

VERS LA PRÉVENTION DE LA TRAITE DES PERSONNES :

RÉUNIONS DE GROUPES D'EXPERTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

RAPPORT FINAL

Le 31 mai 2011

Ce rapport a été préparé par un tiers, au nom du ministère de la Sécurité publique Canada. Bien que le Gouvernement du Canada examinera le rapport il n'est pas obligé ou ne s'engage pas à mettre en oeuvre aucune des recommandations formulées dans ce rapport.



**The International Centre for Criminal Law Reform
and Criminal Justice Policy (ICCLR) /
Le Centre international pour la réforme du droit criminel
et la politique en matière de justice pénale (CIRDC)**

1822 East Mall, Vancouver, B.C. V6T 1Z1 CANADA
Tel.: + 1 (604)-822-9875 Fax: + 1 (604)-822-9317
Email: icclr@law.ubc.ca www.icclr.law.ubc.ca

CIRDC désistement: Nous sommes heureux de partager cette information avec vous et vous encourageons à utiliser ce document à des fins de recherche. Assuriez-vous que tous les crédits soient reconnus lors de l'utilisation de l'information contenue dans ce document. La reproduction à des fins commerciales est strictement interdite.

I. APERÇU

Le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale (CIRDC) a, en collaboration avec le Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC) et avec le soutien financier de Sécurité publique Canada, organisé deux réunions de groupes d'experts sur la prévention de la traite des personnes à Montréal, en mars 2011 : une réunion d'experts internationaux et une autre, d'experts nationaux. Le projet avait pour principaux objectifs de faire progresser les connaissances au sujet de la prévention efficace de la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle et de travail forcé ainsi que de définir les éléments possibles d'un cadre de prévention de la traite des personnes pour le Canada. Ces travaux pourraient non seulement contribuer à la prévention de la traite des personnes au Canada, mais également aux efforts internationaux déployés au sein de diverses tribunes multilatérales, notamment les Nations Unies, le G8, le G20 et l'Organisation des États américains (OEA). Les participants aux réunions se sont appliqués :

- à dégager les leçons apprises en matière de prévention de la traite des personnes à l'échelle internationale, nationale, provinciale et locale;
- à mettre en lumière des normes internationales de prévention de la criminalité exposant des principes clés et des approches, et proposant des rôles pour divers ordres de gouvernement;
- à examiner les obligations des États signataires, dont le Canada, pour prévenir la traite des personnes en vertu du *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* (Protocole de Palerme) et les autres normes internationales pertinentes.

Même si les réunions avaient pour point de mire la prévention de la traite des personnes, il est devenu clair que le cadre de prévention de ce type de crime – qui est souvent organisé et transnational – pourrait également contribuer substantiellement à améliorer la prévention d'autres formes de criminalité organisée. Les réunions des groupes d'experts ont été précédées de deux tables rondes provinciales sur la prévention de la traite des personnes, qui se sont tenues en Colombie-Britannique et au Manitoba en mars 2011 et qui ont enrichi les débats des réunions ayant eu lieu à Montréal¹.

La réunion de la Colombie-Britannique, qui avait été organisée par le Bureau de lutte contre la traite des personnes de la Colombie-Britannique (Office to Combat Trafficking in Persons ou OCTIP), s'est tenue à Vancouver les 3 et 4 mars 2011 et a attiré 65 participants, dont beaucoup provenaient d'organisations non gouvernementale (ONG). La province est la seule au Canada à s'être dotée d'un bureau spécialisé dans la traite des personnes (OCTIP). Le Bureau a été créé en 2007, à la suite d'une initiative de deux ans sur la traite des personnes lancée par les ministères de la Sécurité publique et du Solliciteur général et du Développement de l'enfance et de la

¹ Le CIRDC et le CIPC ont participé aux discussions des tables rondes de consultation provinciales et ont considérablement bénéficié des conclusions qui en sont ressorties.

famille. Depuis sa création, le Bureau a établi des partenariats avec des intervenants clés de la lutte contre la traite des personnes (comme des ministères provinciaux et fédéraux, des administrations municipales, des organismes d'application de la loi et des organisations communautaires); il a mené des activités de formation et de sensibilisation; et il a mis sur pied des politiques et des programmes pour s'assurer que les personnes pouvant être victimes de traite reçoivent les services dont elles ont besoin. Plusieurs centaines de femmes, d'hommes et de jeunes ont profité de l'aide de l'OCTIP au cours des quatre dernières années. Le Bureau est présentement en train de mettre au point un plan de formation et des outils d'apprentissage en ligne ciblés. Même si la prévention de la traite des personnes a toujours constitué un but, il s'agit en pratique d'un nouveau point de mire. L'un des aspects ayant été discutés au cours de la réunion de la Colombie-Britannique a été la nécessité d'aller au-delà de la sensibilisation générale pour se pencher sur la participation du crime organisé à la traite des personnes, sur les approches de prévention de l'exploitation sexuelle commerciale liée aux gangs et sur les facteurs de risque chez les victimes, comme les enfants auparavant pris en charge par l'État et ceux ayant été victimes d'abus par le passé. Un document de conception sur la prévention du crime et de la traite des personnes², qui faisait état d'un certain nombre de programmes nationaux et internationaux prometteurs, et un rapport final sur la réunion de consultation ont été préparés.

