



CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

LES VICTIMES DE LA TRAITE À DES FINS SEXUELLES
EN AMÉRIQUE : ÉTAT DES LIEUX DES STRATÉGIES
PUBLIQUES ET PISTES POUR L'AVENIR, 2000-2019

Mai 2020

www.cipc-icpc.org

Les victimes de la traite à des fins sexuelles en Amérique : état des lieux des stratégies publiques et pistes pour l'avenir, 2000-2019.

Mai 2020

Rapport thématique élaboré par le Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC)

Supervision : Michelle Côté Ph.D., Ariane de Palacio Ph. D., Ann Champoux et Pier Alexandre Lemaire

Coordination, recherche et rédaction : Yasmina Aziki Ph.D.

Révision et mise en page : Laurence Poulin

Nous souhaitons également remercier Ana Milena Orrego Salazar et Marine Bloch, chargées de projets et analystes, pour leur contribution scientifique à ce rapport.

Nous souhaitons remercier les membres de l'équipe du CIPC qui ont contribué à la réalisation de ce rapport pour leur soutien, leurs précieux conseils et leur révision.

Cette publication a été rendue possible grâce au soutien financier du ministère de la Sécurité publique du Canada.

Centre international pour la prévention de la criminalité

3535, Avenue du Parc, 4^e étage

Montréal, Qc

Canada

H2X 2H8

www.cipc-icpc.org

C'est avec honneur et enthousiasme que nous présentons ce rapport thématique sur les victimes de la traite à des fins sexuelles en Amérique. Cette publication souhaite faire un état des lieux des stratégies publiques et établir certaines recommandations à la lumière des recherches et constats avérés.

La période 2000-2019 a été déterminante en ce qui concerne la lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle. En effet, elle a vu éclore une série de mesures législatives et organisationnelles spécifiques à ce crime. Du Protocole de Palerme, premier fondement légal international signé en 2000 aux différentes stratégies nationales adoptées par la suite, ce rapport thématique nous permet de comprendre comment la question de la traite a été abordée par sept pays d'Amérique, dont le Canada. Près de 20 ans après, le temps est au constat : des efforts restent encore à fournir pour arriver à contenir ce phénomène mondial.

L'originalité de ce rapport repose sur l'inclusion d'un critère nouveau, issu de la stratégie nationale de lutte contre la traite : l'autonomisation. Ce critère place la victime au centre de nos préoccupations. Pouvoir l'accompagner dans le processus judiciaire, assurer sa sécurité et son bien-être, que la victime soit citoyenne ou migrante, est incontournable.

La création d'instrument *ad hoc* de lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle n'est qu'à ses débuts et une véritable action concertée transversale, entre les acteurs doit être une priorité. Concrètement, cela signifie qu'un arrimage optimal entre les différents services de protection des victimes, de prévention de la traite et de poursuite des auteurs doit être mis en place au niveau national, mais également provincial et local. **Cela nous mène à l'élément le plus important de ce rapport : la centralité de la victime. Qu'il s'agisse de sa protection ou pour les besoins de l'enquête, la victime doit être le pivot de la réflexion des politiques dans la recherche de réponses concrètes apportées à la traite.** C'est un élément d'autant plus essentiel que nous sommes à présent pleinement engagés dans les objectifs de développement durables définis par l'ONU en 2016, où la priorité est mise sur la protection des droits de l'Homme, en particulier des personnes les plus vulnérables, à savoir les femmes et les enfants.

De nombreuses évaluations se sont concentrées sur les progrès de la mise en œuvre de projets et de l'obtention de résultats, plutôt que sur le suivi de ces résultats ou de l'impact des politiques, tandis que la nature cachée de la traite des êtres humains rend toujours aussi difficile l'établissement de bases de référence permettant le suivi de son évolution. Ces évaluations sont essentielles pour l'amélioration des programmes et, par voie de conséquence, le renforcement des capacités au plan local, régional et national.

Nous ne connaissons pas encore l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la traite des femmes et des filles. Mais, plusieurs organisations, dont l'ONUSUDC, observent et notent une augmentation des risques sur la santé et la sécurité des victimes et craignent l'éclosion de ce type de crime dans le contexte de précarité augmentée¹.

