Ces mesures, rappelons-le, permettent aux victimes de la traite de régulariser leur statut au Canada en obtenant un permis de séjour temporaire d'une durée maximale de 180 jours, permis qui peut, dans certains cas, être renouvelé. Comme mentionné, ces personnes sont dispensées des frais associés au traitement de leur demande, et elles sont admissibles au Programme fédéral de santé intérimaire. Elles peuvent aussi demander sans frais un permis de travail. Depuis la mise en place de cette mesure, Citoyenneté et Immigration Canada – région du Québec a délivré un seul permis à une victime de traite.

Outre le permis de séjour temporaire, et selon les circonstances propres à chaque cas, d'autres voies peuvent aussi permettre une régularisation du statut de ces personnes. Il peut en effet s'avérer possible pour certaines personnes de présenter une demande de résidence permanente au Canada au moyen du processus d'octroi de l'asile, dans le cadre d'un examen des considérations humanitaires ou encore, après un certain temps, à titre de membres de la catégorie des titulaires de permis²¹.

Cela dit, si la délivrance d'un permis de séjour temporaire est une mesure appropriée à court terme, ces autres voies ont un impact limité. En effet, toutes les victimes n'ont pas les motifs suffisants pour réclamer l'asile au Canada. Par ailleurs, l'examen des demandes pour motifs humanitaires peut être très long. Enfin, selon la réglementation fédérale, il faut être titulaire d'un permis de séjour temporaire pendant cinq ans avant d'être autorisé à déposer une demande de résidence permanente dans la catégorie des titulaires de permis.

Il s'agit là de délais trop longs pour les personnes qui, au terme des 180 jours, verraient leur statut de victime confirmé par le renouvellement d'un permis de séjour temporaire. C'est que l'accès aux services gouvernementaux pour les titulaires de ce type de permis est inexistant ou requiert l'exercice du pouvoir discrétionnaire des ministres concernés. De plus, l'accès au Programme fédéral de santé intérimaire, après le renouvellement du premier permis de séjour temporaire de courte durée, n'a pas été confirmé par Citoyenneté et Immigration Canada. Cela étant, tant que les victimes ne peuvent obtenir la résidence permanente ou le statut de personne protégée à la suite d'une demande d'asile ou l'autorisation de déposer au Canada une demande de résidence permanente pour motifs humanitaires²², la réponse à leurs besoins doit tenir compte de leur statut temporaire et faire appel, s'il y a lieu, au pouvoir discrétionnaire des ministres concernés.

²¹ Citoyenneté et Immigration Canada, *Le nouveau gouvernement du Canada renforce la protection offerte aux victimes de la traite des personnes*, communiqué de presse, 19 juin 2007.

²² Les personnes autorisées par Citoyenneté et Immigration Canada à déposer au Canada une demande de résidence permanente pour motifs humanitaires sont soumises à la sélection du Québec.

Conclusion et pistes d'intervention

Les travaux du Comité ont permis de mieux connaître et comprendre les diverses problématiques associées à la traite des femmes migrantes et d'identifier certaines pistes d'intervention.

Toutefois, devant le nombre très limité de victime porté à son attention, le Comité s'interroge sur l'occurrence du phénomène de la traite des femmes migrantes au Québec. La méconnaissance des éléments révélateurs d'une situation de traite ou sa clandestinité en sont-elles responsables ?

Devant la difficulté d'apprécier l'ampleur du phénomène à sa juste valeur, le Comité considère qu'une recommandation s'impose, soit mettre de l'avant une sensibilisation visant tout particulièrement les personnes qui, dans le cadre de leur travail, sont susceptibles de rencontrer de telles victimes. En effet, la problématique étant à la fois complexe et délicate, il importe que le personnel soit outillé de manière à identifier ces cas et à intervenir adéquatement.

