

---

**CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS  
CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES**

**LA TRAITE DES FEMMES ET DES FILLES**

**RAPPORT DES RENCONTRES, AUTOMNE 2003**

---



**Conseil canadien pour les réfugiés  
La traite des femmes et des filles**

**Table de matières**

Remerciements ..... 1

1. Introduction ..... 1

2. Aperçu des rencontres ..... 3

3. Résumé des thèmes et des recommandations des rencontres locales ..... 4

4. Les obstacles à la protection identifiés à la rencontre pan-canadienne ..... 14

5. Recommandations de la rencontre pan-canadienne ..... 18

6. Annexes

    a. Introduction aux questions relatives à la traite ..... 24

    b. Résolutions du CCR sur la traite ..... 28

    c. Allocutions présentées à la rencontre pan-canadienne ..... 30



## Remerciements

Le Conseil canadien pour les réfugiés a poursuivi son intérêt à l'égard de la traite des femmes et des filles, grâce à son Groupe coordonnateur pour les questions liées au sexe. Ce dernier était responsable de l'élaboration du projet qui a permis la rédaction du présent rapport et il a apporté un soutien continu au projet avec enthousiasme.

Afin d'aider à la réalisation du projet, un Comité directeur a été mis en place. Ses membres sont : Norrie De Valencia (présidente), Sharryn Aiken, Amy Casipullai, Janet Dench, Deborah Isaacs, Helene Moussa, Janis Nickel, Loly Rico, Noulmook Sutdhibhasilp, Nandita Sharma et Connie Nakatsu. Les discussions animées et stimulantes du Comité directeur ont contribué de façon significative à clarifier les grandes lignes du projet et à en renforcer l'orientation. Par ailleurs, les membres du Comité consultatif du projet ont également apporté leur contribution.

Le projet n'aurait pas été possible sans le leadership dynamique des nombreuses personnes qui ont organisé des rencontres à travers le Canada. Les organisations régionales hôtes étaient : Le Centre social d'aide aux immigrants (Montréal), MOSAIC et SCION (Vancouver), Halifax Refugee Clinic, FCJ Hamilton House Refugee Project (Toronto), Manitoba Interfaith Immigration Council (Winnipeg), Immigrant and Refugee Support Centre (Saint John), Changing Together: A Centre for Immigrant Women (Edmonton), London Cross Cultural Learner Centre et le Centre for Research on Violence Against Women and Children (London), la Coalition in Ottawa for Refugees et le New Canadian Centre of Excellence (Windsor).

Les conférenciers qui étaient invités aux rencontres ont contribué dans les discussions avec leur savoir et leur expérience. Nombre d'entre eux ont dû voyager pour y participer.

Le projet avait été conçu de manière à tenir compte de l'apport de tous les participants aux rencontres. Sans leurs contributions, il n'y aurait pas eu de projet.

Afsaneh Hojabri a été une excellente coordonnatrice pour le projet. Sara Deck, stagiaire au CCR, a fourni une aide supplémentaire essentielle. Janet Dench a encadré le projet.

La réalisation du projet a été possible grâce à la généreuse aide financière de Condition féminine Canada, Justice Canada, Fonds de justice sociale des TCA et le Fonds humanitaire du SCEP. Le présent rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion des organismes qui ont financé le projet.



## 1. Introduction

En 2003, le Conseil canadien pour les réfugiés a lancé un projet ayant pour but de développer les capacités des ONG canadiennes, dont les organismes au service des réfugiés, afin que celles-ci puissent répondre de façon plus appropriée aux besoins des personnes victimes de traite au Canada, particulièrement les femmes et les filles et d'œuvrer à l'éradication du travail forcé au Canada.

La question de la traite des femmes est l'une des questions que le Conseil canadien pour les réfugiés suit depuis des années, sous la direction de son Groupe coordonnateur chargé des questions liées au sexe. Des ateliers ont été organisés, lors des consultations nationales du CCR. Au mois de décembre 2001, le CCR a adopté une résolution qui reconnaît les besoins des femmes victimes de traite au Canada. Par ailleurs, il reconnaît que les ONG ne sont pas nécessairement sensibilisées et aptes à répondre aux besoins de ces femmes (le texte de cette résolution est inclus dans l'annexe B, page 28).

L'objectif principal du projet était d'organiser plusieurs rencontres régionales suivies d'une rencontre nationale. Le présent document est un rapport des principaux résultats qui se sont dégagés de ces rencontres.

Le CCR a également élaboré un site internet dont l'adresse est la suivante : [www.trafficking.ca](http://www.trafficking.ca), afin de fournir des renseignements d'ordre général relatifs aux divers aspects de la traite de personnes et afin de fournir une liste des ressources et des liens appropriés.

Les participants aux rencontres étaient confrontés à une description troublante de la situation des personnes déplacées et émigrées. Les politiques d'immigration qui ne cessent de devenir de plus en plus restrictives empêchent ces émigrants de se voir octroyer un « statut » dans les pays qu'ils choisissent comme destination finale. Certains emploient l'expression « nouvel apartheid » pour décrire la situation générale, où de très grands nombres d'êtres humains demeurent sans papiers, sans accès légal aux marchés du travail ou à tout autre service de base tel que les services de la santé ou aux droits de la personne que l'on a tendance, au Canada, à considérer comme acquis. La vulnérabilité de ces personnes ne peut être sous-estimée.

Alors qu'il n'y a aucun doute que les questions relatives à la traite de personnes soulèvent une profonde inquiétude, les questions que nos rencontres ont soulevées sont plus nombreuses que les réponses qu'elles ont apportées. Les participants ont souligné le besoin de se débattre avec des questions telles que « Quelles sont les conditions qui entraînent les courants actuels de migration internationale ? Quels sont les choix de travail qui s'offrent aux immigrants ? Qu'est-ce qui rend les immigrants sans-papiers vulnérables ? Comment les politiques gouvernementales et les pratiques d'application de la loi sont-elles impliquées dans la traite de personnes ? Quels sont les effets de ces politiques et pratiques sur les immigrants ? » Alors que nous n'étions pas parvenus à des réponses concluantes pour ces questions, il était clair que nous avons besoin de faire plus que de classer la traite de personnes parmi les actes criminels. Il faut aller au-delà des mesures d'application des politiques, qui ont été les réponses proposées jusqu'à présent.

Le trait commun à ces rencontres était le dégagement d'un sentiment lié à un besoin urgent de poursuivre les discussions et de commencer la mise en œuvre des recommandations. De nombreux participants se sont engagés à se réunir encore. Le présent rapport a pour objectif de fournir une base aux prochaines étapes qui sont très nécessaires.

## 2. Aperçu des rencontres

Dix rencontres régionales ont eu lieu durant les mois de septembre et octobre, dans les villes suivantes :

- Halifax
- Saint-John
- Montréal
- Ottawa
- Toronto
- London
- Windsor
- Winnipeg
- Edmonton
- Vancouver

Ces rencontres avaient pour objectif de rassembler les acteurs intéressés (ONG et autres, et autant que possible, les femmes qui ont vécu l'expérience d'être victime de traite). Les rencontres étaient axées sur :

- L'exploration des besoins;
- L'analyse des obstacles à la protection;
- La révision des cas locaux de travail forcé;
- L'identification des ressources;
- La création des liens;
- L'entente sur des actions de suivi au niveau local, y compris les recommandations au gouvernement et à d'autres institutions appropriées.

Les rencontres régionales étaient suivies par une rencontre nationale qui a eu lieu le 19 novembre 2003 à Winnipeg, avec la participation de 74 représentants de divers secteurs (des organisations de service aux réfugiés et aux immigrants, des organisations féminines, des gouvernements et des institutions intergouvernementales, des avocats, des académiciens, etc.) à travers le Canada. Il y avait même quelques participants provenant de l'étranger.

### **3. Résumé des thèmes et des recommandations des rencontres locales**

Ce résumé tente d'identifier et d'organiser les thèmes des diverses rencontres et des recommandations qui en sont issues. Il y aura, bien sûr, d'autres voies, peut-être meilleures, d'analyse et de classement des renseignements. Nous regrettons toute mauvaise interprétation ou toute omission de points-clés.

#### **A. THÈMES ABORDÉS LORS DE L'ANALYSE DU PROBLÈME**

##### **1. Droits de la personne/protection**

Il existe une préoccupation majeure quant aux droits des personnes victimes de traite. Le Protocole de Palerme ne contient pas de mots assez forts pour promouvoir leur protection.

##### **2. Criminalisation**

Alors que de nombreuses personnes souhaiteraient voir les trafiquants poursuivis, la criminalisation de la traite de personnes (ainsi que le commerce du sexe) semble augmenter la vulnérabilité des victimes, au lieu d'aider à les protéger. La criminalisation stigmatise ceux qui sont victimes de traite et elle leur rend plus difficile l'accès à la protection. Nous devons être conscients des conséquences que peuvent entraîner les réactions à la traite sur les personnes qui en sont victimes afin que ces dernières ne soient pas victimes une seconde fois.

##### **3. Interconnexions**

La traite de personnes est un phénomène complexe qui implique de nombreux facteurs liés entre eux (offre et demande, réseaux de distribution, choix individuel, les lois et leur application). La traite est également au bout d'une série de situations de la vie offrant aux personnes différents degrés de choix et les impliquant dans des relations qui les entraînent dans différents niveaux de contrainte et d'exploitation. L'appellation « Traite de personnes » impose une catégorisation qui enferme les gens dans un groupe rigide. Ce groupe est-il utile ou devrions-nous, plutôt, nous concentrer sur les relations fondées sur la contrainte et l'exploitation?

##### **4. Choix**

Les définitions de traite font habituellement référence au non-consentement, mais l'objet du consentement dépend des choix qui s'offrent aux personnes. Des conditions déplorables peuvent être meilleures que ce que l'on laisse derrière soi (ou que ce que l'on affronterait si l'on retournait chez soi).

##### **5. Coercition/exploitation**

Si la traite se trouve au bout d'une série de contraintes et d'exploitations, des programmes tels que le Programme des aides familiaux résidents, le parrainage des membres de la famille et les travailleurs agricoles temporaires peuvent être vus comme faisant partie de cette série, puisqu'ils peuvent mettre les gens dans des situations d'exploitation.

**4. Causes premières**

La traite est due à l'économie néo-libérale, les inégalités économiques, les inégalités liées au sexe et les procédures d'immigration. Le corps, notamment celui de la femme, est considéré comme un objet à vendre et à acheter.

**5. Vulnérabilités par âge et par sexe**

Les enfants sont particulièrement les plus vulnérables, parmi les catégories d'âge, et les femmes sont les plus vulnérables des deux sexes. Toutefois, nous ne devons pas ignorer que les hommes peuvent, eux aussi, être victimes de traite (et ils peuvent être particulièrement vulnérables, dans le cas, par exemple, où ils souffrent d'un handicap).

**6. Opinion publique**

Il y a une méconnaissance assez répandue concernant les questions liées à la traite de personnes et, pis encore, une prédisposition à la confusion morale. Le rôle des médias est en question.

**B. OBSTACLES À LA PROTECTION**

**1. Manque de sensibilité et d'intérêt**

- C Invisibilité du problème;
- C Absence de leadership pour amener du changement;
- C Manque de dénonciation publique/d'empathie;
- C Absence de l'avocat de la couronne et de la police;
- C Manque d'engagement pour lutter contre la violence à l'encontre des femmes;
- C Non signature de la Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille;
- C La plupart des organisations n'ont pas de politique interne ou une position concernant la traite de personnes.