La table ronde du Manitoba avait été organisée par des représentants du Comité interministériel sur la traite des personnes du Manitoba et elle s'est déroulée à Winnipeg les 14 et 15 mars 2011. La réunion a regroupé 44 participants provenant des gouvernements fédéral et provinciaux et d'ONG. Un document d'information a été préparé³. La province est dotée depuis 2002 d'une stratégie permanente de lutte contre l'exploitation sexuelle (relancée en 2008 sous le nom de Tracia's Trust) et d'un budget actuel de plus de huit millions de dollars par année, qui met à contribution les ministères de la Justice et des Services à la famille et le bureau responsable de la situation de la femme, en partenariat avec la police et des ONG. Une proportion de quelque 70 % de l'exploitation sexuelle affecte des femmes et des jeunes filles autochtones, de sorte que la stratégie met l'accent sur le travail auprès des dirigeants et des collectivités autochtones pour l'établissement de services et d'approches gérés par les Autochtones. Le 17 mai 2011, le gouvernement du Manitoba a annoncé l'expansion de sa stratégie provinciale de lutte contre l'exploitation sexuelle pour inclure la traite des personnes. La stratégie provinciale prévoit un certain nombre de mesures, dont une ligne d'assistance téléphonique, un programme de stabilisation des jeunes et un code de voyage. La province créera en vertu de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* un poste d'enquêteur provincial spécialisé dans l'exploitation sexuelle et la traite des personnes. Le titulaire assurera une coordination et enquêtera sur les allégations en cette matière en entretenant une liaison avec les spécialistes clés des autres provinces et territoires des services connexes au Canada et d'autres initiatives. La stratégie s'appuie sur des suggestions reçues au cours de la table ronde de deux jours. En ce qui concerne l'exploitation des travailleurs et la traite des personnes, la mise en application de la *Loi sur le recrutement et la protection des travailleurs*, adoptée en 2009, semble avoir eu un certain succès

² Wachtel, A. *Crime Prevention and Human Trafficking*, Vancouver, BC Office to Combat Trafficking in Persons, 2011. Voir également : *Report on the BC Consultation on the Prevention of Human Trafficking*, 3 et 4 mars 2011, OCTIP.

³ *Background Document: Manitoba Roundtable on the Prevention of Trafficking in Persons*, Winnipeg, Comité interministériel sur la traite des personnes du Manitoba, 2011.

dans la réduction de la vulnérabilité des travailleurs à la traite. Un certain nombre de thèmes ont été soulevés par les participants à la table ronde, notamment l'autodétermination des Autochtones; l'éducation et les possibilités de formation accrues; des considérations législatives et juridiques et des considérations liées à l'application de la loi; ainsi qu'un financement durable.

Les deux réunions de Montréal ont regroupé des représentants d'organisations internationales et nationales, de gouvernements nationaux, provinciaux et locaux, d'organismes d'application de la loi, d'ONG et de réseaux non gouvernementaux, ainsi que des universitaires. Un sondage a été mené auprès des représentants des divers organismes et autorités canadiens pour relever les initiatives et les stratégies de prévention existantes. On avait également préparé un document d'information devant aider au lancement des discussions et on avait suggéré quelques questions clés aux participants avant les réunions.

Réunion du groupe d'experts internationaux

La réunion du groupe d'experts internationaux s'est déroulée les 21 et 22 mars et a réuni 26 participants provenant de huit pays différents (Australie, Canada, Finlande, France, Allemagne, Suède, Afrique du Sud et États-Unis) ainsi que des représentants de plusieurs organisations internationales, dont l'Organisation internationale pour les migrations, la Commission européenne et l'Organisation des États américains⁴.

Il a été signalé, d'entrée de jeu, que de nombreux instruments internationaux incitent les États à empêcher la traite des personnes⁵. Plus précisément, chaque État signataire du *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* assume la responsabilité de prévenir la traite des personnes. L'article 9 du Protocole exige que les États signataires se dotent de politiques, de programmes et d'autres mesures détaillées pour prévenir et combattre la traite des personnes. Le même article stipule :

- Les États Parties s'efforcent de prendre des mesures telles que des recherches, des campagnes d'information et des campagnes dans les médias, ainsi que des initiatives sociales et économiques, afin de prévenir et de combattre la traite des personnes. [art. 9(2)]

⁴ La réunion s'est déroulée dans les deux langues officielles; des services d'interprétation simultanés ont été fournis.

⁵ Le Canada est signataire de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, du Protocole contre le trafic illicite des migrants par terres, mer et air, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, de la Convention relative aux droits de l'enfant, du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants; de la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes, et de la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination.

- Les politiques, programmes et autres mesures établis conformément au présent article incluent, selon qu'il convient, une coopération avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. [art. 9(3)]
- Les États Parties prennent ou renforcent des mesures, notamment par le biais d'une coopération bilatérale ou multilatérale, pour remédier aux facteurs qui rendent les personnes, en particulier les femmes et les enfants, vulnérables à la traite, tels que la pauvreté, le sous-développement et l'inégalité des chances. [art. 9(4)]
- Les États Parties adoptent ou renforcent des mesures législatives ou autres, telles que des mesures d'ordre éducatif, social ou culturel, notamment par le biais d'une coopération bilatérale et multilatérale, pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes, en particulier des femmes et des enfants, aboutissant à la traite. [art. 9(5)]

Le Canada et les autres États signataires de la *Convention relative aux droits de l'enfant* doivent « prendre toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit » (art. 35). D'autres articles de la Convention visent à protéger expressément les enfants contre toutes les formes d'exploitation sexuelle (art. 34), l'exploitation économique et l'imposition de travail comportant des risques (art. 32) ainsi que contre toute autre forme d'exploitation préjudiciable à tout aspect de leur bien-être (art. 36). Le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* invite par ailleurs les États signataires à prendre des mesures efficaces pour empêcher l'exploitation sexuelle commerciale des enfants et la vente des enfants, ainsi que pour accorder une attention particulière à la protection des enfants (à confirmer) spécialement vulnérables à de telles pratiques (art. 9).