Cela dit, les travaux du Comité ont aussi fait apparaître les besoins en services d'éventuelles femmes migrantes victimes de la traite. Il a été démontré que pour intervenir adéquatement les intervenants et intervenantes doivent savoir sur quelles ressources s'appuyer pour répondre aux besoins de ces victimes et vers qui les diriger pour assurer leur sécurité. À cet égard, des pas ont été franchis avec l'élaboration d'une liste provisoire de ressources. Au besoin, un modèle d'organisation de services aux victimes de la traite pourrait être élaboré, une liste permanente pourrait être adoptée et des protocoles de collaboration être dûment conclus. À cette fin, une instance responsable de la coordination de ce dossier pourrait aussi être désignée.

Le Québec devrait également se donner les moyens de documenter le phénomène. Il faut à la fois recueillir de l'information sur les cas de traite, sur les interventions qui ont été faites, sur les poursuites, etc. Cette surveillance permettra d'être à l'affût de tout développement de la situation.

LA LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Personnes rencontrées	Organismes	Dates
M ^{me} Nancy Célestin	Association des Aides Familiales du Québec (AAFQ)	05.12.09
M. Michel Charron	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	06.02.07
M ^{me} Geneviève Painter M ^{me} Mylena Metraud M ^{me} Evelyn Calugay	Pinay (Organisation des femmes philippines du Québec) Pinay Pinay	06.05.16
M ^{me} Lyne Kurtzman M ^{me} Marie-Andrée Roy M ^{me} Michèle Roy	Université du Québec à Montréal (UQAM) Institut de recherches et d'études féministes UQAM Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (RQCALACS)	06.05.16
M ^{me} Guylène Le Clair M ^{me} Marie-Josée Delorme M. Christian Parent M. Jacques Morin	Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ASFC ASFC Gendarmerie royale du Canada (GRC)	06.06.21
M ^{me} Marie-Ève Thériault	Ministère de la Santé et des Services sociaux	06.09.19
M ^{me} Jacqueline Oxman-Martinez	Université de Montréal, Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes (CRI-VIFF)	06.11.17 07.11.26
M ^e Diane Petit	Bureau d'aide juridique de Montréal (Immigration)	07.01.25
M. Claude Malette M ^{me} Marianne Shermake	Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA) PRAIDA	07.01.25
M. Stephan Reichhold M ^{me} Rivka Augenfeld M ^e Rick Goldman M ^{me} Yasmina Chouakri M ^{me} Hossine Hachem M ^e Catherine Gauvreau M ^{me} Annie Kouami M ^{me} Janette Navarrete M ^{me} Mary-Lou Docherty	Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) TCRI TCRI Fédération des femmes du Québec (FFQ) FFQ Bureau international des droits des enfants (BIDE) AAFQ AAFQ Refuge Juan Moreno	07.02.27
M ^{me} Annie Lafleur M. Charles Dudemaine	Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) ASFC	07.05.16
M ^{me} Louise Dionne M ^{me} Francine Cabana	Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHII) CATHII	07.05.16

LE MANDAT DES ORGANISMES CONSULTÉS (ONG ET MILIEU UNIVERSITAIRE)

Les organisations non gouvernementales

Association des Aides Familiales du Québec (AAFQ)

Organisme de défense des droits des employées œuvrant à titre d'aide familiale résidante en maison privée, l'AAFQ vise l'amélioration de leurs conditions de vie. Au cours des dernières années, elle est intervenue pour aider de nombreuses femmes aux prises avec des réseaux internationaux de traite des travailleuses domestiques. L'AAFQ milite pour l'abolition du *Programme des aides familiaux résidants* (PAFR) et conteste également l'obligation faite aux aides familiales de résider chez l'employeur.

Bureau international des droits des enfants (BIDE)

Le BIDE est une organisation internationale non gouvernementale créée en 1994, dont la mission première est de promouvoir et de protéger les droits des enfants conformément à la Convention relative aux droits des enfants et ses protocoles additionnels, tout en s'inspirant des objectifs de la communauté internationale dans le domaine des droits des enfants, notamment ceux du millénaire pour le développement.

Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) de Montréal

Organisme communautaire à but non lucratif, le CAVAC de Montréal offre des services de première ligne à toute personne victime d'un acte criminel et à ses proches ainsi qu'aux témoins d'un acte criminel. Il travaille en collaboration avec les intervenants et intervenantes du milieu judiciaire, du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que des organismes communautaires.