**2. Discrimination systémique**

- C L'origine raciale et le racisme;
- C Les stéréotypes culturels;
- C Les classes sociales;
- C La pauvreté.

**3. La législation**

- C Absence d'une législation visant à protéger les femmes victimes de traite;
- C *La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et les procédures d'immigration.

**4. Les politiques sociales et économiques qui augmentent la vulnérabilité des personnes**

- C L'accès limité à l'aide juridique;

- C La complicité/responsabilité du gouvernement à l'égard du cadre de travail qui rend les femmes vulnérables et isolées;
- C Prestations sociales réduites, obstacles à l'assistance sociale;
- C Autorisation à l'industrie de s'autoréguler.

### 5. **Manque de coordination**

- C Communication et interaction inadéquates entre les différents niveaux du gouvernement, les départements, les agences et les ONG;
- C Les questions de compétence (fédérale, provinciale, municipale);
- C Manque de coordination entre les secteurs qui offrent de l'aide;
- C Manque de continuité dans les services.

### 6. **Manque d'aide au programme**

- C Financement insuffisant des ONG (ou de qui que ce soit) concernant l'élaboration de programmes (pour les victimes de violence en général);
- C Manque d'aide de la part des groupes communautaires;
- C Réductions des budgets alloués aux centres féminins et aux groupes de défense des droits;
- C Manque d'aide à la disposition des jeunes fugueurs.

### 7. **Stigmatisation**

- C Honte et peur/stigmate (commerce du sexe, le fait « d'être dans l'illégalité »);
- C La perception des immigrants comme étant des criminels;
- C Distinction insuffisante entre les trafiquants et les victimes;
- C Criminalisation.

### 8. **Isolation des victimes de traite**

- C En plus de l'isolation cause par la stigmatisation, les victimes de la traite de personnes peuvent faire face à des obstacles linguistiques et culturels. Ils ont peu de compétences monnayables ou une formation scolaire et ils sont illettrés;
- C L'accès à l'information peut être difficile;
- C Défiance des fonctionnaires de l'État;
- C Menaces psychologiques.

### 9. **Choix limité à la disposition des personnes victimes de traite**

- C Choix limités pour la régularisation;
- C Menaces systémiques (pénalisation face à l'application des droits);
- C Peur de coopérer avec le gouvernement à cause du manque de protection des victimes/menace de déportation (les ONG);
- C Responsabilités et attentes familiales.

### 10. **Inefficacité de l'application de la loi**

- C Maintien de l'ordre basé sur les plaintes;

- C Charge incombant aux individus pour porter plainte;
- C Application limitée de la loi à l'égard des trafiquants.

### C. LACUNES DANS L'INFORMATION

Il y a besoin de plus d'information concernant tous les aspects :

- C Qui est exposé au risqué? Qui pratique la traite des personnes? Comment ces personnes sont-elles recrutées? Où se trouvent-elles au Canada? Dans quelles conditions vivent-elles? Quel est leur nombre ?
- C Combien d'enfants n'ont pas de tuteur?
- C Qui sont les trafiquants?
- C Qui sont les clients?
- C Qui bénéficie de la traite de personnes?
- C Qui sont les acteurs intermédiaires qui aident le système de traite de personnes à fonctionner ?
- C Combien de poursuite contre les trafiquants y a-t-il eu et quelles en ont été les issues ?
- C Quelles sont les réactions à la traite, au Canada et dans les autres pays ?

### D. RECOMMANDATIONS NATIONALES

(Les recommandations proposées vont du général au particulier).

#### 1. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA POLITIQUE

##### Examiner les facteurs qui rendent les gens vulnérables face à l'exploitation

1. Évaluer les politiques économiques et sociales (politiques commerciales, projets de développement international) en tenant compte de leurs conséquences sur la traite de personnes (en vue d'attaquer le problème à la source : la pauvreté dans les pays d'origine). Examiner les droits économiques des individus, les facteurs qui mènent à considérer les femmes comme des objets et à les marginaliser, ainsi que les questions relatives à la mondialisation;
2. Fournir les opportunités nécessaires à une immigration sûre. Revoir les restrictions relatives à l'immigration/aux contrôles aux frontières et qui encouragent la traite de personnes. Élargir les canaux de l'immigration. Donner la chance à ceux qui sont titulaires de visas temporaires de régulariser leur situation. Élargir les catégories d'immigrants afin que tout type de travailleur y soit reconnu, grâce à un système de loterie, peut-être;
3. Revoir le Programme des aides familiaux résidants (annuler ou supprimer les conditions de résidences pour les aides familiales);
4. Entreprendre l'analyse basée sur le sexe, la classe sociale et l'origine raciale de tous les programmes et toutes les catégories d'immigration;
5. Revoir les dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui encouragent la traite, p. ex. celles concernant les danseurs exotiques;

6. Discuter avec le gouvernement la ratification de la Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille;
7. Fournir l'accès à des niveaux appropriés d'aide sociale et juridique.

### **Examiner les facteurs qui sont à l'origine de la demande qui encourage l'exploitation**

8. Créer un système de soins national, accessible et abordable.

### **Protection pour les personnes victimes de traite**

9. Faire en sorte que le gouvernement et la police reconnaissent que la priorité doit être la protection des victimes.
10. Adopter une législation notamment relative à la protection des personnes victimes de traite/qui prévoit leur protection légale. Élaborer des directives émanant de CIC et des sursis d'exécution de mesures de renvoi pour les personnes victimes de traite durant la période où leur demande de résidence pour des raisons humanitaires est examinée;
11. Amender la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* afin que les personnes victimes de traite ne soient pas pénalisées pour violation des lois sur l'immigration (de manière similaire aux exceptions accordées à l'égard des réfugiés). Décriminaliser les personnes victimes de traite;
12. Assurer la protection des personnes victimes de traite qui sont interceptées;
13. Offrir aux personnes victimes de traite des alternatives viables;
14. Adapter le programme de signalement des douanes afin d'identifier et orienter les personnes victimes de traite (ce programme n'est viable que s'il existe un programme pour protéger les personnes victimes de traite.)
15. S'assurer que les rapports aux services sociaux/à la police n'entraînent pas des rapports à CIC sur les personnes sans-papiers;
16. Compensation pour les femmes qui ont été victimes de traite;
17. Mettre en place un système qui permet d'identifier les personnes victimes de traite;
18. Promouvoir l'accès à l'école, de nouvelles formations en vue de faciliter l'emploi, les cours de langue, la scolarisation.

### **Protection des enfants**

19. Harmoniser l'âge de protection de l'enfant à travers le Canada. Proroger l'âge jusqu'à 18 ans;
20. S'assurer que les intervenants en services d'aide sociale à l'enfance soient responsables de tout enfant accompagné par un adulte qui ne soit pas un de ses parents (que ce dernier ait ou non un statut);
21. Élaborer des mécanismes de retour sûrs, notamment pour les enfants.

### **Renforcer la protection des travailleurs**

22. Améliorer les conditions de travail des personnes victimes de traite. Fournir un appui juridique au droit du travail (quel que soit le statut de la personne). Inspecter les lieux de travail pour y vérifier les conditions de travail (sans qu'il y ait menace d'arrestation des personnes sans-papiers). Améliorer le droit du travail afin de protéger les travailleurs victimes de traite et du

- commerce du sexe. Amender le droit du travail afin de prendre compte du fait qu'il y a plus d'emploi occasionnel, à temps partiel, contractuel et à la tâche;
23. Adopter des lois pour sanctionner les produits issus du travail forcé;
  24. Réglementer et contrôler les agences de recrutement (les agences d'hôtesse, les consultants en immigration);
  25. Appeler à former une commission d'enquête sur le travail ménager.

### **Application de la loi**

(Les recommandations relatives à l'application de la loi se divisent en deux catégories : celles qui soulignent le danger lié à la criminalisation des personnes victimes de traite et celles faisant appel à une prosécution accrue des trafiquants)

26. Ne pas exiger des témoignages afin d'assurer la protection. Les mesures de protection pour tous les individus les encourageront à être plus nombreux pour se faire connaître et à fournir des témoignages;
27. Décriminaliser le commerce du sexe;
28. Augmenter le risque d'entreprise pour les trafiquants comme moyen de dissuasion (des pénalités plus importantes);
29. Criminaliser le recours aux services issus de la traite;
30. Inclure ceux qui sont impliqués dans la traite de personnes, pour des raisons sexuelles, dans le registre des délinquants sexuels et limiter leur aptitude à quitter le Canada;
31. Légiférer en matière de tourisme et de commerce sexuel.

### **Mécanismes d'étude des questions liées à la traite de personnes**

32. Appeler à la tenue de Conférences de l'ONU sur la femme tous les 2-3 ans (non pas tous les 10 ans);
33. Appuyer les demandes d'enquêtes sur le statut de la femme;
34. Agrandir le groupe de travail de CIC sur les enfants séparés;
35. Créer un groupe de travail afin d'examiner la traite de personnes par rapport aux recommandations du Protocole de Palerme (voir la structure créée en vue d'examiner le phénomène lié aux consultants en immigration);
36. Désigner un ombudsman.

## **2. RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE PROGRAMME**

### **Éducation**

1. Éduquer le public, les politiciens, les fonctionnaires de douanes, les fonctionnaires de CIC, les fonctionnaires chargé de l'application de la loi et les fonctionnaires du système judiciaire travaillant sur les questions liées à la traite de personnes;
2. Éduquer le public concernant les questions liées au marché du travail.

### Information

3. Créer un mécanisme solide pour faire parvenir l'information à tous les secteurs et à propos de tous les thèmes (prévention, protection, questions judiciaires, application de la loi et législation). S'assurer que les renseignements sur la santé et l'immigration parviennent aux travailleurs en première ligne (refuges, travailleurs sur le terrain et les défenseurs du commerce du sexe);
4. Créer un site internet contenant des renseignements relatifs aux lois/droits dans différents pays;
5. Rendre les renseignements relatifs à la législation en matière de droits de la personne accessibles aux personnes victimes de traite;
6. Faire en sorte que CIC/les ministères provinciaux d'immigration fournissent des trousseaux d'information aux femmes/tous les nouveaux arrivants (en leur indiquant les lieux où ils peuvent trouver de l'aider, les numéros d'appel, leurs droits, notamment les droits en matière d'immigration et de travail). Fournir les renseignements dans les pays d'origine. Élaborer un programme similaire au Programme premier contact;
7. Assurer un meilleur contrôle et une meilleure information aux travailleurs ménagers, notamment aux femmes, à propos de leurs droits. Les personnes qui ont fait du travail ménager devrait fournir conseil et appui, tant qu'ils sont encore dans leur pays.

### Réseautage et Services d'approche

8. Créer un réseau national multisectoriel (hauts fonctionnaires du gouvernement, ONG et autres personnes concernées) afin d'élaborer des politiques et des protocoles cohérents;
9. Travailler en réseau avec d'autres associations féminines canadiennes et américaines, les services de police, les fonctionnaires du gouvernement chargé de l'application de la loi, les politiciens, les groupes ouvriers, le FAEJ, les collectivités juridiques, les organes de l'ONU, UNPAC, KAIROS, le Programme de contestation judiciaire et les groupes confessionnels;
10. Unir le gouvernement et les groupes d'intérêt afin qu'ils agissent sur cette question (au niveau municipal, provincial et fédéral);
11. Assurer le travail en réseau national entre les groupes locaux. Le CCR se chargera de coordonner les interventions futures et le suivi avec les associations féminines. Il recherchera du financement pour le suivi à l'échelle nationale;
12. Impliquer les collectivités confessionnelles en vue de créer des lieux sûrs pour les victimes;
13. Se rapprocher des politiciens.