D'autres instruments internationaux prévoient également des mesures pour prévenir la traite des personnes, notamment la *Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes*, la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir des Nations Unies; et les conventions de l'Organisation internationale du Travail fixant un âge minimal d'emploi ainsi que sa *Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination*, de même que sa Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

Deux autres séries de principes directeurs reconnus à l'échelle internationale fournissent une orientation visant expressément l'élaboration des initiatives de prévention de la traite des personnes : les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations* des Nations Unies, qui touchent également la prévention de la criminalité en général, et les *Principes directeurs des Nations Unies en matière de prévention du crime*.

Les participants ont fait part de difficultés importantes qui se posent dans la lutte contre la traite des personnes en général, notamment l'ambiguïté créée par la compréhension différente parmi les intervenants de ce qu'est la traite des personnes, l'absence de données officielles sur la gravité du problème et les défis que présentent l'évolution constante des schèmes d'activité criminelle et la mobilité des activités criminelles entre les pays et les régions. On s'est concentré jusqu'à présent dans la majorité des régions du monde sur l'établissement d'interventions de justice pénale face à la traite des personnes, en particulier en ce qui a trait à la traite à des fins sexuelles. Les initiatives mises en relief et discutées pendant les réunions ont varié de la mise sur pied de services aux victimes à la promotion de pratiques de collaboration entre la police, les organismes frontaliers, les autorités locales et les organisations non gouvernementales, ainsi que, dans certains pays, un ciblage bien précis des utilisateurs et de la demande de services sexuels commerciaux. Un nombre plus limité d'exemples d'initiatives nationales de prévention de la traite des personnes aux fins de l'exploitation des travailleurs ont été signalés, même si des organisations internationales comme l'Organisation internationale du Travail ont fait part de travail important à cet égard.

Il a été mentionné que le leadership national, la coordination et les ressources étaient primordiaux pour qu'un État puisse assumer ses obligations positives en matière de prévention de la traite des personnes. Les participants ont convenu de l'importance de l'élaboration d'un cadre national sur la prévention de la traite des personnes reconnaissant la nécessité d'une action de tous les ordres de gouvernement. La coopération et la coordination nationales et internationales ont été considérées comme des éléments cruciaux d'un cadre fructueux de prévention. Les mécanismes nationaux d'aiguillage, qui maintiennent un lien entre les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux de la lutte contre la traite et les rapporteurs nationaux, responsables de la collecte de l'information sur la traite des personnes, ont été qualifiés de pratiques recommandées⁶.

Comme la traite des travailleurs a moins retenu l'attention que la traite à des fins sexuelles dans la majorité des pays, on dispose d'information limitée sur son ampleur ou sur les pratiques efficaces de prévention de cette forme de traite des personnes. Une étude récente de trois pays, réalisée par l'Institut d'Helsinki pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance (HEUNI), qui se concentre sur la Finlande, l'Estonie et la Pologne, a avancé que les cas connus de traite de travailleurs représentent seulement la pointe de l'iceberg dans ces pays. Dans le cas des travailleurs étrangers, les approches de prévention ayant recours à l'inscription des travailleurs et à l'application de règlements et de mécanismes de surveillance des employeurs et des organismes de recrutement s'avèrent prometteuses, tout comme l'ont été les initiatives basées sur la collaboration avec les syndicats ou visant une information et une sensibilisation accrue des migrants éventuels dans les pays d'origine. Les participants aux réunions d'experts ont allégué qu'il était essentiel de mobiliser l'industrie privée et le secteur des services, notamment les industries de l'accueil et du tourisme, les chaînes de restaurants et de restaupouces, et les camps forestiers et miniers éloignés, pour aider aux activités de prévention luttant contre la traite des personnes.

⁶ Dans certains pays européens, des rapporteurs ont le pouvoir de recueillir de l'information de façon indépendante et d'accéder à des dossiers confidentiels. On a mentionné que leurs rapports annuels peuvent s'avérer utiles pour l'élaboration de stratégies locales de prévention et de programmes de formation à l'intention des intervenants.

Même s'il existe des raisons de croire que la traite des personnes est elle-même sous-estimée, d'autres sources d'information peuvent mettre au jour les genres de comportements abusifs souvent associés à la traite des personnes. Il a été mentionné qu'il existe déjà certains renseignements et outils, notamment des statistiques de la police, des sondages sur la victimisation et des évaluations locales de la sécurité, qui peuvent nous aider à surveiller les changements survenant dans la fréquence et les tendances de la traite des personnes et des activités connexes, ainsi qu'à élaborer et raffiner les stratégies locales de prévention. Cela dit, les participants ont également reconnu le défi plus général que pose la tentative d'obtention de renseignements plus précis sur ce qui constitue essentiellement une activité clandestine.

Les participants ont convenu, en ce qui concerne le crime organisé, qu'on connaît relativement peu de choses au sujet des organisations criminelles mêlées à la traite des personnes, mais que nombre des réseaux ou organisations en cause semblent relativement désorganisés et actifs à une échelle restreinte. Certains participants ont avancé que les organisations criminelles sont sans doute plus fréquemment mêlées à des cas de traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle qu'à des cas d'exploitation de travailleurs. Tous les participants ont néanmoins insisté sur la nécessité que le cadre général de prévention de la traite des personnes tienne compte du rôle des gangs et des groupes du crime organisé ainsi que de la dimension de la corruption.