Comité d'action contre la traite des humains à l'interne et à l'International (CATHII)

Auparavant connu sous le nom de Comité d'action contre le trafic humain interne et international, le CATHII a été créé par des communautés religieuses engagées

dans la lutte contre la traite des femmes et des enfants dans le monde. L'organisme a formé un comité de stratégies d'action en vue de contrer la traite. Aujourd'hui, le CATHII regroupe plusieurs organismes : l'Association des religieuses pour la promotion des femmes, la Conférence religieuse canadienne, la communauté des Filles de la Sagesse, Franciscains International et la communauté des Sœurs de la Providence, ainsi que des chercheuses universitaires et une représentante du Service de police de la Ville de Montréal.

Fédération des femmes du Québec (FFQ)

La FFQ est une organisation féministe autonome qui travaille, solidairement et en alliance avec d'autres groupes, à la transformation des rapports sociaux de sexe dans toutes les activités humaines en vue de favoriser la pleine autonomie des femmes et la reconnaissance véritable de l'ensemble de leurs contributions à la société. Ainsi, ses principaux objectifs sont de promouvoir et de défendre les intérêts et les droits des femmes et de lutter contre toutes les formes de violence, de discrimination, de marginalisation ou d'exclusion à l'égard des femmes. La FFQ compte 150 organismes membres.

Fédération des ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec

La Fédération a pour objectifs de fournir le soutien nécessaire à ses maisons d'hébergement membres pour la réalisation de leur mandat et de représenter et de défendre auprès des autorités politiques, des instances publiques, parapubliques et privées les intérêts des maisons membres et de leur clientèle. Elle a pour mandat également de sensibiliser un large public ainsi que les différents paliers de gouvernements à la dynamique de la violence conjugale, aux différentes problématiques vécues par les femmes victimes de violence conjugale et leurs enfants, aux différentes problématiques vécues par les femmes en difficulté, aux rôles et aux besoins des maisons d'hébergement qui accueillent quotidiennement des femmes en détresse.

Organisation des femmes philippines du Québec (PINAY)

PINAY est un organisme, à but non lucratif, de femmes philippines, qui a été fondé en 1991 par une travailleuse sociale. Depuis sa création, PINAY a joué un rôle dans la lutte pour les droits et le bien-être des femmes philippines migrantes, particulièrement en regard des aides familiales et de leur famille vivant et travaillant au Québec. Cette organisation est composée de bénévoles et compte une centaine de membres. L'Organisation se fait connaître des immigrantes par le bouche-à-oreille. Selon ses données, 94% des aides familiales au Québec sont des femmes philippines.

Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA)

Le PRAIDA dispense des services de santé et des services sociaux aux demandeurs d'asile et aux personnes en besoin de régularisation de statut d'immigration. Il offre également des services d'expertises et du soutien aux organismes publics et communautaires auprès d'une clientèle demandeuse d'asile ou en besoin de régularisation de statut d'immigration. Finalement, le programme s'implique au plan de la formation et de la recherche.

Refuge Juan Moreno (RJM)

Le Refuge est un hébergement d'urgence pour les femmes, femmes avec enfant(s) et mineures non accompagnées qui demandent l'asile au Canada. Il offre l'orientation, l'accompagnement et l'aide à travers le processus de revendication du statut de réfugié et au-delà.

Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (RQCALACS)

Le Regroupement a été fondé en 1979 par les centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS), afin de renforcer l'efficacité de leurs luttes locales et régionales, de réduire leur isolement géographique et de créer une force de pression. Près d'une trentaine de CALACS et d'autres organismes en

sont membres. Depuis leur création, les CALACS travaillent à aider les femmes et les adolescentes agressées sexuellement, à sensibiliser et conscientiser la population à la problématique des agressions à caractère sexuel et à lutter pour obtenir des changements sociaux, légaux et politiques, et ce, dans une perspective féministe.

Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)

Créée en 1979, la TCRI est un regroupement de plus de 130 organismes communautaires œuvrant dans le secteur de l'immigration et de l'intégration, voués à la défense des droits et à la protection des personnes réfugiées et immigrantes au Québec.