### Recherche

14. Entreprendre des études en vue de passer en revue les situations au niveau local et élaborer des méthodologies visant à identifier les femmes et les enfants victimes de traite;
15. S'intéresser à l'exploitation institutionnalisée de la main-d'œuvre, en revoyant les politiques en matière d'immigration et de travail (p.ex. les travailleurs ménagers et immigrés).

### Directives

16. Fournir aux fonctionnaires des Douanes et de CIC des explications relatives aux questions liées à la traite de personnes et des directives concernant les réactions à avoir.
17. Les ONG devront élaborer des politiques et des protocoles internes.

**Programmes**

18. Les gouvernements devront allouer des budgets spécifiques aux ministères et aux ONG en vue de leur permettre de s'occuper de la question de la traite de personnes;
19. Élaborer des programmes de services juridiques et d'aide à l'attention des personnes victimes de traite, en leur assurant confidentialité, le rétablissement physique et psychologique et la réinsertion sociale;
20. Faire en sorte que les services de traduction soient accessibles aux personnes victimes de traite, tout en s'assurant qu'il existe une sensibilisation culturelle suffisante et une parfaite compréhension de la situation liée à la traite de personnes;
21. Mise en œuvre d'un programme pilote qui servira de modèle de coopération entre gouvernement, ONG et les groupes communautaires locaux;
22. Améliorer les poursuites contre les trafiquants;
23. Augmenter le financement pour permettre l'étude des questions liées au développement et à la paix durables afin de traiter les causes premières qui sont à la source de la traite de personnes;
24. Créer plus de programmes en vue de renforcer les filles;
25. Mettre en place une procédure de plainte qui soit sûre, efficace et compatible avec les lois de l'immigration;
26. Élargir les services 211 et former les opérateurs de ces services afin de fournir de l'aide et de l'orientation aux femmes et aux enfants qui ont été victimes de traite (et protéger ces données de CIC). OCASI est en mesure de réaliser cela à travers [Établissement.org](http://Etablissement.org) ([settlement.org](http://settlement.org)) (Note : il s'agit d'une recommandation en provenance de l'Ontario);
27. Mettre en service une ligne nationale d'aide téléphonique (à travers les agences qui s'occupent de violence familiale).

**E. RECOMMANDATIONS LOCALES**

Ci-après, se trouvent les recommandations pour assurer un suivi local :

**Échange des renseignements / réseautage**

1. Élaborer un projet pilote en vue de constituer un réseau (entre le gouvernement, les ONG, les groupes communautaires, les agences d'application de la loi et les autres organismes) afin de mieux comprendre la situation, d'élaborer des plans d'action et former un groupe de liaison avec les organismes nationaux en vue d'assurer une lutte cohérente et unie contre la traite de personnes;
2. Établir une liste de diffusion pour la diffusion d'information;
3. Créer un réseau local;
4. Tenir une réunion pour le suivi, le mois de février;
5. Diffuser les rapports en provenance d'autres villes et à propos d'actions futures du CCR;
6. Créer une ONG locale en vue de s'occuper des questions liées à la traite de personnes;
7. Faire le suivi de la Conférence nationale sur la réduction du préjudice causé par le Commerce du sexe (en octobre);

## RENCONTRES RÉGIONALES

---

8. Communiquer les ressources là où les personnes concernées peuvent accéder à plus d'information. Rassembler et mettre à la disposition des gens les renseignements dans un endroit central et accessible. (p. ex., vidéos, sites internet, articles de journaux, livres, rapports, histoires personnelles.);
9. Organiser une autre session avec un avocat en droit d'immigration;
10. Besoin d'une organisation ayant la capacité de soutenir et de maintenir un réseau concernant la traite de personnes.

### Formation

11. Former les fournisseurs de service en vue de leur apprendre à fournir l'aide adéquate aux personnes victimes de traite;
12. Éduquer le public. Recourir aux organismes déjà en activité en vue d'élaborer des outils d'éducation;
13. Organiser une projection complète du film « *Anonymously Yours* »;
14. Fournir des renseignements aux institutions de formation, aux différents fournisseurs de services, aux lieux de travail, aux agences de services aux immigrants, aux professionnels, aux fournisseurs de soins de santé, aux avocats, aux organismes communautaires, aux médias, aux groupes confessionnels, aux compagnies aériennes et notamment à ceux qui ont été victimes de traite. L'internet est un bon moyen pour fournir des renseignements;
15. Organiser des séminaires, créer des bulletins d'information.

### Services d'approche et défense des droits

16. Besoin d'établir plus de relations avec ceux qui sont directement touchés avant de lutter pour l'établissement de politiques et de programmes;
17. Impliquer les travailleurs du sexe/ceux qui sont victimes de la traite, dans les discussions;
18. Sensibiliser les Travailleurs de Proximité en Violence Familiale nouvellement embauchés;
19. Organiser une conférence à l'attention de la Coalition des Foyers de Transition;
20. Établir de bonne relations avec les fonctionnaires de l'application de la loi;
21. Faire en sorte d'impliquer les services de police et le gouvernement (comment faire leur travail sans mettre en péril la sécurité des personnes concernées);
22. Se joindre aux forces qui se sont mises à l'œuvre pour la préparation de la Journée de réduction du Préjudice communautaire;
23. Promouvoir l'accès aux cliniques de soins mobiles, aux refuges et aux services d'hébergement alternatif, aux services sociaux et à l'aide sociale;
24. Amorcer le dialogue avec le gouvernement concernant la Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille pour une meilleure sensibilisation et une meilleure compréhension vis-à-vis de la convention. (Utiliser le guide du Conseil des églises);
25. Aborder la question de la traite de personnes comme étant une question concernant la femme auprès de Condition féminine.
26. Se rapprocher des personnes de la communauté qui n'ont pas été en mesure de participer aux activités (partager les réactions survenues lors de la tenue d'ateliers), des organismes locaux d'aide aux travailleurs du sexe, des députés locaux, de l'industrie du divertissement.

### **Programmes**

27. Faire en sorte que les organismes lancent des programmes internes afin de sensibiliser les employés vis-à-vis de la traite de personnes, commencer l'élaboration d'une politique interne des organismes;
28. Fournir des groupes de soutien aux femmes et aux enfants;
29. Constituer un réseau et élaborer un Plan d'Action Réponse qui permet de réagir immédiatement, dès qu'une personne victime de traite est identifiée;
30. Tenir les renseignements concernant les ressources disponibles au niveau des points d'entrée;
31. Créer un système de refuge "sous-terrain" pour que les personnes victimes de traite puissent être mises à l'abri dans un endroit secret.

### **Recherche**

32. Explorer les possibilités de lancer les recherches au sujet de la traite de personnes.

### **Questions particulières/approches**

33. Traiter des causes qui sont à la source du problème, par exemple, explorer et examiner les raisons qui poussent à se lancer dans le commerce du sexe;
34. Explorer les attitudes vis-à-vis de la moralité et les liens établis avec la sexualité tout en continuant à faire de l'approche et à créer un réseau;
35. Traiter les questions de stéréotypes et de stigmatisation;
36. S'attaquer au Programme des aides familiaux résidants;
37. Prendre connaissance des Programmes des candidats d'une province (effectuer une analyse basée sur le sexe). Pourquoi un soudeur (profession habituellement masculine) peut-il présenter une demande en bénéficiant du Programme des candidats d'une province et arriver avec une résidence permanente sans emploi qui l'attend, alors qu'une soignante (profession habituellement féminine) vis-à-vis de laquelle il y a une demande égale, sinon supérieure, doit présenter une demande sur la base du Programme des aides familiaux résidants avec toutes les restrictions et l'abus qui s'y rattachent?

## **4. Les obstacles à la protection identifiés à la rencontre pan-canadienne**

### **Méconnaissance**

- Au sein du gouvernement : les questions liées à la traite de personnes ne sont pas considérées comme étant de haute priorité au sein du gouvernement;
- Parmi les gens du grand public : à moins qu'il y ait une pression publique, la politique du gouvernement ne changera pas;
- Parmi les fournisseurs de service qui, parfois ne se reconnaissent pas les cas de traite et ne comprennent pas les situations qui mettent les gens dans une situation de traite;
- Parmi les personnes victimes de traite certaines sont illettrées et comprennent peu ce qui leur arrive.

### **Manque d'information**

- À la disposition des éventuelles victimes (c.-à-d. au sujet des services disponibles, des pratiques sexuelles sans risque, VIH/SIDA, etc.);
- À la disposition des ONG (au sujet de la nature du problème, de ce qu'il y a lieu de faire, des sources d'aide et de l'information);
- À la disposition des avocats;
- À la disposition de toutes les catégories de services ou de personnes, y compris la police, les groupes de femmes, le public et les médias;
- Notamment à la disposition des femmes et des enfants qui sont détenus et incriminés.

### **Services insuffisants**

- Manque d'accès aux services de santé;
- Couverture d'aide juridique insuffisante;
- Manque de ressources pour les ONG, notamment pour celles qui travaillent spécifiquement dans ce domaine;
- Manque d'aide à la disposition des personnes victimes de traite (aide financière, programme, services spécialisés).

### **Attitudes**

- Des médias, du grand public;
- La stigmatisation du travail du sexe, le fait d'être victime de traite exacerbe la vulnérabilité.
- Les questions liées à la traite suscitent les jugements moraux;
- Criminalisation des « victimes »;
- Marginalisation des personnes victimes de la traite, d'une part à cause de la race, de la culture et de la langue et d'autre part à cause de la honte liée à leur statut;
- Manque de sensibilité.

### **Peur/Méfiance**

- La peur qu'éprouvent les personnes victimes de traite vis-à-vis des trafiquants et des autorités les empêche de dévoiler leur situation;

- La méfiance des personnes victimes de traite vis-à-vis du système, de l'assistance juridique et des ONG;
- La peur des intervenants de travailler avec les personnes victimes de traite.

#### **Manque de coordination nationale**

- Absence de politique nationale;
- Absence d'une source d'information centralisée (p. ex. un service d'assistance téléphonique);
- Absence de coordonnateurs, aux niveaux régional et national;
- Insuffisance des efforts déployés pour la défense des droits;
- Manque de coordination entre les ONG;
- Éclatement des questions.

#### **Manque de partenariat**

- Entre le gouvernement et les ONG, dans certaines régions;
- Avec les responsables de l'application de la loi;
- Avec les fournisseurs d'aide juridique et les services juridiques bénévoles.

#### **Non participation au dialogue**

- Des personnes touchées par la traite de personnes;
- Du secteur privé;
- Des hommes;
- Des jeunes;
- Des syndicats;
- De ceux qui tirent avantage de la traite de personnes.

#### **Manque de choix à la disposition des personnes victimes de traite**

- Absence de politique spécifique offrant la protection aux personnes victimes de traite. Au contraire, la loi les criminalise;
- Les ONG ont peu à offrir, car la loi ne protège pas les personnes victimes de traite;
- Les demandes d'asile pour des raisons humanitaires sont, généralement, vaines;
- La traite de personnes n'est pas reconnue dans les directives relatives au travail du sexe de la CISR;
- La législation canadienne met l'accent sur la protection des frontières du Canada plutôt que sur la protection des personnes;
- Les cas où la législation canadienne offre la protection aux personnes, elle se limite à la protection légale (p. ex. le droit de demeurer au Canada) et physique (p. ex. la protection de l'abus), sans tenir compte des autres aspects, tels que les abus civils ou autres (p. ex. l'exploitation, ainsi que d'autres violations des droits de la personne);
- Absence d'un mécanisme de plainte.

