

À : Comité permanent de la justice et des droits de la personne

Objet : Examen de la *Loi sur la protection des collectivités et des personnes victimes d'exploitation* (LPCPVE)

Date : Le 18 février 2022

De : Tamara O'Doherty et Hayli Millar

Introduction

Ensemble, nous avons coécrit six publications relatives à la législation entourant la traite des personnes et à son application au Canada. Ces publications sont fondées sur notre recherche longitudinale en cours (2013 à 2022) sur la législation entourant la traite des personnes, ainsi que sur nos expertises générales personnelles dans le contexte de la criminologie en tant que membres du corps professoral de programmes universitaires de criminologie en Colombie-Britannique (Simon Fraser University et University of the Fraser Valley) et titulaires de doctorats en criminologie ou en droit. En plus de notre travail dans ce domaine particulier, M^{me} O'Doherty possède une vaste expérience de recherche liée à la victimisation dans le contexte du commerce du sexe et M^{me} Millar a mené des recherches internationales comparatives et publié des articles sur le genre, la migration et la traite des personnes en Asie du Sud, ainsi que sur les « lois sur l'esclavage moderne » qui réglementent le travail des enfants et le travail forcé dans le contexte des chaînes d'approvisionnement mondiales. Notre collaboration la plus récente (rapport technique), dont nous tirons la majeure partie de notre présentation ci-dessous, est disponible dans son intégralité à l'adresse suivante : <https://icclr.org/publications/canadian-human-trafficking-prosecutions-and-principles-of-fundamental-justice-a-contradiction-in-terms/>.

Nous sommes toutes deux d'avis que la *Loi sur la protection des collectivités et des personnes victimes d'exploitation* (ci-après LPCPVE) ne protège pas les personnes vulnérables à la victimisation. Au contraire, la LPCPVE, qui fait l'amalgame entre la traite des personnes et le commerce du sexe, exacerbe la précarité, la stigmatisation et la marginalisation, contribue à une criminalisation et une pénalisation accrues du travail du sexe et des travailleurs et travailleuses du sexe, accroît l'inégalité des droits du travail et crée des obstacles à l'accès à la justice pour les travailleurs et travailleuses du sexe. Nos recherches nous ont amenées à conclure que la LPCPVE présente fondamentalement des lacunes, en particulier dans son amalgame entre le commerce du sexe et la traite des personnes. En outre, l'application des lois sur la traite des personnes et la marchandisation des activités sexuelles témoigne de tendances profondément troublantes qui contribuent à entretenir le racisme systémique et les préjugés sexistes tout en étant incapable de protéger les personnes vulnérables contre la violence. Ces dernières tendances sont particulièrement préoccupantes compte tenu de la décision historique de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bedford* reconnaissant les droits à la sécurité des travailleurs et travailleuses du sexe, des obligations du Canada d'assurer et de respecter ses engagements internationaux et nationaux en matière de droits de la personne et de droit du travail, et de l'intention exprimée par le gouvernement fédéral de réduire les préjugés sexistes et le racisme systémique dans le système juridique.

Principales conclusions

Depuis l'entrée en vigueur des infractions liées à la traite criminelle des personnes en 2005, le Canada a confondu, sur le plan législatif, la traite des personnes avec la « prostitution » et la marchandisation des

services sexuels en important délibérément des formulations et des éléments de ces autres infractions. Les modifications ultérieures, notamment la LPCPVE, ont amplifié cet appariement législatif, avec plusieurs conséquences alarmantes :