Bureau d'aide juridique de Montréal (Bureau de l'immigration)

Le Bureau d'aide juridique de Montréal offre de l'aide juridique aux personnes qui sont sans statut légal. Celles-ci peuvent recevoir des avis juridiques concernant leurs droits.

Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels (BAVAC)

Institué au ministère de la Justice, le BAVAC est chargé de veiller au respect des droits et des besoins des victimes d'actes criminels. Parmi ses nombreuses fonctions, le BAVAC doit également favoriser et appuyer l'implantation et le maintien des CAVAC et leur fournir une assistance technique et professionnelle.

LE MILIEU UNIVERSITAIRE

Université du Québec à Montréal (UQÀM), Institut de recherches et d'études féministes (IREF)

L'IREF a pour mission de promouvoir et de développer la formation et la recherche féministes dans une perspective interdisciplinaire. Il constitue un regroupement de plus de 324 membres professeures, chercheuses, chargées de cours, professionnelles, étudiantes et étudiants de l'UQÀM ainsi que des membres associés.

Université de Montréal, Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes (CRI-VIFF)

Le CRI-VIFF est né en 1992, dans la foulée des actions qui ont suivi les événements tragiques survenus à l'École Polytechnique de l'Université de Montréal. Il regroupe des chercheurs, des intervenants des milieux de pratique institutionnels et communautaires ainsi que des étudiants qui poursuivent un même objectif, celui de contribuer à l'avancement des connaissances sur la violence familiale et la violence faite aux femmes. Le Centre réalise des activités de recherche, de formation, de diffusion et de transfert des connaissances, sur le plan national et international. Sur le plan administratif, le CRI-VIFF est rattaché à l'Université Laval et à l'Université de Montréal.

LA SITUATION DES AIDES FAMILIALES RÉSIDANTES

La présente annexe porte précisément sur le Programme des aides familiaux résidants (PAFR), programme qu'il faut distinguer des difficultés vécues par certaines femmes en situation irrégulière au Québec et qui occupent un emploi d'aide domestique.

1. La description et le fonctionnement du programme

1.1. Description du programme

Le Programme des aides familiaux résidants (PAFR) est un programme fédéral sous la responsabilité de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). Il permet de combler, sur une base temporaire, des postes d'aides familiales résidentes (AFR) non comblés par la main-d'œuvre locale. Les participantes au PAFR obtiennent un permis de travail temporaire pour un employeur déterminé afin d'offrir, sans supervision, des soins à domicile à des enfants, des personnes âgées ou des personnes handicapées.

L'AFR doit habiter chez l'employeur. Une fois admise dans le programme, l'AFR est autorisée à déposer une demande de résidence permanente lorsqu'elle a travaillé comme aide familiale durant 24 des 36 premiers mois de son séjour au Canada, sous réserve qu'elle ait respecté les conditions de son permis de travail. Une AFR n'est pas tenue de travailler chez le même employeur pour cumuler les 24 mois de travail requis. Si les 24 mois ne sont pas complétés dans le délai imparti, c'est-à-dire les trois ans requis, les AFR sont invitées à en expliquer les raisons à CIC. Les particularités de chaque dossier sont alors prises en compte.

1.2 Le rôle du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles

Le rôle du Québec dans ce programme consiste, d'une part, à examiner conjointement avec le gouvernement fédéral les offres d'emploi temporaire des employeurs à l'intention des travailleuses étrangères et, d'autre

part, à délivrer un certificat d'acceptation du Québec (CAQ) aux candidates qui satisfont aux exigences réglementaires du Québec.

En vertu de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) intervient dans le PAFR à l'étape de la confirmation des offres d'emplois et de la délivrance du CAQ.