### Protection inadéquate des enfants

- Il n'existe pas de législation permettant de traiter ces questions, notamment celles concernant les enfants;
- Il existe des vides juridiques en matière de protection des enfants (p. ex. en Alberta, la Protection de l'enfance n'intervient que si l'intégrité physique de l'enfant est menacée. Par ailleurs, en Ontario, la protection des jeunes prend fin dès que l'enfant atteint l'âge de 16 ans).

### Catégories et définitions

- Les catégories actuelles de protection au Canada ne répondent pas au profil des survivants à la traite de personnes;
- La création d'une catégorie spécifique aux personnes victimes de traite soulève des problèmes, à cause de la limite imposée. De nombreuses victimes ne pourront y être incluses, car elles n'auraient pas assez souffert ou qu'elles n'auraient pas été assez exploitées pour correspondre à la définition;
- La définition donnée par le Protocole de Palerme n'est pas d'une grande aide (les femmes de l'Europe de l'Est y correspondent peut-être mieux que celles provenant d'Asie). La définition se base plutôt sur la criminalisation que sur la protection (ou quelque aide que ce soit) qu'elle devrait offrir à la victime;
- Le conflit sur le plan idéologique parmi les groupes au sujet de la définition.

### Questions liées au sexe

- Défaut d'analyse au sujet du sexe;
- Méconnaissance des voix des femmes;
- Défaut d'analyse des diverses catégories du travail des femmes, notamment au sein du secteur privé;
- Irrespect vis-à-vis des stratégies adoptées par les femmes pour se procurer de l'aider elles-mêmes.

### Les aspects du problème au niveau mondial

- Les frontières se ferment, alors que les gens se déplacent. Les choix qui s'offrent à la plupart des gens, sont souvent soit des emplois sans avenir (ou pas d'emploi du tout), soit l'émigration;
- La pauvreté est une cause de l'émigration;
- Les économies de nombreux pays reposent essentiellement sur les frais d'étude de dossiers de demande d'immigration.

### Le racisme

- La mondialisation et le racisme sont liés entre eux et avec le commerce du sexe. Ces liens doivent être mis en évidence, mais il existe une réticence à ce que le racisme soit abordé lorsque le commerce du sexe est débattu;
- Les méthodologies occidentales créent des obstacles racistes et homophobes. Le travail devrait intégrer et inclure tout le monde;

- Formuler les questions d'après une conception de travail qui reflète la culture du Nord risque d'engendrer plus de victimes (p.ex. « Nous, gens du Nord civilisé, allons sauver ces pauvres victimes »). Il y a besoin d'apporter une analyse antiraciste.

### **Les questions économiques**

- La loi fondamentale de l'offre et de la demande s'applique à la traite de personnes. Les trafiquants identifient la demande de main-d'œuvre à bon marché et y répondent;
- L'État est en quelque sorte complice dans la création de la demande de main-d'œuvre;
- Les rabatteurs comptent sur l'exploitation raciale et sexuelle pour fournir de la main-d'œuvre à bon marché.

### **Dénégation de la complicité des États**

- Il y a une grande résistance à reconnaître les façons dont les États du Nord sont responsables de la création des situations qui rendent la traite possible;
- Absence d'analyse des programmes d'immigration existants;
- Face à la dénégalion, il est difficile de préconiser des changements dans la politique du gouvernement.

### **Les forces qui consolident l'entreprise de la traite de personnes**

- La traite de personnes est une affaire prospère. Les trafiquants individuels ne constituent qu'une partie d'un plus grand système, qui implique parfois le gouvernement, des entreprises, des cercles diplomatiques, etc.
- Les personnes victimes de traite ne trouvent pas d'autre intérêt que celui de demeurer avec les trafiquants : elles passent souvent des contrats avec eux et sentent qu'elles ont l'obligation morale d'être à la hauteur de leurs attentes. Elles peuvent en tirer avantage car cela leur permet d'envoyer de l'argent chez elles. Elles ont le même intérêt que les trafiquants à demeurer invisibles, car l'autre alternative serait d'être arrêtée et expulsée;
- Les trafiquants connaissent très bien la législation et les systèmes canadiens et ils peuvent exploiter l'ignorance des femmes et des enfants qu'ils soumettent à la traite;
- La législation et les systèmes canadiens tendent à protéger les auteurs des abus et non leurs victimes.

## 5. **Recommandations de la rencontre pan-canadienne**

Les recommandations qui suivent ont été proposées par les participants à la rencontre. L'identification des thèmes communs et la priorisation des recommandations retenaient l'attention des participants, mais, à cause du manque de temps, il n'était pas possible d'arriver à un consensus. Les recommandations suivantes n'ont donc pas été approuvées par l'ensemble des participants, et il n'y a peut-être pas une complète cohérence dans les suggestions.

### PRINCIPES DIRECTEURS

La rencontre a décidé que toute recommandation doit respecter les principes suivants :

- **Non-punition** : Les mesures envisagées ou prises ne doivent pas pénaliser les personnes victimes de traite;
- **Les droits de la personne** : Les mesures doivent être guidées par les droits humains des personnes victimes de traite et doivent les respecter;
- **Les droits économiques** : Les mesures doivent être guidées par les droits économiques des personnes victimes de traite et doivent les respecter.
- **Services d'aide** : Il y a besoin de services d'aide à l'attention des personnes victimes de traite;
- **Analyse du sexe et de la race** : Une analyse basée sur le sexe et la race doit être effectuée à chaque fois que les questions liées à la traite de personnes sont étudiées;
- **Inclusion des personnes victimes de traite** : Les discussions relatives aux personnes victimes de traite doivent inclure ces personnes victimes de traite.

### RECOMMANDATIONS

#### I. **PROTECTION**

1. **Les politiques élaborées en réponse au problème doivent plutôt être orientées vers la protection des personnes victimes de traite et des personnes qui y sont vulnérables (p. ex. ne pas se contenter d'incriminer et de poursuivre les trafiquants).**
2. **Offrir la chance aux personnes au Canada qui sont victimes de traite de régulariser leur statut, à titre de mesure de protection.**

*Suggestions :*

- a) Inclure les « personnes victimes de traite » dans la définition des « personnes à protéger » de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*;
- b) Créer une catégorie réglementaire qui permette aux personnes victimes de traite au Canada de présenter des demandes de résidence permanente;

- c) Considérer la situation de personne victime de traite comme faisant partie des facteurs qui doivent être pris en considération par les fonctionnaires de l'immigration qui prennent des décisions au sujet des demandes présentées pour des motifs humanitaires.

*Remarque :* La protection des personnes victimes de traite serait plus sûre, grâce à une mesure dans la Loi elle-même. Elle serait, en quelque sorte, moins certaine, lorsqu'on se limite à définir une catégorie réglementaire et elle serait encore moins sûre, si elle devait dépendre d'une demande de résidence pour des motifs humanitaires, procédure discrétionnaire.

**3. Offrir aux personnes victimes de traite des mesures de protection immédiates et à court terme, afin de leur donner une chance de prendre en toute sécurité des décisions dont l'effet serait à long terme et cela leur permettrait de jeter des ponts pour s'assurer une protection permanente.**

*Suggestions :*

- a) Créer un visa temporaire pour les personnes victimes de traite au Canada;
- b) Fournir aux personnes qui répondent à l'une des mesures énumérées au paragraphe intitulé « Recommandations 2 » un sursis d'exécution d'une mesure de renvoi et un permis de travail; leur permettre l'accès au Programme fédéral de santé intérimaire et aux services d'établissement;
- c) Créer des logements/des espaces sécurisés où les personnes victimes de traite peuvent se rendre et faire en sorte que les autorités ne les arrêtent pas. Les ONG devraient gérer ces espaces et offrir de l'aide aux femmes pendant qu'elles réfléchissent à ce qu'elles veulent faire dans la vie et qu'elles aient le temps d'exprimer leurs souhaits. (Cf. centre d'injection sécuritaire).

**4. Offrir un déménagement potentiel/la protection d'identité.**

**5. S'assurer que tous les enfants séparés qui arrivent au Canada ou qui y sont identifiés soient confiés à la garde d'un tuteur qui serait responsable de la défense de leurs intérêts supérieurs.**

*Suggestion :*

- a) Faire valoir la norme nationale relative à l'âge de la protection de l'enfant, afin que l'âge des enfants qui ont besoin de protection soit prolongé jusqu'à 18 ans, ou 21 ans dans des cas exceptionnels.
- 6. Mettre à la disposition des personnes victimes de traite les informations qui leur permettent de défendre leurs droits.**

*Suggestions :*

- a) Inclure de l'information concernant la santé, le droit du travail et les lois sur l'immigration;
- b) Élaborer des fiches de renseignements concernant le droit du travail et l'immigration (p. ex. les fiches de renseignements CLEO);
- c) Offrir les renseignements dans les langues appropriées;
- d) Offrir un service d'assistance téléphonique.

**7. Renforcer les mesures dans le but de protéger les droits de toutes les personnes, quel que soit leur statut au Canada.**

*Suggestions :*

- a) Offrir un processus de plainte qui soit inconditionnel et qui n'entraîne aucune pénalité, qui permette aux personnes de porter plainte au sujet de leurs conditions de travail ou de toute autre forme d'exploitation, sans craindre que la plainte ne les expose à l'application de mesures punitives;
- b) Offrir l'accès aux services (santé, éducation, services sociaux) à tous;
- c) Augmenter la protection de la confidentialité (p. ex. empêcher les commissions scolaires de communiquer des renseignements relatifs aux élèves);
- d) Augmenter l'accès à l'aide juridique;
- e) Encourager le gouvernement à signer la Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
- f) Décriminaliser le commerce du sexe (N.B. : cette recommandation a été controversée et il n'y a pas eu de consensus. Il était plus acceptable pour tous que la législation ne devrait pas criminaliser les prostituées).

**8. Réviser et amender les programmes d'immigration actuels afin de diminuer la vulnérabilité des travailleurs temporaires vis-à-vis de l'exploitation.**

*Suggestions :*

- a) Réviser le Programme des aides familiaux résidants;
- b) Éliminer les catégories d'immigration à deux vitesses;
- c) Élargir les droits des travailleurs saisonniers ou temporaires.

**II RECHERCHE, RASSEMBLEMENT DE DONNÉES, FORMATION**

- 1. Effectuer des recherches sur les questions liées à la traite de personnes.

*Suggestions :*

- a) Analyser la législation actuelle en vue d'identifier les obstacles qui empêchent la protection des personnes victimes de traite;
- b) Rechercher les types de services directs, soit les services conçus spécifiquement pour la traite de personnes en vue d'identifier les meilleures pratiques;
- c) Effectuer des recherches quantitative et qualitative;
- d) Faire en sorte que les ONG mènent les recherches conjointement avec les universités et d'autres agences appropriées;
- e) Renforcer les capacités des groupes locaux afin qu'ils effectuent des recherches sur les questions liées à la traite de personnes dans leur région (en s'appuyant sur les lignes directrices de la recherche);
- f) Faire en sorte que la recherche s'inspire du réseau;
- g) Impliquer les travailleurs de première ligne et les victimes de traite;
- h) Faire en sorte que des agences fédérales ou autres déposent un « Appel de propositions » pour la recherche sur les questions liées à la traite de personnes;
- i) Surveiller les interventions économiques du Canada, motivées par les intérêts canadiens et qui entraînent le déplacement de personnes.

**2. Rassemblement de données sur l'étendue et l'ampleur du problème de traite de personnes au Canada.**

*Suggestions :*

- a) Lancer des recherches locales et communautaires, afin de se faire une idée globale sur la situation nationale;
- b) Impliquer les ONG et les institutions académiques;
- c) Mettre en place un groupe national ressource qui puisse regrouper les renseignements disponibles, afin d'élaborer une base de données constituée des statistiques relatives à la traite de personnes en vue de partager avec les ONG et les travailleurs de première ligne les renseignements d'ordre général et particulier et de les leur faire parvenir.