Réunion du groupe d'experts nationaux

La réunion du groupe d'experts nationaux s'est déroulée les 23 et 24 mars à Montréal et a rassemblé au total 31 participants dont plusieurs représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des fonctionnaires municipaux et des représentants de services de police, ainsi que des membres d'organisations et de réseaux non gouvernementaux et des chercheurs. Cinq participants internationaux étaient en plus présents à titre de personnes-ressources lors de la réunion du groupe des experts nationaux.

Au cours de la discussion générale sur les vulnérabilités pouvant conduire à la traite des personnes au Canada, certains groupes ont été cités comme groupes vulnérables au Canada, notamment les enfants provenant d'un programme de protection de l'enfance, les enfants de la rue, les enfants fugueurs et les enfants ayant par le passé souffert de violence et d'abus. Les sans-abri, les immigrants illégaux et les travailleurs temporaires et domestiques étrangers sont également à risque. De larges écarts ont été notés à l'échelle du pays dans les caractéristiques des victimes de traite des personnes et des populations à risque. Par exemple, au Manitoba et en Colombie-Britannique, les jeunes filles autochtones sont signalées comme personnes particulièrement vulnérables à la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Il a été rapporté qu'en Ontario, les jeunes filles et les femmes d'Europe de l'Est ont été victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle et que des hommes d'Europe de l'Est ont été victimes de traite de travailleurs. Les femmes et les jeunes filles d'origine asiatique ont d'autre part été citées comme personnes particulièrement vulnérables à la traite à des fins sexuelles en Colombie-Britannique. La sensibilisation à la vulnérabilité à la traite des personnes, que ce soit à des fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation de travailleurs, varie parmi les groupes vulnérables. Cette situation

pourrait être due au fait que ces groupes ne sont pas ciblés également par des campagnes et des activités de sensibilisation bien conçues.

Les participants ont par ailleurs mis en relief des initiatives provinciales et locales qui pourraient former les éléments clés d'un cadre national. Ils ont discuté d'un large éventail d'expériences et de pratiques prometteuses au cours de la réunion, notamment des initiatives de protection de l'enfance et de prévention de la criminalité faisant appel au développement social, à la réglementation, à des démarches communautaires et situationnelles et à d'autres approches. Il est devenu relativement évident aux participants qu'il existe déjà un certain nombre de programmes de prévention ciblant expressément divers groupes vulnérables, comme les groupes également vulnérables à d'autres types de victimisation. On pourrait élargir ces initiatives pour cibler plus directement la traite des personnes. Il faudrait tout au moins sensibiliser les intervenants de première ligne et les fournisseurs de services dispensant ces programmes aux facteurs de risque associés à la traite des personnes afin de réduire une telle vulnérabilité. On pourrait progressivement incorporer les initiatives en question dans un cadre de prévention général.

L'absence apparente de coordination et de collaboration entre les organismes et les organisations engagées dans les activités de prévention a été déplorée, même si on a également fait remarquer que certains réseaux d'intervenants sont en train de voir le jour dans différentes régions du pays. Les participants ont en plus déploré la méfiance mutuelle et la mauvaise communication qui caractérisent trop souvent les rapports entre les organismes gouvernementaux fédéraux et provinciaux et les nombreuses ONG œuvrant sur le terrain auprès de victimes réelles ou potentielles de traite et se préoccupant des conditions et des droits des enfants, des femmes et des jeunes filles autochtones, des migrants, des immigrants et des réfugiés.

À l'instar du Manitoba qui a adopté une loi réglementant le recrutement des travailleurs étrangers temporaires (*Loi sur le recrutement et la protection des travailleurs*, 2009), l'Ontario a adopté en 2010 des mesures législatives visant à protéger les conditions d'emploi des ressortissants étrangers⁷. Les participants ont toutefois estimé de façon générale que la prévention de la traite des personnes aux fins de l'exploitation des travailleurs n'avait pas retenu suffisamment l'attention. Les participants ont discuté d'une série de mesures de prévention générales et particulières pouvant être considérées pour réduire ce type particulier de traite des personnes.

Ils ont convenu que le Canada a besoin d'un cadre général d'intégration des politiques et des programmes de prévention de la traite des personnes. Un tel cadre devrait être flexible et adaptable pour qu'on puisse le modifier en fonction des changements survenant dans les tendances de la traite des personnes, la demande, la vulnérabilité et l'exploitation, ainsi qu'en fonction des contextes locaux. Il devrait s'appuyer sur les structures et les partenariats existants plutôt que sur l'établissement d'un réseau indépendant. Il faudrait par conséquent s'attarder sur des structures de coordination et des ententes entre les autorités fédérales-provinciales-territoriales et locales ainsi que sur des mécanismes permettant une intervention à tous les paliers et, en particulier, à l'échelon local.

⁷ Les provinces n'étaient pas toutes présentes à la table ronde et elles n'ont pas toutes été sondées au sujet de leurs initiatives législatives visant à lutter contre la traite des personnes à des fins d'exploitation des travailleurs.