En premier lieu, les offres d'emplois déposées par les employeurs dans le cadre du programme sont soumises au processus de confirmation conjointe qui est assuré par le MICC et Service Canada. Lors du dépôt d'une demande d'embauche pour une AFR, l'employeur doit :

- indiquer les démarches de recrutement effectuées pour embaucher une AFR déjà au pays (affichage dans les journaux et dans les banques d'emploi);
- disposer d'une chambre privée fermant à clé pour loger l'AFR dans sa résidence;
- s'engager, dans un contrat de travail entre lui et l'AFR, à respecter la *Loi sur les normes du travail*²³, notamment les normes relatives aux modalités de versements du salaire, au calcul des heures supplémentaires, aux périodes de repas, aux jours fériés et chômés, aux congés annuels, aux congés pour événements familiaux, aux indemnités et aux recours en vertu de cette loi; à effectuer le versement des prélèvements et le paiement des redevances prévus par la loi (assurance-emploi, impôt, etc.); à lui faciliter l'accès à des cours de français en dehors des heures normales de travail; et à préciser qui, de l'employeur ou de la candidate, assumera les frais de transport entre le pays de résidence et le lieu de travail.

²³ L.R.Q., c. N-1.1.

À l'étape de l'évaluation de l'offre d'emploi, le MICC effectue des visites chez un certain nombre d'employeurs afin de s'assurer que les exigences du programme sont satisfaites. Ces visites ciblent principalement les nouveaux employeurs, ceux ayant déjà fait une offre d'emploi récente ou ceux associés à des agences de placement soupçonnées de pratiques douteuses.

Une fois l'offre d'emploi confirmée, le MICC examine si la candidate visée par l'offre d'emploi répond aux exigences pour la délivrance du CAQ sous l'angle de la scolarité, de la formation ou de l'expérience professionnelle, et de la connaissance du français ou de l'anglais.

Pour répondre aux exigences relatives à la délivrance d'un CAQ, une candidate doit :

- avoir complété, avec succès, onze années d'études primaires et secondaires;
- avoir acquis, au cours des cinq années précédant la demande de certificat d'acceptation, une expérience professionnelle d'au moins six mois dans ce type d'emploi, ou avoir reçu une formation professionnelle d'au moins six mois dans une école professionnelle pour ce type d'emploi;
- comprendre le français ou l'anglais et pouvoir s'exprimer oralement dans l'une de ces deux langues;
- et avoir signé un contrat de travail avec son employeur.

Après la délivrance du CAQ, la candidate doit également satisfaire aux exigences de CIC pour la délivrance d'un permis de travail, dont celles reliées à la santé et à la sécurité. En 2006, on a dénombré 672 travailleuses étrangères admises au Québec à titre d'AFR; près de 95 % d'entre elles étaient originaires des Philippines.

Un CAQ est délivré pour une période maximale de 36 mois, et le permis de travail, pour une période maximale de 39 mois. Lors d'un changement d'emploi, le nouvel employeur doit obtenir une confirmation de

son offre d'emploi, et l'aide familiale doit obtenir un nouveau CAQ et un nouveau permis de travail, ce qui occasionne des délais de plusieurs semaines entre le moment où l'employeur est prêt à l'embaucher et le moment où elle est également autorisée à travailler pour cet employeur.

2. La protection des droits des AFR

Les AFR bénéficient des mêmes conditions de travail que celles applicables aux autres travailleurs en vertu de la Loi sur les normes du travail, notamment en ce qui a trait à la semaine normale de travail et au salaire minimum. Les AFR peuvent ainsi recourir gratuitement aux services de la Commission des normes du travail lorsque leurs droits ne sont pas respectés. Dans le cas d'un changement d'emploi, l'AFR doit maintenir son statut légal à titre de travailleur temporaire pour bénéficier de la protection de la *Loi sur les normes du travail*.

Les AFR sont informées des normes du travail auxquelles elles sont assujetties par divers moyens. Préalablement à leur acceptation dans le PAFR, elles doivent signer un contrat de travail avec leur employeur, dans lequel est mentionnée l'obligation de ce dernier de respecter la Loi sur les normes du travail. Cette information est reprise par le MICC dans un guide sur les différents aspects du programme et sur les droits des AFR, et sur son site Internet, de même que sur celui de Service Canada et de CIC. De plus, la Commission des normes du travail a conçu spécifiquement à l'intention des AFR un feuillet sur les normes du travail au Québec.