**3. Fournir de la formation sur les questions de traite de personnes**

*Suggestions :*

- a) Élaborer un modèle de formation;
- b) Fournir une formation continue aux fonctionnaires de l'immigration et d'application de la loi, aux fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, aux fonctionnaires des douanes, au personnel des ambassades à l'étranger, etc;
- c) Recourir aux organismes ou aux textes qui existent déjà (OIM, HCR, Déclaration de Bruxelles);
- d) S'assurer que la formation comprend des analyses basées sur la race, le sexe et l'emploi/l'économie;

- e) S'assurer que la formation est conçue et offerte en grande partie par les ONG et les personnes victimes de traite;
- f) Offrir de la formation aux travailleurs de première ligne (p.ex. Directives de la Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW))

### **III. RÉSEAUTAGE**

#### **1. Créer un réseau national**

*Suggestions :*

- a) Charger le réseau d'assurer la réalisation des objectifs de surveillance, de défense des droits, de partage des renseignements, de sensibilisation et de recherche;
- b) Charger le réseau de se concentrer sur les cas de personnes sans statut (en considérant les personnes victimes de traite comme faisant partie de cette catégorie);
- c) Limiter l'adhésion au réseau aux ONG, mais effectuer des concertations avec le gouvernement;
- d) S'assurer que le réseau inclut tous les secteurs. Inclure dans le réseau les groupes régionaux, des groupes et des organisations internationaux (p. ex. groupes syndicaux, des organisations féminines, la Justice, CIC, Affaires étrangères, groupes confessionnels, groupes de protection de l'enfant);
- e) S'inspirer du réseau national des sans-abri;
- f) Constituer le réseau à partir de groupes de travail au niveau de la ville (les représentants de la ville seront en contact avec l'organisme national);
- g) Créer une liste de diffusion;
- h) Créer un site internet.

#### **2. Maintenir une collaboration continue avec le groupe de travail interministériel sur la traite de personnes**

*Suggestions :*

- a) Échanger les renseignements;
- b) Travailler ensemble afin de d'élaborer des recommandations et d'amener des changements au Code criminel en matière de traite (en ayant pour but de protéger les personnes victimes de traite et de leur permettre d'accéder à leurs droits plutôt que de les criminaliser).

#### **3. Ouvrir le dialogue avec le secteur privé**

*Suggestions :*

- a) Constituer un groupe pour discuter les paramètres et les opportunités qui mèneraient au dialogue avec le secteur privé et les entreprises;

- b) Concentrer le dialogue sur la question de la traite de personnes, conformément aux normes internationales et canadiennes en matière de travail et de commerce et conformément aux obligations en matière de droits de la personne.
- 4. **Organiser une autre réunion, l'année prochaine, afin de lancer une stratégie nationale et de constituer le réseau national.**

#### IV. SENSIBILISATION ET DÉFENSE DES DROITS

##### 1. Sensibiliser le public sur la question de traite de personnes

*Suggestions :*

- a) Élaborer une campagne nationale qui impliquerait une variété de partenaires intersectoriels;
- b) Le CCR se chargera de distribuer le rapport sur cette conférence à l'échelle nationale de la manière la plus large possible et à tous les organismes membres du CCR, de façon stratégique;
- c) Collaborer avec les universités et les institutions éducatives qui ont des programmes d'études sociales et de développement humain afin qu'elles incluent dans leur cours la question de la traite de personnes.

##### 2. Attirer plus l'attention du gouvernement sur la question de la traite de personnes

*Suggestions :*

- a) Promouvoir l'engagement des différents niveaux du gouvernement vis-à-vis de la question de traite de personnes;
- b) Lutter afin que le sujet de la traite de personnes soit inclus dans le programme des forums intergouvernementaux;
- c) Encourager les gouvernements locaux et provinciaux à reconnaître l'existence de la traite et ses conséquences et de mettre à la disposition des personnes victimes de traite les services d'aide qui leur manquent actuellement et dont elles ont besoin;
- d) Recommander au gouvernement fédéral d'assumer le rôle de leader en collaborant avec les gouvernements provinciaux et locaux;
- e) Constituer un groupe de travail fédéral/provincial/local qui sera chargé de travailler avec les ONG afin d'organiser, d'identifier et de fournir les ressources spécifiques à chaque forum qui traiterait des questions de traite de personnes et qui impliquerait des conséquences pour les personnes victimes de traite : la réforme des lois, les services sociaux, l'économie, la santé, l'éducation et l'immigration.

##### 3. Le CCR devra faire une déclaration au sujet de la traite de personnes

#### V. FINANCEMENT

##### 1. Fournir du financement aux ONG locales qui offrent des services aux personnes victimes de traite

## **ANNEXE A**

### **UNE INTRODUCTION À LA QUESTION DE LA TRAITE**

Les informations qui suivent ont été préparées par le Conseil canadien pour les réfugiés pour notre site web au [www.trafficking.ca](http://www.trafficking.ca). Ces informations ont également été distribuées lors des rencontres régionales et pan-canadienne du projet.

### **DE LA TRAITE**

Au cours de ces dernières années le monde a intensifié de façon significative la discussion sur le problème de la traite. Les abus de droits humains fondamentaux subis par les personnes victimes de la traite, principalement les femmes et les enfants, suscitent une grande inquiétude. Les ONG, les gouvernements, les Nations Unies et autres ont essayé de trouver une réponse à ce problème. Toutefois, beaucoup d'opinions diffèrent à propos de la définition de ce qu'est la traite, sur sa façon de se propager, de la compréhension du problème et de la manière de le résoudre et pour faire face aux restrictions de plus en plus nombreuses à l'encontre des migrations légales et sécuritaires que rencontrent les gens à travers le monde.

### **QU'EST CE QUE LA TRAITE ?**

La traite a été définie de plusieurs façons au cours des années et par plusieurs groupes. Depuis 2000, la définition largement utilisée est celle du Protocole des Nations Unies sur la Prévention, la Suppression et la Sanction de la Traite des Personnes, spécialement des femmes et des enfants (aussi connue sous le nom de Protocole de Palerme).

Selon ce document, la traite d'êtres humains signifie le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil des personnes, aux moyens de menace ou d'usage de la force ou d'autres formes de contrainte tels que, l'enlèvement, la fraude, la tromperie ou l'abus de pouvoir ou la position de vulnérabilité de la victime ou l'offre ou l'acceptation de paiement ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitations.

#### *La traite et le trafic*

Il est utile de distinguer la traite de personnes du trafic des gens. Une personne victime de la traite reste sous le contrôle des trafiquants, tandis que le trafic implique la simple facilitation d'une entrée clandestine dans le pays.

#### *Quelques éléments clés de la définition de la traite*

*Consentement* : La traite se définit généralement par l'absence de volonté de la victime de la traite, c'est-à-dire que les victimes ont été trompées ou enlevées par force. Par contre les personnes trafiquées, sont censées vouloir entrer dans un autre pays. Cette distinction, cependant, n'est pas si simple, puisque plusieurs sinon la plupart des émigrants connaissent à de degrés divers de la contrainte ou de la tromperie. Aussi des individus peuvent-ils accepter sciemment une situation

d'exploitation parce que c'est la meilleure option disponible pour eux ou peuvent commencer par accepter une proposition et la refuser plus tard quand ils sont instruits de la situation réelle. Par conséquent la question de leur propre consentement ne nous dit pas si oui ou non la personne est victime de la traite.

*Travail forcé* : La plupart de définitions de la traite incluent la référence à un genre de travail forcé. Le but visé par les trafiquants est d'exploiter le travail ou les services de ceux qui en sont victimes. Selon le Protocole de Palerme, l'exploitation comprend « l'exploitation de la prostitution d'autrui ou autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. »

Certains groupes sont de l'avis que toute forme de prostitution est nécessairement de l'exploitation. Par conséquent, ils qualifient un très grand nombre de femmes de victimes de la traite. D'autres rejettent une pareille approche, parce qu'elle nie la capacité (limitée) des travailleuses de sexe (migrantes et autres) d'agir et elle présume que les autres formes d'exploitation sont moins odieuses pour les femmes. L'exploitation sexuelle accaparent souvent beaucoup d'attention dans les discussions sur la traite, mais la traite pourrait inclure également d'autres formes de travail forcé, tel que les travaux d'usine, les travaux domestiques, la vente de la drogue, le travail dans les restaurants, fermes ou ateliers, etc.

*La migration* : Bien que certaines définitions de la traite comprennent des situations où les personnes victimes de la traite demeurent dans leur communauté d'origine, le terme « traite » est très souvent utilisé pour s'appliquer aux personnes qui ont quitté ou sont forcés de quitter leur pays d'origine. Comme la Rapporteuse spéciale des Nations Unies chargée de la questions de la violence contre les femmes l'a dit « la victime est déplacée ou transportée dans un milieu qui ne lui est pas familier et où elle se trouve isolée sur les plans culturel, linguistique ou physique et privée d'identité juridique ou d'accès à la justice. Cette rupture accroît la marginalisation des femmes faisant l'objet de la traite et les risques de sévices, de violences, d'exploitation, de domination ou de discrimination de la part tant des trafiquants que de l'État (police, tribunaux, services de l'immigration, etc.) » (*Rapport sur la traite des femmes, les migrations des femmes et la violence contre les femmes*, présenté en application de la résolution 1997/44 de la Commission des droits de l'homme, par Radhika Coomaraswamy, Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences, 29 février 2000, para. 15).

## **LA COMPRÉHENSION DU CONTEXTE DU PROBLÈME :**

En clair, il existe de graves abus de droits humains qui se présentent au moment où les femmes, les enfants ou les hommes sont forcés ou amenés par ruse à travailler dans un endroit où ils n'ont que de relations de travaux d'exploitation. La manière dont la situation est comprise influencera quelles solutions sont jugées les plus appropriées pour résoudre ces abus de droits humains.

### *Le nombre de personnes victimes de la traite*

Une question qui se pose très souvent dans les discussions sur la traite concerne son étendue. Les estimations sur le nombre de personnes victimes de la traite varie beaucoup. La différence peut s'expliquer partiellement du fait que, puisque la traite implique de nombreuses activités illégales, il n'existe aucune statistiques officielles disponibles. Toutefois, les fluctuations sont dues également aux nombreuses interprétations différentes de la traite. À titre d'exemple, ceux qui considèrent que toutes les femmes emmenées dans un autre pays pour travailler comme prostituées sont victimes de la traite proposent un nombre beaucoup plus grand que ceux qui disent qu'une femme peut volontairement chercher à travailler comme prostituée.

### *Les inégalités universelles*

Les nombreuses migrations internationales ont lieu dans un contexte d'inégalités économiques mondiales et de manquement systématique de respect de droits humains fondamentaux d'une grande partie de la population du monde. Un grand nombre de gens se trouvent incapables de se protéger et de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles dans leurs propres pays. En même temps, les efforts faits par les gouvernements pour restreindre la migration empêche le plus grand nombre de gens dans le monde (et spécialement les femmes) à émigrer légalement. Pendant que les contrôles de migrations sont renforcés, il se trouve que dans les pays d'accueil il y a une demande d'une main d'oeuvre exploitable. Les femmes et les filles se trouvent particulièrement prises entre ces pressions conflictuelles, à cause des systèmes sociaux, économiques, culturels et politiques basés sur le sexe.