1. Il y a un **effet d'élargissement net** : l'infraction pénale de traite des personnes est très majoritairement utilisée pour contrôler le commerce du sexe à l'intérieur du pays, en particulier les cas de proxénétisme (proxénètes et personnes vivant des produits de la prostitution) et d'exploitation sexuelle commerciale de personnes de sexe féminin âgées de moins de dix-huit ans. Cet **expansionnisme législatif** et la convergence des lois fédérales en matière de criminalité et d'immigration et leur application (ce que l'on appelle la « crimmigration ») pour réglementer le commerce du sexe sont renforcés et accentués par diverses autres lois (droit familial, règlements municipaux, lois sur la location à usage d'habitation, lois sur la fiscalité et lois provinciales contre la traite des personnes) qui sont également utilisées pour réglementer de manière punitive les personnes qui travaillent dans le secteur du commerce du sexe. L'expansionnisme législatif s'accompagne d'une surveillance accrue des communautés « à risque » par des services de prévention policière, en particulier les opérations d'infiltration et les campagnes de « descente et sauvetage » sur le lieu de travail des forces de l'ordre et des protectionnistes, et d'une surveillance technologique de plus en plus poussée. Il existe des preuves empiriques discutables quant à l'efficacité de ces campagnes et aux conséquences souvent néfastes pour les personnes soumises à une intervention juridique renforcée, comme en témoigne l'autorisation d'appel accordée par la Cour suprême du Canada dans les affaires *R c Haniffa* 2021 ONCA 326 et *R c Dare*, 2021 ONCA 327 sur la doctrine de la provocation policière. Essentiellement, cet amalgame et cet expansionnisme législatifs rendent invisibles les nombreuses autres formes d'exploitation criminelle, y compris la traite sexuelle entre personnes de même sexe et de genre non binaire, ainsi qu'une série d'autres violations des droits du travail et de la personne qui se produisent dans d'autres secteurs du travail (en particulier les travailleurs précaires et migrants) et dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. De plus, compte tenu de l'intention première présumée du *Protocole des Nations Unies relatif à la traite des personnes*, qui est lié à une convention mère visant à prévenir et à réprimer le crime organisé transnational en encourageant la coopération juridique internationale, il demeure troublant que le Canada ait poursuivi si peu de cas transnationaux ou de cas impliquant le crime organisé¹.
2. Il existe au moins la perception, sinon la réalité, que les lois sur la traite et la marchandisation des activités sexuelles modifiées par la LPCPVE **contribuent aux violations des droits de la personne des travailleurs et travailleuses du sexe**, en particulier la liberté d'expression (contraire à l'alinéa 2b) de la *Charte*), la liberté d'association (contraire à l'alinéa 2d) de la *Charte*) et le droit à la sécurité personnelle (contraire à l'article 7 de la *Charte*), comme en

¹ Statistique Canada suggère un nombre croissant d'accusations transfrontalières en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), mais nous n'avons pas été en mesure de vérifier de façon indépendante ces accusations au moyen de la jurisprudence. Voir, par exemple, notre rapport technique aux pages 33-36, 44, en particulier le tableau 8 : Type d'infraction de traite des personnes, ensembles de données sur les affaires (2015-2018; 2006-2014) page 36 et tableau 10 : Résumé des affaires de traite des personnes qui ont fait l'objet de poursuites (2006-2018) p. 44.

témoignent plusieurs contestations de la *Charte* invoquant ces motifs pour contester la constitutionnalité de ces infractions, parfois avec succès².

3. Il existe des **inégalités intersectionnelles** dans l'application des infractions liées à la traite des personnes et à la marchandisation des activités sexuelles, où les infractions liées à la traite des personnes, en particulier, semblent être appliquées de manière racisée, sexuée et sensationnaliste³. Ces schémas ont été retrouvés dans de nombreuses recherches, notamment dans l'étude de 2015 de O'Doherty sur la victimisation dans le commerce du sexe hors rue⁴.
4. Il existe des **disparités géographiques** dans l'application des infractions liées à la traite des personnes et à la marchandisation des activités sexuelles, ce qui suggère que leur application est hautement politisée⁵.
5. Il existe des **incongruités économiques** dans l'application des infractions liées à la traite des personnes et à la marchandisation des activités sexuelles, alors que des ressources fédérales, provinciales et territoriales apparemment considérables sont déployées pour contrôler ces infractions, souvent à l'aide de stratégies d'enquête et de surveillance controversées, comme indiqué ci-dessus, qui continuent de *ne représenter qu'une très petite fraction* des crimes et des accusations signalés par la police⁶.
6. **L'amalgame législatif a entraîné la confusion judiciaire** des précédents où les infractions dites de « proxénétisme » ou de « proxénétisme plus » sont considérées comme étant interdépendantes et indivisibles, non seulement dans l'interprétation des éléments de l'infraction de traite des personnes, mais aussi dans la détermination de la peine⁷. Il est troublant de constater que le cadre

² Par exemple : *Ahmed et Ngoto*, 2019; *Anwar*, 2020; *D'Souza*, 2016; *Kloubakoy*, 2021; *MacDonald*, 2021; *Maldonado*, 2021; *Ng*, 2006; *N. S.*, 2021; *Stone et Beckford*, 2013; *Williams*, 2021.