De plus, en septembre 2005, le MICC a conclu un contrat de services avec un organisme sans but lucratif afin de mieux informer les AFR de leurs droits et de leur offrir un service d'accompagnement lors de recours auprès de la Commission des normes du travail ou de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Le contrat de services prévoit également la réalisation de sessions d'information sur

les différents aspects du programme, la tenue d'un registre sur la situation en emploi des AFR et l'offre de services d'aide à l'emploi pour les AFR se retrouvant sans emploi. Cette entente a été renouvelée depuis sans interruption.

Présentement, les AFR, définies comme domestiques au sens de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP), sont exclues de la notion de «travailleur» qui assure une couverture automatique en cas d'accidents de travail. Pour bénéficier d'une couverture, une AFR doit donc s'inscrire à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et défrayer les coûts de cette protection, à moins que l'employeur n'y consente. Or, dans un avis rendu public le 22 décembre 2008, la Commission des droits de la personne et de la Jeunesse (CDPDJ) a conclu que cette exclusion, en vertu de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne, constituait de la discrimination fondée sur le sexe, la condition sociale et l'origine ethnique. De plus, la CDPDJ a recommandé la modification de la LATMP afin que les travailleuses domestiques puissent bénéficier de la protection automatique accordée aux autres travailleurs. Dans la foulée de cet avis, la CSST examinera, au cours des prochains mois, les différentes options pouvant permettre aux AFR de bénéficier d'une couverture automatique en cas d'accidents au travail.

Par ailleurs, à l'automne 2008, un Comité interministériel permanent sur la protection des droits des travailleurs temporaires peu spécialisés a été créé afin de voir à la mise en place de moyens pour assurer une meilleure protection des travailleurs peu qualifiés. Les travaux du Comité portent également sur l'examen des moyens pour mieux encadrer les pratiques des agences de placement, dont celles actives dans le PAFR. Le Comité, placé sous la responsabilité du ministère du Travail, est composé de représentants du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, du ministère des Relations internationales, de la CNT, de la CSST et de la CDPDJ.

3. La vulnérabilité des AFR

Malgré les interventions visant à permettre aux AFR de vivre au Québec une première expérience de travail concluante, dans le respect de leurs droits, certaines d'entre elles sont victimes d'abus de la part de leurs employeurs. Ces abus sont reliés au non-respect des normes du travail (salaires non versés en totalité, heures supplémentaires non payées, congés non autorisés, etc.), à l'exécution de tâches autres que celles spécifiées au contrat de travail, à des situations de harcèlement, etc.

Le désir de l'AFR de compléter 24 mois de travail à l'intérieur des trois premières années de séjour au pays pour les fins de l'obtention de la résidence permanente, conjugué à l'obligation de résider chez l'employeur, peut influencer le degré de dépendance et de vulnérabilité de l'AFR vis-à-vis son employeur. Le fait de résider chez l'employeur peut également inciter ce dernier à solliciter l'AFR pour des heures de présence à la maison non rémunérées aux fins de garde passive (par exemple : la garde d'enfants déjà au lit lors de sorties des parents). L'obligation de résidence chez l'employeur est aussi susceptible d'entraîner des atteintes à la vie privée et des situations de harcèlement.

D'autre part, lorsqu'un changement d'employeur survient à la suite d'une fin d'emploi (annulation, congédiement, désistement), l'AFR doit généralement attendre quelques semaines pour obtenir les autorisations requises avant de débiter un nouvel emploi, de manière à respecter les conditions liées à son statut de travailleur temporaire. Ces semaines d'attente peuvent se traduire par un manque à gagner important et une difficulté à se loger durant la période d'inactivité, d'où une difficulté de résister aux pressions de l'employeur ou de l'agence de placement pour débiter le nouvel emploi sans les autorisations requises.

Ces difficultés ont été rapportées au Comité par les intervenants et intervenantes rencontrés. Toutefois, il n'existe pas de données permettant d'en mesurer l'ampleur.