Ce contexte conduit aux abus très répandus des droits humains de la plupart des gens qui cherchent à quitter chez eux ou qui vivent et travaillent dans des situations d'exploitation de degrés variables. Ces abus et exploitations sont, par conséquent, façonnés non seulement par ces gens que l'on nomme trafiquants mais aussi par les gouvernements, les employeurs et par tous ceux dans les pays d'accueil qui acceptent la discrimination à l'égard des personnes sur base de leur nationalité et de leur statut d'immigration.

### *Différentes interprétations de la traite*

Certains groupes utilisent la traite comme cadre pour voir en très grandes lignes la situation des migrants pauvres. Cette approche fait valoir les pratiques largement partagées de tromperie, de contrainte et d'exploitation (bien que le degré peut varier).

Les autres utilisent la traite pour couvrir la situation du groupe beaucoup plus restreint des migrants qui n'acceptent pas l'état d'exploitation dans lequel ils se trouvent mais qui sont forcés d'y rester généralement par violence ou menace de violence. Cette approche reconnaît que certains migrants rencontrent d'extrêmes formes de coercition.

Il en reste d'autres qui cherchent à savoir s'il est utile de se servir du cadre de la traite, en raison du fait qu'il ne correspondrait pas au vécu des migrants et ne donne aucune réponse aux problèmes rencontrés par la grande majorité des migrants sans statut. Ils se préoccupent du fait qu'en présentant les migrants comme des victimes de la traite, le rôle des femmes comme agentes actives

est caché et on ne fait pas attention aux forces qui rendent les migrants vulnérables à l'exploitation.

### **RÉPONDRE À LA QUESTION**

Les mesures choisies pour donner une réponse aux problèmes de la traite dépend évidemment de l'analyse du problème.

#### *L'approche de la mise en application de la loi et de ses défauts*

Les gouvernements impliqués dans la négociation du Protocole de Palerme ont montré qu'ils ont étudié le problème sous l'angle d'un crime international et leur proposition de solution venait du domaine de l'application de la loi. Il s'agit d'un Protocole à la Convention contre la criminalité transnationale organisée. Même si le Protocole inclut des mesures visant à protéger les personnes victimes de la traite, ces mesures ne sont pas présentées comme des exigences et l'objectif est plutôt de criminaliser les trafiquants.

Les gens qui trafiquent les êtres humains méritent d'être traduits en justice. Toutefois une approche visant des mesures punitives contre les trafiquants laisse de côté le rôle joué par les autres parties dans les violations des droits des émigrants. Cela comprend le rôle de l'état et ses représentants officiels dans les restrictions de mouvement des femmes à travers les frontières et les politiques d'immigration discriminatoires ainsi que le rôle des employeurs et ceux qui acceptent la discrimination subie par les migrants.

Une autre critique de l'approche axée sur l'application de la loi est qu'elle fait fonction d'une extension des efforts des états de restreindre les migrations. Ce point de vue s'appuie sur l'accentuation faite aux mesures de répression pendant que les droits des victimes reçoivent une priorité négligeable. Dans plusieurs programmes contre la traite, les personnes qui en sont victimes sont renvoyées dans leur pays même si dans beaucoup de cas les femmes avaient des raisons importantes de quitter leur pays. Combattre la traite sans résoudre le besoin des femmes de pouvoir émigrer en sécurité ne s'attaque pas au fond du problème.

#### *Les programmes offrant de statut aux personnes victimes de la traite*

Une autre approche est de permettre aux personnes victimes de la traite de régulariser leur statut dans le pays où les trafiquants les ont conduites. Certains pays, y compris les É.U., ont de tels programmes. Toutefois, certains pays conditionnent l'octroi de statut à la dénonciation des trafiquants. Les victimes de la traite ne sont pas disposées à le faire parce qu'elles craignent que cela soit dangereux pour elles-mêmes ou pour leurs familles.

## **ANNEXE B**

### Résolution 1, Déc. 2001. **LA TRAITE DES FEMMES**

- ATTENDU QUE :
1. Les victimes de la traite des femmes au Canada ont besoin de services, y compris la défense de leurs droits;
  2. Les organisations membres du CCR ne sont ni nécessairement sensibilisées auxdits besoins ni en mesure d'y répondre;

IL EST RÉSOLU QUE le CCR demandera à ses membres de se sensibiliser aux questions de la traite des femmes et d'envisager d'adapter leurs services ou leurs mandats, tel que requis, afin de répondre aux besoins de celles qui ont été victimes de la traite des femmes.

### Résolution 4, Nov. 2003. **TRAVAIL CONTINU SUR LA TRAITE DES PERSONNES**

- ATTENDU QUE :
1. Le CCR a adopté la Résolution 24 en décembre 2001 et a, par la suite, tenu des ateliers régionaux et une conférence nationale afin d'examiner les questions à l'intérieur du pays;
  2. La Conférence a déterminé que le rassemblement de données, l'éducation et la sensibilisation représentent des priorités premières;

IL EST RÉSOLU QUE le CCR:

1. exhorte Patrimoine canadien/Condition féminine Canada à soutenir la mise en œuvre des recommandations de la Conférence nationale sur la traite des femmes et des enfants.
2. exhorte le Groupe de Travail interministériel fédéral à inclure le CCR dans les discussions relatives à la traite des personnes.

### Résolution 19, Nov. 2003. **LA TRAITE DES PERSONNES – ACCÈS AU STATUT LÉGAL**

- ATTENDU QUE :
1. Le Canada est signataire du Protocole de Palermo;
  2. Le CCR a adopté la Résolution 24 en décembre 2001 et, par la suite, a tenu des ateliers régionaux et une conférence nationale afin d'étudier les questions au plan national;
  3. L'on a déterminé qu'un sérieux obstacle existe pour les personnes victimes de la traite, en particulier les femmes et les enfants, à la recherche d'aide à cause du manque d'accès à un statut légal au Canada;

IL EST RÉSOLU QUE le CCR:

1. Appelle le Gouvernement du Canada à élargir la définition de personnes protégées afin d'y inclure les personnes victimes de la traite.
2. Appelle le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à définir une catégorie réglementaire.
3. Appelle CIC à accorder aux personnes victimes de la traite une attention particulière pour les motifs humanitaires, et de leur accorder un droit de séjour en bonne et due forme.
4. Insiste afin que ces mesures ne soient pas soumises à l'obligation de fournir des témoignages et qu'elles ne soient pas punitives.
5. Appelle CIC afin de donner accès aux personnes victimes de la traite aux avantages du Programme fédéral de santé interimaire (PFSI), aux permis de travail et à de l'aide juridique.
6. Appelle la CISR à prendre en considération les conditions particulières des personnes victimes de la traite dans les directives concernant le sexe.
7. Appelle les gouvernements fédéral et provinciaux à s'assurer que des tuteurs soient assignés aux enfants séparés.

Résolution 20, Nov. 2003.      **TRAITE DES FEMMES ET DES ENFANTS –  
PROTECTION URGENTE**

- ATTENDU QUE :
1. Le CCR a adopté la Résolution 24 en décembre 2001 et, par la suite, a tenu des ateliers régionaux et une conférence nationale afin d'étudier les questions au plan national;
  2. La Conférence a identifié la protection urgente pour les femmes et les enfants victimes de la traite comme une priorité première;

IL EST RÉSOLU QUE le CCR:

1. Demande à CIC de mettre en place un mécanisme de protection immédiate qui aboutirait à la résidence permanente au Canada afin de protéger les femmes et les enfants victimes de la traite et que les ressources nécessaires et les structures de soutien soient mises en place afin d'assurer le maintien du programme;
2. Exhorte à ce que le Programme de protection urgente soit élargi afin d'inclure les personnes victimes de la traite et que le regroupement avec leurs parents directs soit respecté puisque les membres de la famille qu'ils quittent peuvent être en danger.

## ANNEXE C

Les deux textes suivants ont été présentés dans le cadre de la rencontre pan-canadienne, le 19 novembre 2003, à Winnipeg. Malheureusement, les textes ne sont disponibles qu'en anglais.

### **Mike Gray, Représentant régional de Organisation internationale des migrations, bureau de New York**

Good morning. As you may know, I'm Mike Gray from the International Organization for Migration. Since September, I'm the Chief of Mission at IOM New York in charge of refugee operations but trafficking in women and girls is an issue close to my heart. During my previous assignment in Vietnam, we undertook a number of counter-trafficking projects both in Vietnam and in the Mekong subregion and we helped the Vietnam Womens Union develop their National Plan of Action Against Trafficking of Women and Children. It was often challenging, confusing and yet rewarding trying to come to grips with the causes and consequences of trafficking and I thank the Canadian Council for Refugees for allowing me once again to grapple with the complexities of trafficking in persons.

#### **175 million migrants worldwide**

Asylum seekers  
Economic migrants  
Refugees  
Irregular migrants  
Migrant workers, etc....

In today's globalized world, literally tens of millions of people are on the move. Some (UN Population Division in 2002) have estimated that there are over 175 international migrants or about one in every 35 persons alive today. I understand that this figure includes refugees and displaced persons but does not capture irregular migrants and so may not reflect completely the dimensions and scale of contemporary migration. Nonetheless, I offer this number simply to illustrate that a great many people are moving, as asylum seekers, economic migrants, refugees, migrant workers, irregular migrants, etc...Some persons move by choice while others are forced to move. Some movements are legal while others are illegal. And within and among these various flows of persons, there may be victims of trafficking.

So the challenge is, how do we better identify trafficked and smuggled persons from among these various groups of mobile populations?

First we need to differentiate between two phenomena: smuggling and trafficking.

Let's look at smuggling first because conceptually it is easier to define, although in practice it is just as challenging to address.

Smuggling is viewed as a crime against the State. It occurs when someone seeks help from a facilitator to cross a border. The movement is illegal in that the migrant crosses the border without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving state. Common notions of smuggling are that the migrant chooses to be smuggled, pays the smuggler up front to facilitate the illegal entry and the relationship between the smuggler and the smugglee ends at the border crossing. Smuggled migrants, particularly those who have paid in advance, may be extremely vulnerable to abuse or harm, as the smuggler may not have any vested interest in the health, safety or even actual arrival of those who choose to use their services.

So, putting smuggling aside, how do we recognize / identify a trafficking victim from among all of the various categories of migrants on our earlier slide? And more importantly who identifies them?

**Three perspectives**

The law

The criminal

The victim

When we think about identifying a trafficked person, we can look at the issue from three perspectives. The Law, The Criminal, or the Victim.

First, it is important to have a good understanding of international law, and how international law defines trafficking. I am going to use the definition of trafficking from the UN Convention Against Transnational Organized Crime as its trafficking definition is the international benchmark, and when I say this I mean it sets the floor of standards not the ceiling.

**Trafficking Defined**

3(A) ‘Trafficking in persons’ shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation’ shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.

3(B) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph 3A of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph 3A have been used.

3(C) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered ‘trafficking in persons’ even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (A) of this article.

3(D) ‘Child’ shall mean any person under the age of eighteen years.

We have already talked about smuggling being viewed as a crime against the State. Trafficking, on the other hand, is a crime against a person. While there are similarities between the two crimes, there are distinct differences which comprise part of the control mechanism over a trafficked victim. For example, trafficked victims are usually elaborately recruited and accompanied during their movement and payment for their movement is usually arranged for after the movement rather than upfront.

Three core elements to keep in mind when trying to identify a trafficked person are: 1) that there is some kind of movement and that this movement can be either within or across borders, 2) that some form of coercion or deception is involved, 3) and that these factors lead the person into a situation of exploitation or abuse from which they cannot remove themselves. I want to stress boiling the definition down into these very simple terms when you reach out to communities and partners as you will see with this next slide – that all 18 lines of the protocol definition, not only make one want to fall asleep, but add to that the challenges of translating the concept to victims and counterparts.