³ Voir, notamment, Hayli Millar et Tamara O'Doherty. (2020). « Racialized, Gendered, and Sensationalized: An Examination of Canadian Anti-Trafficking Laws, their Enforcement, and their (Re)Presentation » 35:1 *Revue canadienne droit et société* 23-44. Voir aussi Julie Kaye. (2017). *Responding to Human Trafficking: Dispossession, Colonial Violence, and Resistance among Indigenous and Racialized Women*. Toronto : University of Toronto Press; Lam, Elene (2018). *Behind the Rescue How AntiTrafficking Investigations and Policies Harm Migrant Sex Workers*. Toronto : Butterfly Asian and Migrant Sex Workers Support Network; Maynard, Robyn (2017). *Policing Black Lives: State Violence in Canada from Slavery to the Present*. Halifax : Fernwood Publishing; Sterling, Andrea et Emily van der Meulen. 2018. « “We Are Not Criminals” : Sex Work Clients in Canada and the Constitution of Risk Knowledge. » 33:3 *Revue canadienne de droit et société* 291-308.

⁴ Voir également O'Doherty, T. et Waters, I. 2019. Gender, victimization, and commercial sex: A comparative study. *Atlantis*, 40(1), 1829.

Voir, p. ex. notre rapport technique aux pages 20-29, 44, en particulier le tableau 2 : Infractions liées à la traite des personnes, nombre total de personnes accusées par province et territoire (2006-2018) p. 23 et tableau 3 : Infractions liées à la prostitution, nombre total de personnes accusées par province et territoire (2006-2018) p. 24 :

⁶ Par exemple, en 2020, 342 incidents présumés de traite des personnes ont été recensés et 200 personnes ont été inculpées. Pour la même année, il y a eu 758 incidents présumés d'infractions liées aux services sexuels, avec 331 personnes accusées. Pour cette même année, plus de 2,2 millions d'incidents présumés ont été signalés à la police et plus de 567 000 personnes ont été inculpées. Données extraites de Statistique Canada, Statistiques des crimes fondés sur l'affaire, par infractions détaillées, Canada, provinces, territoires et régions métropolitaines de recensement <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tb11/fr/tv.action?pid=3510017701&request_locale=fr> 12 février 2022. À titre d'exemples de l'ampleur des investissements gouvernementaux dans les interventions de lutte contre la traite des personnes après la LPCPVE, le gouvernement fédéral a engagé 75 millions de dollars sur six ans dans sa Stratégie nationale de lutte contre la traite des personnes 2019-2024, tandis que le gouvernement de l'Ontario a engagé un montant sans précédent de 307 millions de dollars pour lutter contre la traite des personnes et l'exploitation des enfants (2020-2025).

Voir, p. ex. notre rapport technique aux pages 19, 32, 54-61.

juridique a **reproduit l'application de stéréotypes dépassés** sur le commerce du sexe, malgré l'émergence d'une jurisprudence et d'éléments d'enquête gouvernementaux remettant en cause l'utilisation problématique de mythes et de stéréotypes sexistes, racistes et misogynes discrédités, mais omniprésents et profondément nuisibles sur la violence sexualisée dans le droit pénal, en particulier à l'égard des femmes et des travailleurs et travailleuses du sexe autochtones et racisés⁸.

7. Les modifications législatives, y compris celles apportées par la LPCPVE, ont **augmenté la pénalité** des lois contre la traite des personnes (et la marchandisation des activités sexuelles). Il s'agit notamment de l'introduction en 2010 et 2014 de peines minimales obligatoires très controversées qui, selon certains, perpétuent le racisme systémique (et que le gouvernement actuel cherche maintenant à abroger pour certaines infractions par l'entremise du *projet de loi C-5 : Loi modifiant le Code criminel et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances*). Ces peines minimales obligatoires ont été contestées, souvent avec succès, dans plusieurs affaires de traite des personnes et de marchandisation, car elles violent le droit du défendeur de ne pas être soumis à une peine cruelle et inusitée (contraire à l'article 12 de la *Charte*)⁹.
8. Il y a maintenant une perspective troublante de **surcharge et de condamnations multiples** pour pratiquement la même infraction, étant donné le chevauchement important entre la formulation et les éléments clés de certaines des nouvelles infractions de marchandisation, en particulier le fait de fournir des services sexuels et d'en tirer un avantage financier ou matériel, et les infractions pénales de traite des personnes. Lorsque les accusés sont doublement inculpés pour traite des personnes et proxénétisme ou pour avoir bénéficié d'un avantage matériel, cela soulève des questions juridiques éventuelles concernant la *chose jugée* (double incrimination) et le fait d'être puni deux fois pour ce qui est essentiellement la même infraction, ce qui peut contrevenir à diverses lois et principes juridiques¹⁰.