Les participants ont convenu que la stratégie de prévention devrait cibler principalement l'aspect de l'exploitation de la traite des personnes. Vu la nécessité de l'utilisation d'un cadre de prévention élargi dans la considération des facteurs de causalité et de protection, ainsi que de la mise sur pied de programmes de prévention réagissant à ces facteurs, les définitions juridiques, même si elles sont essentielles aux fins des poursuites, ont été jugées par certains participants comme des outils restrictifs par rapport à une stratégie de prévention globale. Certains participants ont en outre souligné l'importance que les autorités accroissent les pratiques d'application de la loi et de poursuite efficaces pour accentuer la dimension dissuasive (et par conséquent préventive) de la loi. Un cadre national de prévention de la traite des personnes compléterait et renforcerait les activités de poursuite et de protection; il faudrait ensuite tirer parti des connaissances acquises grâce à ces activités dans les mesures de prévention.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DES RÉUNIONS DES GROUPES D'EXPERTS

La traite des personnes représente une activité complexe aux facettes multiples. Le cadre national devrait parallèlement prévoir une intervention multisectorielle faisant appel à toute une série d'approches ciblant la traite des personnes à des fins sexuelles ainsi qu'aux fins de l'exploitation des travailleurs et visant à la fois les dimensions de l'offre et de la demande. Dans certaines régions du monde, on a réalisé beaucoup de travail au cours des dix dernières années qui se sont écoulées depuis l'adoption du Protocole de Palerme pour sensibiliser davantage les populations au problème, recueillir de l'information, définir les schèmes criminels, dispenser des services aux victimes et coordonner l'intervention des gouvernements et des organisations civiles, mais on s'est principalement attardé sur l'application de la loi, la poursuite des délinquants et la protection des victimes plutôt que sur la prévention.

L'expérience internationale acquise jusqu'à présent laisse supposer qu'il faut passer d'une sensibilisation générale à une sensibilisation plus ciblée et plus concentrée ainsi qu'à des programmes de formation, des programmes de modification des comportements et des programmes axés sur l'accroissement de la résilience des collectivités d'origine des victimes de la traite et sur le renforcement de leurs capacités, p. ex. au moyen d'une formation professionnelle et d'une formation axée sur les compétences ou de programmes encourageant les jeunes filles à demeurer à l'école.

Il faut se concentrer sur la prévention de la victimisation et de la revictimisation, et tirer des leçons des succès et des échecs des initiatives de prévention mises en branle pour réaliser ces buts. Il serait important de chercher à obtenir une compréhension commune de la contribution que peuvent fournir les services gouvernementaux et les organisations civiles à une approche coordonnée face à la prévention de la traite des personnes. Il serait très utile, lors de la collecte des données et de l'évaluation de l'ampleur de la traite des personnes, du point de vue de la prévention, de se concentrer sur l'évaluation des groupes et des secteurs vulnérables au moyen de sources variées de données, dont des ensembles de données existants et de la documentation qualitative.

A. Principes directeurs du cadre de prévention de la traite des personnes (proposés)

Il faudrait considérer un certain nombre de principes directeurs pour l'élaboration d'un cadre de prévention de la traite des personnes. Cette dernière met souvent en scène une série complexe d'activités et d'acteurs. Les acteurs mêlés aux agissements peuvent comprendre les personnes qui recrutent des victimes, celles qui facilitent le crime, celles qui exploitent les victimes et qui profitent d'elles, ainsi que les victimes elles-mêmes. Les activités peuvent se dérouler entièrement à l'intérieur d'un pays ou franchir des frontières internationales et elles peuvent englober toutes les formes de traite des personnes à n'importe quelles fins. À la lumière d'une telle complexité, il faut un cadre de prévention à plusieurs volets mettant à contribution tous les ordres de gouvernement, divers ministères ainsi que des organisations non gouvernementales et civiles. Le cadre doit viser à la fois les composantes intérieures et internationales et reconnaître qu'il existe souvent un chevauchement dans les genres de conditions et de facteurs qui rendent les personnes vulnérables à la traite et à l'exploitation.

Le cadre de prévention national doit reposer sur les obligations des traités internationaux ainsi que sur les normes et les critères internationaux qui fournissent une base solide à un tel cadre. Le Canada est signataire de la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant* qui vise la traite des personnes et le passage de clandestins. Le protocole visant la traite des personnes exige que les États signataires prennent des mesures pour prévenir la traite des personnes. Les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies (2002)*⁸ et les *Principes directeurs en matière de prévention du crime des Nations Unies (2002)* fournissent des lignes de conduite pour l'élaboration d'un cadre de prévention de la traite des personnes.

Les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies* renferment trois principes concernant la prévention de la traite des personnes :

- Les stratégies doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème.
- Les États et les organisations doivent faire porter leurs interventions sur les facteurs et notamment les inégalités, la pauvreté et toutes les formes de discrimination, qui accroissent la vulnérabilité face à la traite.
- Les États doivent s'employer avec toute la diligence voulue à déceler la participation ou la complicité du secteur public dans la traite et à y mettre un terme.

Les mêmes principes recommandent par ailleurs des stratégies de prévention précises en ce qui a trait à la migration :

⁸ Voir le document de travail du projet aux pages 10 et 11 pour plus de détails.

- Veiller à ce que les migrants éventuels, spécialement les femmes, soient informés des risques de la migration et de la façon de migrer de façon sécuritaire (considération 4).
- Modifier les politiques qui incitent les gens à avoir recours à la migration de travailleurs irréguliers/vulnérables (considération 5).
- Examiner les façons d'accroître les possibilités de migration légale, lucrative et non abusive des travailleurs à la condition que l'État dispose de mécanismes de réglementation/surveillance pour protéger les droits des travailleurs migrants (considération 6).

Le cadre de prévention devrait laisser transparaître un engagement des autorités à s'assurer que toutes les activités de prévention soient basées sur les droits et à éviter que les mesures causent des « dommages indirects » ou aient des répercussions négatives sur les droits et la dignité des personnes que nous essayons de protéger.