That said, it is important to know and be aware of the actual definition. Note the three inter-related, inter-dependent component parts to the definition. These parts are activity, means and purpose. Keep in mind that no one is ever charged with breaching the protocol. The protocol only acts as a guide or model for States as they draft or re-draft their national legislation. And different states adopt the protocol model to differing degrees.

**Common elements to trafficking**

- movement
- coercion or deception
- exploitation, servile conditions, abuse

Again, just to recap, on what trafficking is and what to look for when working with staff, networks, health partners like gynecologists, clergy in parishes and others who may be part of your identifying network. Keep things simple – keep them looking for common elements: movement, coercion or deception, and exploitation or abuse.

**Three perspectives**

- The law
- The criminal
- The victim

Now, when we move from the theoretical definition of the protocol to the practical task of trying to identify trafficking victims, one method that may be helpful to distinguish between a trafficker and a smuggler is to consider the crime from the perspective of the criminal and pose the question, “What does the criminal intend to do with the victim?”

Law enforcement officials are in a unique position to ask questions that can contribute to the identification of trafficking victims by looking at the intentions of the criminal or criminal network. Sometimes this can be done by investigating money laundering. For while trafficking may be “underground,” the financial benefits derived from the exploitation of trafficked victims are often more visible. Trafficking is about massive profits, and it is a crime which generates cash on a daily basis. So law enforcement has other concrete angles from which they can approach the issue, outside of or in addition to, an abuse of human rights framework.

It is also important to note, in some countries, law enforcement has moved toward the use of specialists or special squads to deal with trafficking (Ukraine), and one recommendation coming from the law enforcement community itself is the need for a multi-disciplinary task force approach which combines the police, the financial investigators, the prosecutor and, as a case is being worked, front-line assistance communities into one group.

However, often the best way of identifying and working with trafficking victims is through NGOs or organizations with a victim-centered approach such as social service groups, faith-based organizations and medical specialists who work among communities and may have contact with trafficked victims. I say this because victims often have acute immediate needs and problems. They may have been physically and psychologically abused and often feel distrust and hostility. They need immediate specialist support, treatment and independent legal counselling. While the mental trauma is rarely discussed, victims often suffer from post-traumatic stress disorder, and this can affect their initial interaction with enforcement authorities and others following their removal from a trafficked situation. IOM feels that the best model for identifying and assisting trafficking victims is a joint law enforcement-NGO approach and partnership, in which NGO psychologists are employed from the very first moments of contact to help both the victim and the persons providing assistance.

I can't stress this partnership aspect enough because law enforcement has the legal power to facilitate the rescue of trafficking victims.

It is important to realize that common reactions of abused persons may not appear as normal behaviour. Victims may clam up and be stoic, they may have difficulty paying attention, they can have flashbacks that are set off by color or smell, and it is important for all involved to know and understand this. Interviewing trafficking victims is a long process for all parties, not just the shelter provider. Identifying the victim cannot be done with one or two pieces of information, a holistic approach looking at several factors is needed. Keep in mind that many victims do not see or identify themselves as victims. Also, the language we use to describe trafficking is not necessarily the language the victim will use in telling us what happened. Many victims will be trying to hold onto their last shred of dignity and will not see themselves as victims immediately or they may be trying to protect other persons.

Who can be a trafficking victim? It varies from region to region. Note that while the protocol title specifically mentions women and children the protocol language itself is gender neutral. There is a tendency to think that trafficking victims are predominantly young females, but this is a result of investigations and media reports on trafficking into the sex industry. While true for many flows, this is a dangerous stereotype, as because of it, we tend to overlook victims in other industries. It is clear that women are often the primary targets for certain types of trafficking. But, for example in Thailand, a country most would associate with trafficking of women and children into sex work or begging, there is also evidence that boys are trafficked into the Thai fishing industry. Burmese young men are often used on Thai fishing boats, and there is evidence to show they have been trafficked there. When they collapse from exhaustion or become weak, they are shot and shoved overboard. This was a flow not recognized initially, but bodies kept washing up on shore, and so investigators took a closer look. So when you hear people make broad sweeping statements about trafficking, including myself, take care. Trafficking into sex work is highly visible because the trafficker must reach a large client base. There are flows of trafficking into other industries such as mining, textile and clothing factories, canning and assembly plants or technical equipment assembly factories which may go unnoticed if we limit our attention to trafficking for the sex trade.

What does IOM do? IOM takes a multi-pronged approach to the subject. This programming falls into a globally repeated mantra known to trafficking advocates as the 3Ps: prevention, protection (and integration) and prosecution.

At the end of the day; however, what we are really discussing is not about law or conventions or particular methodologies, we are talking about vulnerable persons who are subject to abuse and exploitation. We need to do all we can to prevent trafficking, protect those who have fallen victim to it and prosecute those responsible for what is a reprehensible crime. I wish you good luck with your work. Thanks.

### **“Limitations of Recent Anti-Trafficking Policies and Initiatives”**

**Dr. Annalee Lepp, University of Victoria (Women’s Studies), co-founder of Global Alliance Against Trafficking in Women GAATW (Canada)**

First, I wish to thank the CCR organizing committee for inviting me to speak at this important national meeting. From the summary that emerged from the regional meetings, it is clear that there continues to be much work to be done in Canada, in terms of policymaking and education at all levels.

What I wish to highlight today is **some** of the concerns that have been raised in various quarters internationally and those that emerged from GAATW Canada’s research and crisis intervention work beginning in 1997 about recent policy initiatives designed to address trafficking in persons especially in women. I will also consider what implications these initiatives have had on transnational migration - whether the persons involved in cross-border movements are classified as trafficked, smuggled, or

illegal. While not denying that coercion, deception, forced labour practices, and other human rights violations occur in cross-border movements and in various labour sites, from the standpoint of those affected, anti-trafficking policies and strategies appear to be doing more harm than good.

A growing number of international studies have shown that transnational migration is a complex phenomenon involving multiple patterns, causes, and experiences. However, particularly since the late 1990s, discourses and policies on transnational migration and especially women's labour migration have focused largely on the concept of trafficking in persons.

Within this context, various anti-trafficking policies have been initiated at the international, regional, and national levels. The most relevant to the Canadian context are: a) the UN Trafficking Protocol signed by Canada in 2000; and b) the criminal sanctions and other provisions pertaining to smuggling and trafficking in persons included in Canada's *Immigration and Refugee Protection Act*.

As I and others have argued elsewhere, there are some fairly serious limitations to these policies, many of which may be familiar to you.

**a) The UN Trafficking Protocol**

With respect to the UN Trafficking Protocol, there were two key areas of contention during the two years of negotiation of this international treaty. These had significant consequences for how the issue of trafficking in persons and responses to it were framed.

First, when it came to formulating the first international definition of trafficking in persons, one focus of protracted debate (a year, in fact) revolved around whether "all adult prostitution, whether voluntary or forced" should be classified as trafficking. This position, strongly held by some national delegates (such as Belgium, the Philippines, the Vatican) and NGOs, is premised on the notion that "trafficking and sexual exploitation are intrinsically linked" and that "the system of prostitution itself is the abuse" and a "violation of women's human rights."<sup>1</sup>

In the end, a compromise was reached, but if read carefully, the definition does foreground prostitution and sexual exploitation among the sites of trafficking. This has led to the concern that, as under previous conventions, there is the tendency to conflate trafficking and prostitution. As a consequence, trafficking into other labour sites – such as the agricultural sector, factory work, domestic service, begging, etc. - is often ignored. In addition, targeting trafficking for prostitution has become the principal agenda of anti-trafficking laws, policies, and campaigns, when in fact, not all trafficked women are sex workers and not all sex workers have been trafficked.

---

<sup>1</sup> Janice G. Raymond, "Guide to the New UN Trafficking Protocol," and CATW, "Victory in Vienna," <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes/catw/tocv.htm>

The second area of contention that emerged – this time between government delegates and human rights activists – is that, despite the apparent equitable attention to the aims of prevention, prosecution, and protection, the UN Trafficking Protocol is primarily a law enforcement tool designed to combat organized crime and to control national borders, reflecting the concerns of destination countries and especially those of the North. In other words, it contains strong law enforcement measures [in such areas as criminalization (Article 5), “border measures” (Article 11), “security and control of documents” (Article 12), and “information exchange and training” (Article 10)], which are all defined as mandatory state obligations.

The articles pertaining to the protection and assistance of those classified as trafficked persons, however, use discretionary language and they largely apply to those persons who are willing to act as witnesses in criminal proceedings against traffickers. Here, government delegates were virtually unanimous in their opposition to the adoption of mandatory language in these articles. In this sense, the Protocol cannot be understood as a human rights instrument; the lives, needs, and interests of those who fall under the definition of trafficked persons are clearly secondary.

Although Ann Jordan, from the Human Rights Law Group, is more optimistic about states assuming responsibilities for ‘trafficked persons’,<sup>2</sup> it does appear that there is nothing to prevent signatory governments, like Canada, from continuing its previous practices of arresting, detaining, and/or deporting those identified as trafficked persons, or to oblige them to implement policies extending protection, assistance, and right to asylum.

### **b) Canada’s *Immigration and Refugee Protection Act***

As a country of destination and transit, Canada has thus far not developed a comprehensive policy on trafficking similar to, for example, the US’s *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000*.

Its main policy initiative, in keeping with its obligations under the UN Trafficking Protocol, has been the introduction of criminal sanctions and other provisions pertaining to trafficking and smuggling in the *Immigration and Refugee Protection Act*, which went into effect in 2002. This legislation too has raised a number of concerns.

In effect, the Act not only contains provisions for restricting permanent immigration, it also includes measures for more vigilant border surveillance, harsh penalties for punishing smugglers and traffickers (up to a fine of \$1 million and/or life imprisonment) as well as extended grounds for and enhanced powers of detention and deportation. Thus, in an effort to protect Canadian borders against organized crime and uncontrolled migration (recall the nationalistic and racist hysteria that erupted in response to the arrival of about 600 Chinese nationals on the shores of B.C. in the summer of 1999), the Act criminalizes all forms of illegal entry into the country.

---

<sup>2</sup> Ann D. Jordan, *The Annotated Guide to the Complete UN Trafficking Protocol* (Washington: International Human Rights Law Group, 2002).

In addition, while the protection of those classified as trafficked persons and their right to permanent residency, refugee status, or stay of deportation proceedings are presumably addressed under other sections of the Act (such as those pertaining to Humanitarian and Compassionate Considerations, Convention Refugee Status, Pre-Removal Risk Assessment, as well as the Gender Persecution Guidelines produced by the Immigration and Refugee Board in 1996), these provisions are highly discretionary. Otherwise, the Act contains no specific mention of or specific provisions for extending protection and assistance to trafficked persons.

Informal conversations earlier this year with various departments involved in the Interdepartmental Working Group on Trafficking in Women, which was established to coordinate national efforts in dealing with the issue and which since the fall of 2002 is being chaired by DFAIT's International Crime and Terrorism Division, indicated that the development of further trafficking legislation is not on the immediate agenda.

**c) General Issues**

Beyond the limitations of these specific policy initiatives, what are some of the more general problems identified with respect to the anti-trafficking framework, especially as it relates to the broader phenomenon of transnational migration?

According to the IOM, in the year 2000, over 150 million people were involved in international migration and it is expected that this figure will double by the end of the decade.