Pour le Canada, ces modèles de législation et d'application provoquent des questions juridiques délicates sur le caractère arbitraire de la loi et sur son application. Si l'on ajoute à cela un examen des façons profondément néfastes dont le discours judiciaire entretient un faux récit unidimensionnel sur le consentement, les représentations racistes et sexistes des victimes méritantes et non méritantes, et des stéréotypes néfastes sur les travailleurs et travailleuses du sexe et les tiers, il est clair que nous devons changer ces pratiques si nous voulons sérieusement respecter nos engagements juridiques en matière de respect des droits de la personne et des droits du travail et garantir l'accès à la justice. Par conséquent, nous demandons aux législateurs et aux décideurs canadiens d'envisager de prendre les mesures immédiates suivantes :

1. **Donner la priorité à une évaluation indépendante de la loi pénale sur la traite des personnes**, dans sa création, sa mise en œuvre et son application, en mettant l'accent sur ses

Voir, p. ex., notre rapport technique aux pages 92-94, 98-104, voir également O'Doherty, 2015.

⁹ Par exemple : *Abara et Kulafofski*, 2018; *Ahmed et Ngoto*, 2019; *Antoine*, 2020; *Charboneau*, 2019; *Chisholm*, 2018; *Farougi*, 2020; *Finestone*, 2017; *J. G.*, 2021; *Jean*, 2020; *Joseph*, 2020; *Kassongo*, 2019; *J. L. M.*, 2017; *Lopez*, 2018; *Mercer*, 2017; *Robitaille*, 2017; *Safieh*, 2018; *Strickland-Prescod*, 2019; *Webber*, 2019. Voir, p. ex. notre rapport technique aux pages 44-60, en particulier le tableau 11 : Peines d'emprisonnement maximales et minimales, avant et après l'introduction de la LPCPVE, p. 46 et annexe D : Peines d'emprisonnement générales, avant et après l'introduction de la LPCPVE, p. 115.

¹⁰ Voir notre rapport technique aux pages 94-97.

conséquences voulues et involontaires, en particulier pour les Noirs, les Autochtones et les personnes de couleur, les minorités sexuelles et de genre, et les immigrés qui travaillent dans le commerce du sexe.

2. **Adopter une approche de la réglementation du commerce du sexe fondée sur des données probantes et sur les droits**, sur la base de consultations sérieuses avec les personnes qui travaillent dans le commerce du sexe et en consultant un ensemble important et croissant de données empiriques canadiennes sur les nombreux méfaits de modèles asymétriques et d'autres modèles de criminalisation¹¹. Le Canada ne peut pas continuer à « criminaliser » et à « punir » pour se sortir de problèmes sociaux très complexes qui sont dus à des inégalités et à des injustices systémiques historiques et permanentes, comme le suggère la réforme d'autres lois, notamment celles relatives à la « guerre contre la drogue ».
3. **Dissocier la traite des personnes des infractions liées au travail du sexe en abrogeant la LPCPVE**, qui est fondée sur une idéologie plutôt que sur des données empiriques et qui reflète les croyances d'un groupe restreint (en particulier les féministes radicales), et se concentrer sur la prévention et la lutte contre l'exploitation (criminelle) et d'autres violations flagrantes des droits de la personne qui se produisent dans de nombreux autres secteurs du travail (en particulier pour les travailleurs en situation précaire et les migrants) et dans les chaînes d'approvisionnement mondiales des entreprises canadiennes et de leurs filiales opérant à l'étranger.
4. **Aborder le problème de l'accès différencié aux droits et aux recours, y compris la restitution, pour les victimes de la traite des personnes ou d'autres actes de violence**, en particulier l'accès très différent à la justice vécu par les Noirs, les Autochtones et les personnes de couleur, les minorités sexuelles et de genre, et les immigrés. Le Canada doit prendre des mesures immédiates pour mettre pleinement en œuvre les recommandations des organismes internationaux et des multiples commissions d'enquête gouvernementales, en particulier celles portant sur la violence dans le maintien de l'ordre, le racisme systémique dans le système de justice pénale, la vérité et la réconciliation, et les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.
5. **Entamer le travail bien plus complexe qui consiste à s'attaquer aux causes structurelles profondes de l'inégalité et de l'exploitation (et investir en la matière)**, notamment en donnant la priorité à l'exploitation du travail dans toutes les professions et à l'exploitation des personnes migrantes (en particulier les travailleurs temporaires et les étudiants étrangers), en tenant compte des concepts internationalement reconnus de travail forcé, contraint et non libre et du droit à un travail décent.