Le cadre de prévention devrait également reposer sur les principes de base décrits dans les *Principes directeurs en matière de prévention du crime des Nations Unies* de 2002⁹ :

- le leadership gouvernemental – aux paliers national, sous-régional et local;
- le développement et l'inclusion socioéconomique – intégration de la prévention du crime dans les politiques socioéconomiques pertinentes, et accent sur l'intégration des collectivités, des enfants, des familles et des jeunes à risque;
- la coopération et les partenariats entre divers secteurs, entre les organisations et les secteurs gouvernementaux, ainsi qu'avec la société civile et le secteur des affaires;
- la durabilité et la responsabilisation – au moyen d'un financement adéquat pour l'établissement et le soutien des programmes ainsi que pour leur évaluation et une responsabilisation claire par rapport au financement;
- l'utilisation d'une base de connaissances – au moyen de stratégies, de politiques et de programmes reposant sur une base multidisciplinaire élargie de connaissances et de faits au sujet des problèmes de criminalité, de leurs causes et des pratiques efficaces;
- le respect de la primauté du droit et des droits de la personne, et la promotion d'une culture du respect de la loi;
- l'interdépendance – la considération des liens existant entre les problèmes nationaux et locaux de criminalité et le crime organisé international;
- la différenciation – l'élaboration de stratégies répondant aux besoins différents des hommes et des femmes et des membres vulnérables de la société.

Les mêmes principes décrivent également quatre principales approches de prévention de la criminalité qui peuvent être utilisées et combinées au sein d'une stratégie globale : la prévention du crime par le développement social (qui pourrait prévoir des mesures d'aide à l'intention des

⁹ *Idem* aux pages 11 à 13 pour plus de détails.

victimes de traite ou des personnes vulnérables à la traite); la prévention communautaire – ou locale – du crime; la prévention du crime occasionnel (qui pourrait par exemple englober des approches comme la réglementation de l'industrie, des services et des agences de recrutement; et la prévention du crime par la prévention de la récidive au moyen de la fourniture d'aide à la réinsertion sociale des délinquants).

Le cadre national de prévention devrait incorporer les obligations, les normes et les critères internationaux pertinents, en mettant un accent particulier sur le respect des droits de la personne et de l'égalité entre les genres. Il faut confirmer et protéger les droits de la personne des victimes ou des victimes éventuelles. Des aspects donnés aux points d'entrée et aux points frontaliers, ou des questions liées aux enquêtes et aux poursuites, pourraient, en particulier, entrer en conflit avec les droits de la personne des victimes, notamment leurs droits à l'information et à la réparation, ou avec leur protection. Les migrants pouvant devenir victimes de la traite doivent savoir où obtenir des conseils et ils doivent connaître leurs droits par rapport à leurs conditions de travail. On a relevé l'influence de facteurs culturels et ethniques et de la discrimination raciale dans la traite des personnes et les activités d'exploitation connexes. Étant donné que la grande majorité des victimes de traite à des fins sexuelles sont des femmes et des jeunes filles, il est important de s'attaquer à la discrimination et à l'inégalité entre les genres d'une façon globale dans les stratégies de prévention.

B. Éléments possibles d'un cadre de prévention de la traite des personnes

D'autres facteurs précis à prendre en considération qui pourraient nous aider à jeter les bases du cadre de prévention au Canada et dans d'autres pays animés de la même mentalité, notamment :

- i. le ciblage de l'exploitation, nœud du problème;
- ii. le ciblage de la traite à des fins sexuelles et aux fins de l'exploitation de travailleurs;
- iii. le ciblage de la traite des personnes à l'échelle nationale et internationale;
- iv. le ciblage de l'offre et de la demande;
- v. l'épanouissement du leadership du gouvernement national pour assurer l'adoption d'un cadre général de prévention;
- vi. l'utilisation des structures existantes comme fondement dans la mesure du possible;
- vii. l'établissement de partenariats et de mécanismes de coordination;
- viii. l'établissement d'un fondement factuel solide et l'utilisation des données et des sources existantes;
- ix. la surveillance et l'évaluation des initiatives;
- x. le renforcement des capacités et de la résilience des collectivités.

i. Ciblage de l'exploitation, nœud du problème

Des experts s'entendent sur le fait que l'exploitation est à la base du crime de la traite des personnes. Compte tenu de la complexité du phénomène, du vaste éventail de facteurs de

causalité, des différences parmi les victimes et les secteurs touchés, et des difficultés de l'identification des victimes, il est capital que le cadre national ait une portée élargie au lieu d'être limité par des définitions juridiques de la traite des personnes amenant les autorités à se demander si certaines activités répondent ou non à une certaine définition juridique. Un cadre général de prévention ciblerait les acteurs actuellement mêlés à l'exploitation, comme les groupes criminels organisés, y compris les gangs, ainsi que les facteurs élargis entraînant une vulnérabilité, comme l'inégalité des genres et la violence.