Parmi nos recommandations, nous préconisons aux gouvernements et aux responsables locaux de prendre les mesures appropriées suivantes pour lutter contre ce crime : définir un cadre légal ciblé sur la protection des victimes et non juste sur la poursuite des auteurs ; améliorer la collégialité de l'information entre les services ; s'impliquer davantage dans l'autonomisation de la victime, partie prenante de l'enquête mais aussi première touchée par ce crime. En résumé, il s'agira de coordonner, au moyen des dispositifs institutionnels indiqués, les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert – horizontalement et verticalement – à tous les niveaux, afin d'assurer leur cohérence avec l'ensemble des objectifs socioéconomiques pertinents et afin de veiller à ce qu'elles contribuent, en premier lieu, à la protection des victimes.

¹ https://www.unodc.org/documents/AdvocacySection/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf.

Nous devons faire de notre mieux, dans les deux décennies qui vont suivre, pour apprendre ensemble de nos réussites, mais également de nos limites, afin de nous engager de concert dans une lutte totale et sans merci contre la traite des femmes et des filles à des fins d'exploitation sexuelle.

Nous souhaitons remercier le ministère de la Sécurité publique du Canada qui grâce à son financement, a rendu possible la rédaction de ce Rapport. Également, nous remercions le support de l'équipe du CIPC pour leur précieuse collaboration qui contribue chaque jour à soutenir l'avancement des pratiques internationales en matière de prévention de la criminalité.

A handwritten signature in cursive script, reading "Ann Champoux".

Ann Champoux
Directrice générale

TABLE DES MATIÈRES	5
LISTE DES ACRONYMES.....	6
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1. ÉVOLUTION DES MÉCANISMES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DEPUIS 2000	11
1.1 LA CONVENTION DE PALERME : PREMIÈRE BASE LÉGALE INTERNATIONALE DANS LA LUTTE CONTRE LA TRAITE	11
1.1.1 L’application du Protocole de Palerme dans le système interne canadien	12
1.1.2 L’application du Protocole de Palerme aux États-Unis.....	15
1.1.3 La mise en œuvre institutionnelle du Protocole de Palerme en Amérique centrale.	15
1.1.4 La coopération régionale et internationale : une initiative indispensable face à un phénomène mondial	17
CHAPITRE 2. POUR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DE LA VICTIME EN ACCORD AVEC LE PRINCIPE DE PROTECTION CONTRE LA TRAITE	24
2.1 LE DÉFI D’UNE COORDINATION EFFICACE ENTRE LES ACTEURS POUR LA PROTECTION DES VICTIMES ET LA POURSUITE DES TRAFIQUANTS.....	24
2.2 LA JUSTICE ET L’ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE : PLACER LA PROTECTION DE LA VICTIME AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS.....	28
2.3 L’IMPORTANCE DU RÔLE DE LA POLICE DANS LA PROTECTION DES VICTIMES	30
CHAPITRE 3. PROTECTION ET AUTONOMISATION : LA VICTIME DE TRAITE SEXUELLE AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS POUR L’AVENIR.....	32
3.1 LA PROTECTION DES VICTIMES MIGRANTES : UNE PRIORITÉ.....	32
3.2 LA PROTECTION PAR LA RÉPARATION POUR LES VICTIMES : UN ÉLÉMENT IMPORTANT DE LEUR AUTONOMISATION.....	34
3.3 LA PROTECTION DES VICTIMES MINEURES MIGRANTS ET DES PERSONNES AUTOCHTONES, PARTICULIÈREMENT VULNÉRABLES : UNE NÉCESSITÉ	36
3.4 L’INFORMATION : UN ENJEU CENTRAL POUR COMPRENDRE LES ENJEUX PROFONDS DE LA TRAITE	38
CONCLUSION.....	41
RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DU CIPC.....	42