4. Les agences de placement

Une proportion importante d'employeurs et de travailleuses étrangères font appel aux services d'intermédiaires spécialisés afin de trouver une réponse à leurs besoins. Il s'agit principalement d'agences de placement qui assurent l'arrimage entre les besoins des employeurs et des ressortissantes étrangères désireuses de travailler au Québec à titre d'AFR. Les interventions de ces agences débordent d'ailleurs nos frontières et s'inscrivent dans un phénomène mondial de migration de travailleurs temporaires de pays en développement vers des pays développés.

Les employeurs font généralement appel aux agences de placement pour trouver une aide familiale répondant à leurs besoins et pour remplir les formalités administratives. De même, les agences de placement sont en mesure de trouver un employeur aux candidates à l'étranger et de régler toutes les formalités administratives pour ces dernières. Par exemple, les intermédiaires aident les candidates à faire leur demande de CAQ et de permis de travail et, le cas échéant, à se trouver un nouvel employeur au Québec lorsque l'emploi prévu initialement prend fin. Les agences de placement peuvent également s'occuper des formalités administratives pour une candidate qui a obtenu une offre d'emploi par ses propres moyens, souvent avec l'aide d'un membre de la famille ou d'un ami au Québec.

Les tarifs demandés par les agences peuvent représenter plusieurs mois de salaire pour une candidate, étant donné leur niveau de revenus. Ces déboursés s'ajoutent à ceux reliés à la demande de CAQ et de permis de travail, au prix du billet d'avion et, dans bien des cas, aux dépenses encourues pour suivre, dans leur pays d'origine, les cours de formation professionnelle de six mois à temps plein dans le domaine du travail domestique.

L'entente contractée entre un intermédiaire et une travailleuse étrangère, dans laquelle sont stipulées les obligations des deux parties, peut aussi comporter des

clauses allant à l'encontre des intérêts de l'AFR, telles l'exclusivité de services avec l'intermédiaire au cours des trois premières années de séjour au pays avant l'obtention de la résidence permanente et des pénalités financières dans le cas du non-respect de l'entente.

Par ailleurs, certaines agences, pour être en mesure de répondre aux besoins des employeurs à l'intérieur d'un court délai, peuvent faire venir des AFR sur des emplois d'une durée moindre que celle mentionnée initialement au contrat de travail, et ce, afin de constituer une réserve de candidates sur place. Ces pratiques sont difficilement décelables parce que les documents présentés lors de l'évaluation de l'offre d'emploi de l'employeur sont généralement conformes aux exigences requises.

Enfin, d'autres pratiques d'agences de placement sont dénoncées : la rétention de documents personnels ou d'immigration contre la volonté de l'AFR, la location par l'agence de chambres à des prix abusifs lors de périodes de chômage allant même jusqu'à la signature d'un bail de location et le remboursement de prêts contractés sans égard à une période de chômage.

Rappelons à cet égard que le Comité interministériel dont il a été question plus tôt a notamment pour mandat d'examiner les moyens à prendre pour mieux encadrer les pratiques de ces agences.

LES MEMBRES DU COMITÉ

Ministère de la Justice du Québec

M^e Martine Bérubé (présidente)

M^e Nancy Aubin (secrétaire jusqu'en septembre 2008)

M^e Fabienne Bouchard (depuis janvier 2009)

Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine

M^{me} Hélène Cadrin

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles

M^{me} Denyse Beaudry (jusqu'en novembre 2007)

M^{me} Christiane Huot (de novembre 2007 à mars 2008)

M. Jonathan Vidal (depuis avril 2008)

M^{me} Chantal Drolet

Ministère de la Santé et des Services sociaux

M^{me} Josée Laroche

Ministère de la Sécurité publique

M^{me} Hélène Simon

M^e Jean-Martin Gauthier

Bibliographie

Assistance et protection des victimes, Victims Trafficking, France, 7 pages.

victimsoftrafficking.esclavagemoderne.org

Choquette, Hélène, Résumé du documentaire intitulé *Bonnes à tout faire*, 8^e rencontres internationales du documentaire, 2005.

www.ridm.qc.ca

Deck, Sara, *La traite des êtres humains, une menace pour la sécurité nationale et pour la sécurité humaine*, Sécurité mondiale, Bulletin Internet N°24, novembre-décembre 2006, Programme Paix et sécurité internationales, 4 pages.