Les stratégies de prévention adoptées devraient également cibler les groupes les plus vulnérables et les endroits et les réseaux d'exploitation ou d'exploitation éventuelle tout au long du continuum de la traite, plutôt que de cibler simplement des mouvements, les migrations ou les frontières. Le ciblage de l'exploitation potentielle nécessite une compréhension des vulnérabilités rattachées à la traite des personnes, comme la pauvreté, l'âge, le sexe, l'exclusion sociale, le manque d'éducation, les familles ou les institutions dysfonctionnelles, les possibilités économiques limitées, les environnements politiquement instables et les cadres socioculturels ou juridiques qui accentuent les déséquilibres des forces¹⁰. Les politiques de prévention devraient par surcroît s'appuyer sur ce que nous connaissons des comportements préparatoires des délinquants relativement à l'exploitation sexuelle et aux autres façons dont ils exploitent les victimes.

ii. Ciblage de la traite à des fins sexuelles et aux fins de l'exploitation de travailleurs

Il est primordial de reconnaître que les deux formes de traite ont cours. Il existe un chevauchement considérable des facteurs qui créent une vulnérabilité à la traite aux fins de l'exploitation des travailleurs ou à des fins sexuelles, notamment la pauvreté et l'inégalité. Les hommes et les femmes sont toutefois affectés différemment par la traite pour le travail et à des fins sexuelles; des groupes différents de personnes sont visés et des méthodes de recrutement différentes sont utilisées. Les stratégies de prévention de la traite à des fins sexuelles ou aux fins de l'exploitation de travailleurs doivent par conséquent être adaptées à ces situations au moyen de toute une gamme d'interventions, de mesures de réglementation ou de dispositions législatives.

iii. Ciblage de la traite des personnes à l'échelle nationale et internationale

La traite des personnes au Canada touche tant des victimes intérieures qu'internationales. Le *Code criminel du Canada* définit la traite des personnes en tant qu'activité englobant toutes les infractions à cet égard, peu importe qu'elles surviennent entièrement au Canada ou au-delà de ses frontières¹¹. Même si les traités et les protocoles de coopération internationaux sont

¹⁰ Le resserrement des règles visant la migration, en lui-même, s'est avéré inefficace pour empêcher la traite des personnes. De nombreux experts, tout comme les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations* des Nations Unies, ont insisté sur l'importance d'offrir des options de migration sécuritaires pour empêcher la traite des personnes, car les gens migreront malgré les tentatives déployées par les États pour les empêcher de le faire.

¹¹ Les crimes sont également définis dans les dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) du Canada, aux articles 117 à 121.

importants pour prévenir ce genre de crimes à l'échelle internationale, des protocoles et des ententes de coopération améliorés entre les organismes et les administrations intérieurs sont également cruciaux. Les vulnérabilités et les facteurs de risque en jeu peuvent être semblables, mais les différences entre les modes de recrutement et d'exploitation visant les victimes étrangères et intérieures doivent être prises en considération.

iv. Ciblage de l'offre et de la demande

Il faudrait mettre en place des mesures pour décourager la demande des employeurs et des consommateurs qui entraîne la traite des personnes. On considère que la demande englobe les acheteurs immédiats des services sexuels des victimes de la traite de même que les employeurs des travailleurs victimes de traite et exploités. L'adoption d'une politique d'État sur la prostitution (interdiction, quasi-interdiction ou réglementation) est un aspect qui nécessite une attention particulière et qui fait l'objet de beaucoup de débats tant à l'échelle nationale qu'internationale, bien que peu de pays aient évalué leur politique à cet égard. La demande englobe par ailleurs la dimension élargie des choix de consommation offerts aux consommateurs comportant l'exploitation de travailleurs dans la production des produits et des services au sein des chaînes d'approvisionnement, et elle devrait conférer une certaine responsabilité aux États et au secteur privé. La chaîne d'approvisionnement comprend les recruteurs, les transporteurs et les principaux exploités des victimes de la traite. La stratégie de prévention devrait également viser à réduire l'entreprise de la traite au moyen d'une analyse des tendances du marché et d'initiatives de réglementation, d'inspection et d'application de la loi.

v. Épanouissement du leadership du gouvernement national pour assurer l'adoption d'un cadre général de prévention

Un cadre général de prévention de la traite des personnes doit reconnaître l'importance de la responsabilité et du leadership à l'échelle nationale, notamment une mobilisation des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des administrations municipales. Les mesures nationales devraient faciliter et habiliter les mesures des gouvernementaux provinciaux, territoriaux et locaux, tout en respectant les compétences de chaque autorité, car les activités de prévention s'avéreront beaucoup plus efficaces si elles sont réalisées à tous les ordres de gouvernement. Il est important de disposer de mécanismes de coordination ainsi que d'un financement ou de ressources stables pour la mise sur pied d'un cadre général durable de lutte contre la traite.

vi. Utilisation des structures existantes comme fondement dans la mesure du possible

Un cadre national doit s'appuyer sur les structures et les programmes existants dans la mesure du possible. Il existe déjà divers mécanismes et services qui ont pour fonction de protéger les personnes vulnérables à la traite des personnes, comme les services de protection de l'enfance, des immigrants, des réfugiés, des travailleurs, des femmes maltraitées, etc. Une étape importante de la prévention pour les autorités consiste à s'appuyer sur ces structures en sensibilisant le personnel de première ligne et en adoptant des politiques visant à réduire les vulnérabilités des clients à la traite des personnes. De plus, comme les ressources sont limitées, il faut les cibler

avec soin au lieu de les détourner d'autres secteurs sociaux. Les programmes existants de prévention du crime, les refuges pour femmes battues ou les services de soutien offerts aux groupes vulnérables, comme les jeunes femmes autochtones quittant des réserves éloignées ou précédemment prises en charge, offrent tous des interventions sur lesquelles on pourrait s'appuyer pour fournir un soutien et une formation visant à prévenir la traite des personnes.