¹¹ Voir O'Doherty, 2011 et 2015 pour plus de détails sur les répercussions des formes indirectes et directes de criminalisation sur les travailleurs et travailleuses du sexe.

Annexe A : Liste des publications sur la traite des personnes

- Millar, H. et T. O'Doherty. Rapport technique : *Canadian human trafficking prosecutions and principles of fundamental justice: A contradiction in terms?* (Vancouver : Centre international pour la réforme du droit pénal, juin 2020). Accessible à l'adresse suivante : <https://icclr.org/wp-content/uploads/2020/06/Millar-and-ODoherty-Technical-Report-on-Canadian-Human-Trafficking-Prosecutions-1.pdf?x51772>
- Millar, H. et T. O'Doherty. « Racialized, Gendered, and Sensationalized: An Examination of Canadian Anti-Trafficking Laws, their Enforcement, and their (Re)Presentation ». (2020) 35:1 33:3 *Revue canadienne droit et société* 23-44. DOI : <https://doi.org/10.1017/cls.2020.2> Également disponible via CanLII [https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2020CanLIIDocs3672?zoupio-debug#!fragment/\(hash:\(chunk:\(anchorText:"\),notesQuery:",scrollChunk:!n,searchQuery:'racialized,%20gendered%20and%20sensationalized',searchSortBy:RELEVANCE,tab:search\)\)](https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2020CanLIIDocs3672?zoupio-debug#!fragment/(hash:(chunk:(anchorText:)
- Kaye, J., H. Millar et T. O'Doherty. « Exploring Human Rights in the Context of Enforcement-Based Anti-Trafficking in Persons Responses » dans J. Winterdyk et J. Jones (éds.) *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Palgrave International (juillet 2019). Accessible à l'adresse suivante : https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-319-63192-9_36-1
- O'Doherty, T., H. Millar, A. Clancey et K. Mackenzie. « Misrepresentations, Inadequate Evidence, and Impediments to Justice: Critical Reflections on the Human Rights Impacts of Canada's Anti-Trafficking Legal Efforts » dans Durisin, E. M., van der Muelen, E. et Bruckert, C. (éds.), *Red Light Labour: Sex/Work: Regulation, Agency, and Resistance*. UBC Press. pp. 104-120. (2018).
- Millar, H., T. O'Doherty et K. Roots, « A Formidable Task: Reflections on Obtaining Legal Empirical Evidence on Human Trafficking in Canada », *Anti-Trafficking Review* No 8 (2017) : Special Issue– Where's the Evidence? Accessible à l'adresse suivante : <https://www.antitraffickingreview.org/index.php/atrjournal/article/view/225>
- Millar, H. et T. O'Doherty en collaboration avec la SWAN Vancouver Society, *Key Findings : The Palermo Protocol & Canada: The Evolution and Human Rights Impacts of Antitrafficking Laws in Canada (2002-2015)*. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, 2015. Accessible à l'adresse suivante : <https://icclr.org/publications/the-palermo-protocol-canada-the-evolution-and-human-rights-impacts-of-anti-trafficking-laws-in-canada-2002-2015/>

Annexe B : Liste des publications supplémentaires liées au commerce du sexe

- O'Doherty, T. et Waters, I. (2019). « Gender, victimization, and commercial sex: A comparative study », *Atlantis*, 40(1), 18-29.
- O'Doherty, T. 2015. *Victimization in the Canadian Off-Street Sex Industry*, dissertation de doctorat, École de criminologie, Simon Fraser University.
- O'Doherty, T. (2011). « Criminalization and Off-Street Sex Work in Canada », *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, 53(3), 217- 245.

O'Doherty, T. (2011). « Victimization in Off-street Sex Work », *Violence Against Women*. 17(7), 1-20.