www.iqhei.ulaval.ca

Document d'information de Citoyenneté et Immigration Canada sur l'Assistance aux victimes de la traite de personnes.

www.cic.gc.ca

Document présentant les modifications législatives proposées par le Conseil canadien pour les réfugiés, version anglaise, 3 pages (la version française comprend 5 pages).

www.ccrweb.ca

Évaluation binationale de la traite de personnes Canada-États-Unis, 24 pages.

www.psepc-sppcc.gc.ca

Human Trafficking : Reference Guide for Canadian Law Enforcement, University College of the Fraser Valley Press, mai 2005, 72 pages.

Information sur la *Coalition contre le trafic chez les femmes (Coalition Against Trafficking in Women)*, 4 pages.

www.catwinternational.org

Jordan, Ann, *La traite des êtres humains : cet esclavage qui nous entoure*, Directrice de l'initiative contre la traite des personnes, Groupe international des droits humains, 2001, 7 pages.

Langevin, L. et Belleau, M.-C., *Le trafic des femmes au Canada : une analyse critique du cadre juridique de l'embauche d'aides familiales immigrantes résidentes et de la pratique des promises par correspondance*, Faculté de droit, Université Laval, Québec, octobre 2000, 235 pages.

www.swc-cfc.gc.ca

Matiada Ngalikpima, *L'esclavage sexuel : un défi à l'Europe*, Les Éditions de Paris/Fondation Scelles, 2005.

Migration Forcée Revue, 1^{er} numéro en langue française, 25 juillet 2006, 72 pages.

www.migrationforcee.org

Nations Unies, Protocole additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 2000.

www.unodc.org

Oxman-Martinez, J., Hanley, J., Cheung, L., *Another Look at the Live-in-Caregivers program*, septembre 2004, 29 pages.

Oxman-Martinez, J., Lacroix, M., Hanley, J., *Les victimes de la traite des personnes : Points de vue du secteur communautaire canadien*, Division de la recherche et de la statistique, Ministère de la Justice, Canada, août 2005, 56 pages.

www.justice.gc.ca

Politique gouvernementale Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait, rendue publique le 17 décembre 2006 et *Plan d'action 2007-2010*.

www.mfacf.gouv.qc.ca

Projet de loi C-57 intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, déposé le 16 mai 2007, à la Chambre des communes du Canada.

www2.parl.gc.ca

R. v. Ng, 2006 BCPC 111 (CanLII), Cour provinciale de la Colombie-Britannique, 23 mars 2006.

Rapport du Comité de réflexion de la FFQ sur la prostitution et le travail du sexe, automne 2001, 22 pages.

www.elizabethfry.qc.ca

Rapport du Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes, Canada, « *De l'indignation à l'action pour contrer la traite à des fins d'exploitation sexuelle au Canada* », février 2007, 70 pages.

sisyphe.org

Résumé de la politique belge en matière de traite des êtres humains, 5 pages.

www.kbs-frb.be

Stratégie d'action en matière de protection des droits des enfants victimes de la traite au Québec, Volet I, Rapport de recherche, copie finale, février 2007, Bureau international des droits des enfants, 76 pages.

www.ibcr.org

Tackling Human Trafficking – Consultation on Proposals for a UK Action Plan, Home Office du Royaume-Uni, janvier 2006, 32 pages.

www.homeoffice.gov.uk

Trafficking in Persons Report, juin 2006, U.S. Department of State, Washington.
www.state.gov

Trafficking in Persons Report, juin 2007, Department of State, United States of America, 240 pages.
www.state.gov

Traite des êtres humains – Comment assister une victime, Guide pratique issu du projet Daphné « Pour une meilleure assistance et protection des victimes de la traite des êtres humains », octobre 2002, 32 pages.

Web resource for combating human trafficking, Bulletin Internet Octobre-Novembre 2006.
www.humantrafficking.org

WHO ethical and safety recommendations for interviewing trafficked women, World Health Organization, 30 pages.
www.who.int