BID Banque interaméricaine de développement
 CAVAC Centre d'aide aux victimes d'actes criminels
 CCSJ Centre canadien de la statistique juridique
 CIPC Centre international pour la prévention de la criminalité
 CNCTP Centre national de coordination contre la traite des personnes
 CRM Conférence régionale sur les migrations
 EILP Équipe intégrée de lutte contre le proxénétisme
 ESEC Unité de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales
 FBI Bureau fédéral d'investigation
 FCT Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis
 GRC Gendarmerie royale du Canada
 HCR Haut-Commissariat pour les réfugiés
 HSTC *Human Smuggling and Trafficking Center*
 HTPU *Human Trafficking Prosecution Unit*
 ICAT Groupe inter institutions de coordination contre la traite des personnes
 INM Institut national d'immigration
 INTERPOL Organisation internationale de police criminelle
 OCTIP *Office to Combat Trafficking in Persons*
 OEA Organisation des états américains
 OIM Organisation internationale des migrations
 OIT Organisation internationale du travail
 ONU Organisation des Nations unies
 ONUDC Office des Nations unies contre la drogue et le crime
 OSCE Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
 PARCLC Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité
 SVPM Service de police de la Ville de Montréal
 UNHCR Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
 UNICEF Fonds des nations unies pour l'enfance
 USAID Agence des États-Unis pour le développement international

La traite humaine est un fléau qui touche malheureusement une grande partie des pays du monde. Elle est exacerbée par les conflits, les catastrophes naturelles et la fragilité économique de certains pays qui poussent les individus à migrer pour des conditions de vie meilleures (ONU DC, 2016). Ainsi, selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONU DC), en 2010, des victimes de la traite issues d'au moins 127 pays du monde ont été détectées dans 137 pays. C'est, en définitive, un phénomène international. Selon le Groupe inter institutions de coordination contre la traite des personnes (ICAT), la majorité des victimes de la traite sont des femmes et des filles, même si les garçons et les hommes en sont également victimes, mais dans une proportion moindre. Elles représentent près de 71 % des victimes recensées de la traite dans le monde. Selon le même organisme, la traite à des fins d'exploitation sexuelle représente à elle seule 54 % de toutes les formes de traite, les femmes représentant dans ce cas 96 % des victimes. En effet, elles sont les personnes les plus vulnérables en raison d'inégalités profondes liées au genre (ICAT, 2019).

Si la traite à des fins sexuelles est loin d'être un phénomène nouveau, elle n'a suscité un intérêt international qu'à partir de 1994, lorsque la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la violence contre les femmes, Radhika Coomaraswamy, a inclus, pour la première fois, la notion de trafic au cœur de cet enjeu². Mettant l'accent sur la nécessité de revoir la définition de l'exploitation sexuelle, elle propose en effet de lier le phénomène à celui de la migration, le rendant, ainsi, transnational. Dans son rapport, elle met également en exergue, pour la première fois, l'articulation du trafic entre frontières étatiques mais aussi intra-États³. En définitive, la traite des femmes à des fins sexuelles est réellement un crime ancré dans le mouvement.

Suite à ce rapport, en 2000, le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants est adopté⁴. Également appelé Protocole de Palerme, il vient non seulement concrétiser la nécessité d'une intervention internationale concertée, mais bouleverse également les cadres législatifs et judiciaires des États signataires. Entré en vigueur en 2004, il identifie toute personne ayant fait l'objet d'un trafic comme étant victime d'une exploitation. Le Protocole de Palerme devient ainsi « un instrument universel qui porte sur tous les aspects de la traite des personnes »⁵. Cependant, il laisse à la discrétion des États la définition des termes exploitation sexuelle, esclavage, travail forcé et pratiques similaires à l'esclavage ou à la servitude (Gallagher, 2001). Cette convention internationale est donc soumise à une application à géométrie variable, pouvant parfois s'avérer contre-productive, amenant certains États à criminaliser une victime de la traite⁶. C'est bien ce qu'a souligné le 14 mai 2018 la Rapporteuse spéciale auprès du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, qui insiste sur la nécessité constante d'une approche de la question de la traite des personnes centrée en priorité sur la protection des droits de l'Homme⁷.

Près de 20 ans après l'adoption de la Convention de Palerme, il est donc temps de revenir sur l'essence même de ce texte fondateur : la protection des victimes au nom des principes de sauvegarde des droits de l'Homme. Cet impératif s'inscrit dans la lignée des Objectifs de Développement Durable (ODD) de l'Organisation des Nations unies (ONU), adoptés en août 2015 dans le cadre de l'Agenda 2030 pour l'éradication de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie de tous⁸. L'objectif 5 de cet ambitieux programme consiste en effet à

² Preliminary report submitted by the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1994/45, 22 November 1994, United Nations.