Studies have also emphasized that a number of factors contribute to the cross-border movement of people and the feminization of migration, especially from countries of the South, Russia, and Eastern Europe to countries of the North. These include, first and foremost, the accelerating and highly destructive processes of globalization (with migration being described as the 'other' side of globalization and an integral aspect of it) and the displacement caused by civil and military conflicts in various areas of the world.

In addition, given the unprecedented demand for the cheap labor of 'Third World' women, they have come to assume a central role in their families as wage earners. Given the demand for their sexual, reproductive, and domestic services in informal and invisible sectors of the economy in countries of the North, like Canada, women are seeking work or marriage abroad in growing numbers.

In interviews conducted with Thai migrant sex workers in Toronto and with women who migrated from Russia for the purposes of marriage in 1999-2000,<sup>3</sup> economic factors were identified as the **primary reason** for their decision to migrate. These included the desire to mitigate situations of

---

<sup>3</sup> See Noulmook Sutdhibhasilp and Kara Gillies, "Migrant Workers and Human Rights Violations," and Annalee Lepp and Narda Nelson, "Migration and the International Marriage Market," in GAATW Canada, *Transnational Migration, Trafficking in Women, and Human Rights: The Canadian Dimension* (Victoria, 2002).

poverty and family indebtedness, secure elevated earnings and long-term financial security, as well as send money home to support and better the lives of their families.

Although the right of all persons, including women, to freedom of movement and mobility is a fundamental one as is their right to earn a livelihood, the governments of some 'sending' countries, such as Nepal, have responded to the issue of trafficking by implementing strategies to curb women's migration in the name of protecting them from potential abuse and exploitation. Such a conflation of trafficking with migration, as some critics have pointed out, reinforces the notion that women need to stay within their own national borders and preferably under the constant protection of their male guardians and the state.

In Thailand, as GAATW research indicates, the Department of Public Welfare has attempted to discourage female (but not male) migration, by warning women and providing information about potential abuses. This policy is based on the assumption that the problem of trafficking in women will be solved by reducing or stopping the flow of female migration, without considering the root causes of migration, such as the absence of viable employment and the need to earn an income for their families. It also does not take into account that controlling or hindering women's right to migrate does not prevent or curb the reliance on third-parties and illicit channels to facilitate migration, but merely drives these activities further underground.

In countries of the North, on the other hand, and despite the reliance of certain sectors of the economy on the labour of undocumented migrants (the recent Wal-Mart scandal raised this very question in the United States), the closing of safe, accessible, and legitimate forms of migration and the imposition of stricter border controls have a similar effect. Under globalization, capital can move freely; people cannot. Hence the reliance on illicit channels.

For instance, the migrant sex workers interviewed in Toronto indicated that women who wish to or need to migrate rely on various parties, including family, acquaintances, or returnees to facilitate their search for work overseas or some respond to advertisements for jobs abroad published in local newspapers. In the process, they are often put into contact with or are approached by agents who arrange for transportation, necessary travel documents, and employment in cities like Toronto and Vancouver.

Based on the information supplied by agents, some women were aware of the kind of work they are undertaking and the conditions of their verbal contracts (eg. the amount of their debt); others had knowledge of the type of work, but were not given accurate information about the conditions (hours, type of lodging available, amount of their debt, and the assessment of their pay during the debt repayment period); none of the women were deceived outright, but other Canadian studies suggest that this is the experience of some migrant sex workers and exotic dancers.

However, because of their status as undocumented workers and the criminalization of sex work, coupled with language barriers and the absence of documents, the women had limited access to

medical services and, given these factors and the desire to send money home to their families, they did not consider pursuing legal action against employers for contract violations or abusive labour practices.

Thus, even though the Canadian media often promotes the image of the quintessential ‘trafficking victim’ as ‘a young Asian woman’ sold by family members to organized crime gangs or lured by them, transported forcibly across national borders, and sold into ‘sexual slavery’, our research and other studies indicate that this picture does not capture the complexities of women’s own migratory agendas or their experiences.

In fact, given that the reality of migrant sex workers’ experiences, for example, does not match representations of either complete coercion or freedom of choice,<sup>4</sup> prevalent conceptions of who constitutes a ‘trafficking victim’ have often been used against migrant workers. Any form of agency in the labour migration process is interpreted as complicity, thereby justifying their criminalization by state authorities.

It is mainly for this reason that there have been calls for eliminating the trafficking framework and developing strategies, which focus on addressing the human rights violations and abuses perpetuated against all economic migrants and on the promotion of their social and labour rights.<sup>5</sup>

Finally, it is in the criminalization of migrant sex workers in particular and often in the name of protecting women, that the limitations of anti-trafficking discourses and policies become most evident.

Beginning in September 1997, various enforcement agencies, including police and immigration, have conducted raids on massage parlours, strip clubs, and apartment-style brothel establishments in Toronto and Vancouver (earlier this month, similar raids were conducted in Calgary).

Generating considerable media attention, police identified the operations they were shutting down in Toronto and Vancouver as examples of the trafficking of Russian, East European, and especially Asian women into Canada. In the media, there has been a strong racialized focus on the involvement of Asian crime gangs in what has been described as the “international trade in women” by “sex slavery rings.” As Noulmook Sutdhibhasilp and Kara Gillies have noted, the “subtext of such news

---

<sup>4</sup> See Deborah Brock, Kara Gillies, and Mook Sutdhibhasilp, “Migrant Sex Work: A Roundtable Analysis,” *Canadian Woman Studies* 20, 2 (Summer 2000): 88.

<sup>5</sup> See, for example, Brock, Gillies and Sutdhibhasilp, “Migrant Sex Work,” and Nandita Sharma, “Travel Agency: A Critique of Anti-Trafficking Campaigns” (July 2003), [www.Globalhawaii.org/PDF/traffickpapers/Sharma.pdf](http://www.Globalhawaii.org/PDF/traffickpapers/Sharma.pdf)

## ANNEXE C: PRÉSENTATIONS

---

articles is that ‘sex slavery’ is an insidious Third World problem, threatening the perceived law, order and moral conventions of mainstream Canada.’<sup>6</sup>

The police generally justified the raids on the grounds that they were fighting organized crime’s involvement in illegal migration and ‘rescuing’ the women from ‘forced sexual servitude’. What was excluded from the reports, however, was an adequate explanation for why the women were arrested, charged with prostitution and immigration offences, and in some cases, deported, despite their depiction as ‘victims’ of organized crime.

Thanks to the rigorous efforts of Canadian law enforcement agencies who reportedly “conducted over 700 arrests for trafficking-related crimes” in Toronto alone in 2000 and despite the absence of specific anti-trafficking legislation at the time, Canada was rewarded tier one status in the U.S. State Department’s “Trafficking in Persons Report, 2001.” What was unclear in the above statement was who precisely was arrested. Were Toronto police actually able to apprehend 700 ‘traffickers’ within the span of one year? Unless the prosecution of these hundreds of ‘traffickers’ was conducted without media attention or public knowledge, this appears to be highly unlikely.

What is known is that, according to media statistics, the actual success of law enforcement in prosecuting the so-called ringleaders has been limited. Between 1997 and 2002, police raids of various establishments in Toronto and Vancouver lead to over 1,100 arrests and to 14 convictions; the vast majority of those arrested have been the women themselves.

As was documented by the Toronto Network Against Trafficking in Women and GAATW Canada crisis intervention workers, the Thai migrant sex workers arrested in Toronto in 1997 and 1998 underwent fairly protracted legal processes after being charged with prostitution and immigration violations. Many of the women were detained for several months until their identities and nationalities could be officially verified and/or they could borrow the necessary bail and bond money. In fact, the women indicated that during this process, the small network of employers, co-workers, and clients constituted the only support system they had in Canada.<sup>7</sup>

The more recent arrest of 11 Malaysian women in Vancouver in October 2001 seemed to signal a desire on the part of state authorities to bypass potentially lengthy and costly legal proceedings and the possible interference of NGOs, unless the women directly served state interests. In this case, the women were arrested and deported within 72 hours when the ringleaders disappeared and the women expressed an unwillingness to assist in their arrest and prosecution.

---

<sup>6</sup> Sutdhibhasilp and Gillies, “Migrant Workers and Human Rights Violations.”

<sup>7</sup> Toronto Network Against Trafficking in Women, et. al., *Trafficking in Women Including Thai Migrant Sex Workers in Canada* (Status of Women Canada, 2000); Sutdhibhasilp and Gillies, “Migrant Workers and Human Rights Violations.”

Under the discretionary human rights provisions of the UN Trafficking Protocol and under the ‘tough’ measures encoded in Canada’s Immigration Act, there is nothing to prevent Canadian officials from arresting and summarily deporting those women identified as trafficked. In fact, Canada maintained its tier one status in the US’s 2002 trafficking report. It was only in the 2003 ranking that Canada dropped to tier two, the rationale being that Canadian officials had failed to secure convictions “due in part to the deportation of witnesses” and had made “no specific efforts to work with and rehabilitate trafficking victims” as “often they are deported.”<sup>8</sup> It will be interesting to see what the fate of the migrant sex workers recently arrested in Calgary will be.

In the final analysis, despite their lack of success in identifying and prosecuting so-called traffickers, law enforcement and immigration officials continue to maintain that restrictive immigration policies and border controls, and more extensive police investigations and raids will curb, control or deter trafficking, by fighting organized crime’s involvement in illegal migration.

The evidence to the contrary is substantial – making borders more impermeable does not reduce trafficking, smuggling, or migration, but merely drives these processes further underground, forces women to rely on illicit channels and live illegal lives, intensifies the potential violence and abuse to which women are subjected, and increases the profits that can be derived from facilitating cross-border movement and forced labour and other exploitative practices.

In other words, while ‘sending countries’ are generally blamed for producing smugglers, traffickers, and ‘illegal’ migrants, it is the state policies and practices in destination countries like Canada (including immigration policies and the government’s enthusiastic support for globalization and trade liberalization) that are deeply implicated in creating and fueling dangerous and illicit cross-border movements. There is also little sense of responsibility for the human consequences of such migratory regimes.

In addition to their tough law and order stance, criminal justice and immigration authorities also invoke the language of benevolence and protection when justifying the arrest, detention, and deportation of migrant sex workers. They maintain that at the very least they have ‘rescued’ the women from their captors – whether or not the women regard returning to their home countries as a desired outcome. What such arguments overlook is that the socio-economic, political, and/or familial conditions that may have precipitated the initial decision to migrate will not have changed upon the women’s return. It also does not take into account the possible repercussions against those women who continue to owe debts. As GAATW research on returnees in Thailand suggests, many women may find themselves in a position in which they are propelled or forced to reenter the migratory process.

---

<sup>8</sup> See US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2002” and “Trafficking in Persons Report, June 2003.”

## **ANNEXE C: PRÉSENTATIONS**

---

In the end, then, cast simultaneously as victims of organized crime, as criminals in violation of immigration and prostitution laws, and as potential but often uncooperative pawns of the criminal justice system, it is evident that migrant sex workers are one main group that is bearing the brunt of the Canadian government's protectionist, anti-immigration, and law and order agenda.

At this point, it doesn't seem to matter if the women are classified as trafficked, smuggled or illegal migrants, as victims or as criminals, their fate is largely the same. It is for this very reason that meetings such as this one and the development of national strategies particularly at the NGO level are so important.



---

Conseil canadien pour les réfugiés

6839 Drolet #302

Montréal (Québec) H2S 2T1

Tél. 514-277-7223, Téléc. 514-277-1447, courriel [ccr@web.ca](mailto:ccr@web.ca)

Site web: [www.web.ca/~ccr](http://www.web.ca/~ccr)