vii. Établissement de partenariats et de mécanismes de coordination

L'établissement de partenariat et de mécanismes de coordination constituent un élément essentiel d'un cadre national. Il faut assurer une telle coordination entre les autorités nationales, provinciales, territoriales et locales, avec les organisations non gouvernementales qui dispensent des services et des mesures de soutien ou qui travaillent auprès de groupes à risque, les inspecteurs des milieux de travail et les syndicats, ainsi qu'avec les entreprises et le secteur privé. Il est important d'établir des protocoles pour travailler de façon concertée et échanger de l'information ainsi que pour assurer une reconnaissance commune des compétences et des ressources nécessaires de tous les intervenants. De meilleurs partenariats pourraient par ailleurs aboutir à la mise au point de trousseaux d'outils et d'autres documents fournissant de meilleurs renseignements et conseils aux points frontaliers, aux syndicats et aux autres intervenants, ainsi qu'à tout un éventail de points d'entrée permettant d'atteindre les personnes vulnérables à la traite. Le secteur privé représente lui aussi un partenaire important dans la lutte contre la traite des personnes et sa prévention, car il est bien placé non seulement pour faciliter la traite (sans doute inconsciemment), mais surtout pour la prévenir.

viii. Établissement d'un fondement factuel solide et utilisation des données et des sources existantes

Vu la difficulté de l'obtention de données précises sur l'ampleur de la traite et la nécessité de disposer d'information plus qualitative et contextuelle, il est important d'élargir l'éventail des sources de renseignements et d'utiliser l'information considérable qui existe déjà au sein de différents secteurs, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, pour déployer des efforts de prévention éclairés. L'échange d'information entre les organismes et les organismes non gouvernementaux pourrait contribuer au repérage des personnes vulnérables et des exploitateurs. Les activités de prévention sont plus susceptibles de s'avérer fructueuses lorsqu'on tient compte des activités de traite et des caractéristiques locales particulières et que les interventions sont adaptées au contexte local. À l'échelon des administrations locales, on peut recourir à des évaluations de sécurité pour évaluer les vulnérabilités existantes et les problèmes relatifs à la traite, et pour aider à la préparation des plans d'action locaux¹².

ix. Surveillance et évaluation des initiatives

Comme dans toutes les interventions de prévention du crime, il est essentiel d'assurer une surveillance et une évaluation des initiatives de prévention de la traite, et il faudrait incorporer

¹² Voir le *Guide sur les audits locaux de sécurité : Synthèse de la pratique internationale*, publié en 2007 par le Forum européen pour la sécurité urbaine, qui a principalement été subventionné par Sécurité publique et Canada. Il comprend une section particulière (p. 60 à 63) sur l'évaluation de la traite des personnes à l'échelle locale.

ces mesures dans les interventions dès le départ pour se munir de données de référence et pouvoir ensuite évaluer les résultats obtenus. De telles mesures sont également importantes pour guider l'adaptation des programmes de manière qu'ils se rapprochent de leurs objectifs et pour assurer une responsabilisation. De plus, les données recueillies et évaluées peuvent permettre une communication efficace au gouvernement et aux autres intervenants de la nature et de l'ampleur des problèmes relevés. Les données utilisées devraient comprendre à la fois de l'information qualitative et quantitative sur les victimes et les réchappés de la traite ainsi que sur les membres des groupes à risque.

x. Renforcement des capacités et de la résilience des collectivités

L'expérience d'autres pays laisse supposer que les programmes de prévention doivent effectuer un ciblage attentif pour renforcer les capacités au sein des collectivités et pour accroître la résilience de ces dernières en vue de prévenir la traite. Les initiatives de renforcement des capacités pourraient prévoir des programmes dispensant aux jeunes à risque une formation professionnelle et une formation axée sur les compétences qui offriraient des possibilités de travail durable. D'autres initiatives prometteuses de renforcement des capacités comprennent les programmes d'éducation et de sensibilisation expressément mis au point pour cibler les groupes vulnérables comme les enfants pris en charge ou les enfants du secondaire, ainsi que les programmes et les mesures de soutien destinées aux intervenants locaux et aux fournisseurs de services dans les collectivités.

C. Collecte et diffusion d'information à l'appui d'une prévention efficace

Il est essentiel d'avoir accès à des données sûres sur le problème et à des renseignements solides sur les tendances criminelles pour mettre au point des mesures de prévention efficaces propres au contexte et pour les mettre en œuvre adéquatement. Il faudrait à cette fin inclure un certain nombre de mesures particulières dans un cadre de prévention général, notamment :

- Poser des diagnostics nationaux et locaux (évaluations de la sécurité) dans le cadre de la première étape de l'établissement d'un cadre national. Ces diagnostics pourraient s'appuyer sur les normes internationales pertinentes et comporter des renseignements au sujet de partenaires gouvernementaux et civiles clés, des sous-populations vulnérables à la traite ou à l'exploitation, des secteurs d'emploi posant des préoccupations, des secteurs géographiques posant des préoccupations, des activités actuelles de prévention de la traite des personnes et des lacunes existantes dans les connaissances et la prévention.
- Rendre l'information existante sur la traite des personnes publiquement accessible sous une forme facilement accessible, comme une page Web périodiquement mise à jour. La diffusion récente de l'évaluation des menaces en matière de traite des personnes de la GRC est un exemple positif d'un tel échange d'information.

- S'appuyer sur le sondage mené auprès des divers gouvernements dans le cadre du présent projet pour recueillir de l'information sur la prévention actuelle au Canada, pour schématiser les activités existantes et pour repérer les lacunes. Un tel exercice pourrait prévoir une analyse plus approfondie des projets, des activités et des ressources existants.

Ces recommandations, y compris les principes directeurs et éléments pertinents, sont proposées pour aider le Canada à déterminer les prochaines étapes et les futurs efforts à réaliser pour prévenir la traite des personnes et lutter contre celle-ci.

..-.-.