³ *Ibidem*.

⁴ https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_fr.pdf

⁵ Cf. Préambule du Protocole.

⁶ ICAT, Issue Brief : Non-Punishment of victims of trafficking, 2019.

⁷ Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 14 May 2018, Human Rights Council, ONU.

⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

« Parvenir à l'égalité des sexes en autonomisant les femmes et les filles », et le second point en particulier portes sur la lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle. Dans une approche globale, cette question s'inscrit également dans le cadre de l'objectif de justice et de paix pour la construction d'une société inclusive, au développement durable (ODD 16)⁹.

Le combat contre la traite des femmes et des filles à des fins sexuelles repose autant sur la responsabilité des États dont sont issues les victimes que sur celle des pays qui les reçoivent. L'approche de cette question multidimensionnelle repose ainsi sur une interaction constante des acteurs internationaux, régionaux et locaux. Dans ce cadre, le Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC) souhaite s'engager aux côtés des principaux acteurs pour la lutte contre ce fléau mondial.

En tant que promoteur depuis sa fondation des directives et du protocole des Nations unies, le CIPC a toujours cherché à savoir comment les politiques et les stratégies peuvent être adaptées de manière à prévenir la violence, comme la traite des êtres humains, et à protéger les droits des populations les plus à risque. Le CIPC a régulièrement produit une analyse comparative internationale sur des sujets liés à la prévention de la criminalité et de la violence. Dans cette lignée, le présent rapport explore comment des pays d'Amérique centrale, du Mexique, des États-Unis et du Canada travaillent pour prévenir la traite sexuelle des femmes et des filles migrantes.

Comme nous le savons, les femmes et les filles qui migrent sont particulièrement vulnérables et souvent sujettes à l'exploitation économique et sexuelle, que ce soit dans leur pays d'origine, pendant le voyage ou l'arrivée à destination. La manière dont les pays et les organisations supranationales définissent leurs politiques et stratégies pour prévenir ce type de violence est fondamentale. Ce rapport vise à mettre en lumière des avancées, mais également des carences de la stratégie actuelle des États afin de cerner les opportunités et les problèmes de gouvernance en la matière. Pour ce faire, ce travail va examiner en préambule l'ensemble des cadres juridiques et politiques de coordination de lutte contre la traite des femmes et des filles, puis va, procéder en trois étapes : 1) premièrement, nous examinerons comment les mécanismes internationaux de gouvernance répondent à ces problèmes spécifiques, et comment leurs programmes et recommandations sont mis en œuvre au niveau national et régional ; 2) ensuite, nous décrirons et analyserons comment les cadres juridiques et les stratégies nationales envisagent l'interaction entre les parties prenantes concernées en termes de participation, de collaboration et de leadership; 3) et enfin, nous chercherons à comprendre comment les stratégies nationales prennent en compte le processus spécifique de victimisation et d'autonomisation des femmes et des filles qui migrent et comment elles assurent leur protection.

Le Protocole de Palerme relatif à la traite des personnes précise trois principes pour lutter contre ce crime : prévenir et combattre la traite des personnes ; protéger et aider les victimes de la traite ; et promouvoir la coopération entre les États parties, d'après l'article 2 (ONU, 2005).

D'après l'ONUUDC, en accord avec les principes dégagés par le Protocole de Palerme, on entend par traite des personnes :

- L'acte de recrutement, transport, transfert, hébergement ou accueil de personnes.
- Au moyen de la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, l'enlèvement, la fraude, la tromperie, l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre.
- Aux fins d'exploitation, c'est-à-dire de la prostitution d'autrui, l'exploitation sexuelle, le travail forcé, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, et le prélèvement d'organes¹⁰.

L'exploitation sexuelle n'étant définie dans aucun autre instrument juridique international, sa définition et donc, la lutte contre ce phénomène, reposent sur les instruments nationaux et l'interprétation des États. Afin d'assurer

⁹<https://www.unicefusa.org/stories/sustainable-development-goals-aim-end-human-trafficking/29864>

¹⁰ Référentiel d'aide à la lutte contre la traite des personnes, ONUUDC, 2006.

une meilleure prise en charge et protection des victimes, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies a défini en 2010 les contours des droits inhérents aux victimes de la traite selon les principes dégagés par les conventions internationales¹¹. Les principaux droits de l'Homme concernés par la traite sont le droit à la vie, l'interdiction de la discrimination, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit d'accès à un tribunal, à l'égalité devant un tribunal et à un procès équitable, le droit de ne pas être soumis à l'esclavage, à la servitude, au travail forcé ou au travail obligatoire, le droit de ne pas être soumis à la torture et/ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le droit à la liberté d'association, le droit à la liberté de circulation, le droit à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale, le droit à des conditions de travail justes et favorables, le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à la sécurité sociale. Plus précisément, les droits de l'Homme particulièrement inhérents aux femmes et aux filles sont l'interdiction de la discrimination sexiste, le droit de ne pas subir la violence sexiste, le droit de se marier avec libre et plein consentement et l'interdiction de l'exploitation de la prostitution. Les États ont donc le devoir de faire respecter ces droits sur leur territoire, mais également à l'étranger. Il est ainsi attendu qu'ils agissent avec précaution pour prévenir la traite, poursuivre les trafiquants et protéger, mais aussi soutenir les victimes.

Bien que proches, les termes « traite des personnes » et « trafic illicite des migrants » n'ont pas la même signification (HCR, 2006). La traite est liée à la notion d'exploitation aggravant les conditions d'immigration irrégulière de la personne (Gosh, 1998). Elle est, selon le Conseil canadien pour les réfugiés, plus grave que l'immigration irrégulière. Le tableau suivant résume les enjeux entourant cette question :

Tableau 1 : Tableau des enjeux entre la traite et le trafic

Traite des personnes (Protocole relatif à la traite)	Trafic des migrants (Protocole relatif au trafic)
<ul style="list-style-type: none"> - Immigration légale ou illégale - Déplacement de personnes d'un pays à l'autre ou à l'intérieur d'un pays - Caractère forcé : la personne n'est pas consentante. Usage de menaces ou emploi de la force, de la contrainte et de la fraude - Exploitation : travail forcé, prostitution forcée ou autres formes d'esclavage - La personne est en captivité lorsqu'elle arrive à destination - But : Exploitation/abus - Le migrant est victime de la traite 	<ul style="list-style-type: none"> - Immigration illégale - Déplacement de personnes d'un pays à un autre - Caractère volontaire : la personne est consentante (elle paye pour entrer clandestinement dans un pays) - Les migrants clandestins sont généralement libres lorsqu'ils arrivent à destination - But : passage illégal - Le migrant est objet du trafic
<p>Lorsque des enfants sont impliqués, il s'agit toujours de traite. Il ne peut y avoir de consentement au trafic de la part d'un mineur.</p>	

Source : Jimenez, E. (2011), « La place de la victime dans la lutte contre la traite des personnes au Canada », *Criminologie*, 44 (2), p.199–224.

La plupart des victimes de la traite subissent une exploitation sexuelle, et, parmi elles, une majorité sont des femmes (ONUDC, 2012, Gendarmerie royale du Canada (GRC), 2014, Polaris, 2019). La victime de traite à des fins d'exploitation sexuelle est sous le contrôle d'un proxénète, « qui devient un trafiquant à des fins d'exploitation sexuelle lorsqu'il se conduit de façon à pousser la prostituée à croire raisonnablement que sa sécurité ou celle

¹¹ Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies, 2010

d'une personne qu'elle connaît sera compromise si elle n'offre pas ou ne fournit pas les services sexuels demandés » (GRC, 2014).

La question de la traite étant intimement liée à l'expérience humaine de la victime, la participation de celle-ci est essentielle à son autonomisation et au bon déroulement de l'enquête. En raison de sa complexité, la lutte contre la traite des êtres humains nécessite donc un effort multidisciplinaire reposant sur la collaboration des expertises entre organismes publics, privés ou issus de la société civile pouvant avoir un lien avec la traite des êtres humains. L'idée serait de comprendre la portée humaine du phénomène pour apporter des réponses ciblées et efficaces.

Cette étude documentaire des politiques publiques américaines se situe dans un cadre temporel allant de 2000, date d'adoption du protocole de Palerme, à 2019, presque de nos jours. Notre approche méthodologique repose sur l'étude, en premier lieu, de documents officiels comme les traités et textes de lois des pays concernés, les débats parlementaires, la jurisprudence, que nous avons analysés à la lumière des rapports nationaux et internationaux sur la question de la traite des femmes et des filles à des fins d'exploitation sexuelle. Elle repose également sur des articles scientifiques récents. Nous avons sélectionné l'ensemble de ces documents en fonction de leur pertinence vis-à-vis du thème qui nous préoccupe aujourd'hui, ce qui implique la mise à l'écart de la question de la traite à des fins d'esclavage et de travail forcé, que nous considérons être une thématique en soi, impliquant une grille différente d'analyse.

La traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle nécessitant une approche holistique, nous avons confronté les documents officiels aux chiffres et statistiques sur la question afin de dégager des tendances globales. Dans ce cadre, nos critères d'analyse sont les mesures de protection, de prévention et de poursuite judiciaire, appliquées en conformité à l'esprit du protocole de Palerme. Mais l'originalité de ce rapport repose sur l'inclusion d'un critère nouveau, issu de la stratégie nationale canadienne de lutte contre la traite : l'autonomisation¹². Ce critère entre en effet dans le cadre des ODD et de la vision donnée par différentes institutions internationales de la place centrale donnée aux victimes dans la lutte contre la traite. Grâce à cela, nous apportons une dimension nouvelle d'analyse qui bouleverse le paysage des études sur la question. En tentant d'apporter des réponses du point de vue des victimes, nous allons proposer des solutions concrètes pouvant amener à une meilleure compréhension de la traite à des fins sexuelles. En effet, bien connu des services de police et de justice, ce phénomène reste néanmoins difficile à quantifier en raison de l'opacité du monde autour duquel il évolue¹³. En nous centrant sur la victime, son degré d'autonomisation au regard des principes des droits de l'Homme, nous allons pouvoir mettre en évidence les réponses apportées par les gouvernements pour sa protection et la poursuite des tortionnaires. En nous penchant sur les mécanismes horizontaux et verticaux mis en place par les acteurs étatiques, c'est une étude de la coordination des acteurs que nous proposons ici. Enfin, toujours dans le cadre de la centralité de la victime, il s'agit d'étudier les mécanismes de prévention, leur efficacité, au regard des nouveaux enjeux migratoires auxquels sont confrontés les États d'Amérique.

¹² Sécurité publique Canada, Stratégie nationale de lutte contre la traite des personnes 2019-2024, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2019-ntnl-strtg-hmnn-trffc/index-fr.aspx>.

¹³ Centre canadien de la statistique juridique, La traite des personnes au Canada, 2016, diffusé le 27 juin 2018.

1. Évolution des mécanismes juridiques et institutionnels depuis 2000

1.1 La Convention de Palerme : première base légale internationale dans la lutte contre la traite

La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (CNUOTO), également appelée Convention de Palerme, est l'instrument international principal dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Adoptée le 15 novembre 2000 en vertu de la résolution 55/25, la Convention de Palerme est entrée en vigueur le 29 septembre 2003. Elle est complétée de trois Protocoles spécifiques : le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer et le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

Le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants (ci-après Protocole de Palerme ou Protocole) nous intéresse tout particulièrement. Entré en vigueur le 25 décembre 2003, il est le premier instrument juridique international à définir le crime de la traite des personnes. L'objectif est simple : promouvoir une communauté d'approches nationales afin de créer et renforcer une coopération internationale pour lutter contre cette problématique (article 2). Dans ce cadre, le Protocole préconise « une approche holistique » fondée sur la prévention, la protection et la punition du trafic de personnes (approche « 3 P »). Cette approche repose sur une définition contenue dans l'article 3(a) du Protocole :

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

Cet article précis du Protocole distingue entre la traite à des fins de prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle d'une part ; et le travail forcé ou des pratiques analogues à l'esclavage de l'autre. Cependant, comme le constate Roger Plant, directeur du Programme d'Action spéciale pour combattre le travail forcé au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT), ces définitions laissent un certain nombre de choses en suspens¹⁴. Le concept d'exploitation dans le cas de la prostitution, tout d'abord, peut être difficile à déterminer, lorsque différents pays ont des approches différentes de sa légalisation ou de sa criminalisation. Des difficultés beaucoup plus importantes peuvent survenir en ce qui concerne des termes tels que l'exploitation, la coercition et la servitude. Ces termes ne sont pas définis comme tels en droit international. Il existe une définition de la servitude pour dettes dans un instrument juridique international, la Convention supplémentaire des Nations Unies de 1956 pour l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques similaires à l'esclavage. Le Protocole de Palerme dispose pourtant de zones d'ombres rendant difficile une application uniforme des mesures de lutte contre la traite des personnes. Par la suite, le Protocole a été complété par divers programmes de l'ONU.

Le Plan d'Action mondial des Nations unies pour la lutte contre la traite de personnes adopté en 2010, par exemple, propose une articulation autour, cette fois, de quatre piliers (« 4 P ») : Prévenir la traite des personnes, protéger et aider les victimes de la traite des personnes, poursuivre les auteurs de la traite et renforcer les partenariats établis pour lutter contre la traite des personnes (ONU, 2010).

¹⁴ Roger Plant, *Trafficking in Destination Countries : The Forced Labour Dimensions*, Symposium on Trafficking in Human beings (ILO), Tokyo, Japan, 2003, http://ilo.ch/public/english/region/asro/tokyo/pdf/2003tr_plant.pdf.

D'autres conventions, plus anciennes, renforcent le Protocole de Palerme afin de mener une riposte globale contre la traite des personnes (Ex : Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui de 1949, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes de 1993).

Cet important protocole est soutenu et appliqué par une multitude d'organes internationaux comme le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Fonds des nations unies pour l'enfance (UNICEF) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR). D'un point de vue régional, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), à laquelle adhèrent les États-Unis et le Canada, applique également les principes issus du Protocole de Palerme. En 2003, l'OSCE crée le Bureau et le poste de Représentant(e) spécial(e) et coordinateur/coordinatrice pour la lutte contre la traite des êtres humains afin d'aider les États participants à élaborer et à appliquer des politiques efficaces de luttes contre la traite des êtres humains. Ainsi, « Le Bureau du/de la Représentant(e) spécial(e) promeut une approche centrée sur la victime et fondée sur les droits de l'Homme pour protéger les victimes »¹⁵. Enfin, des organisations non-gouvernementales, comme le CIPC sont également impliquées pour assister les autorités dans leur application du Protocole, avec notamment la parution d'un rapport sur la question en 2014.

Cet instrument juridique international inédit permet donc une action concertée en matière de lutte contre la traite des personnes. Fondée en principe sur une définition commune, le Protocole de Palerme consacre l'importance de la circulation des informations permettant de mieux saisir ce fléau qui n'épargne pratiquement aucun pays du monde. Malgré son ambition d'être un catalyseur global de bonnes pratiques, ce protocole reste inégalement appliqué parmi les pays signataires. Faisant de la traite humaine un crime transnational avant tout, il peut entraîner par exemple un durcissement de la législation en matière d'immigration et un renforcement du contrôle aux frontières, au détriment de la priorisation de la protection des victimes (Jordan, 2002, Lee 2011). En étudiant son impact depuis sa signature, ici aux États-Unis, Canada, Mexique, Guatemala, Salvador et Nicaragua, ce rapport tente de déceler les bonnes pratiques dans l'application du Protocole mais va également mettre en avant les écueils des stratégies publiques sur la question.

1.1.1 L'application du Protocole de Palerme dans le système interne canadien

Le Canada est un pays d'origine, de transit et de destination de la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle (Département d'État américain, 2019). La traite à des fins d'exploitation sexuelle concerne principalement l'industrie du sexe, en particulier au sein des milieux de prostitution, de danse exotique et de massage érotique (CIPC, 2014, The Human Trafficking Institute, 2018).

L'article 5 du Protocole de Palerme exige que chaque État promulgue une loi nationale incriminant la conduite décrite à l'article 3. Le Canada a ratifié le Protocole sur la traite des êtres humains en 2002 et a pris un certain nombre de mesures pour s'acquitter de ses obligations. L'interdiction de la traite des êtres humains au Canada est entrée en vigueur pour la première fois par la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 2002. La traite des êtres humains a ensuite été ajoutée au Code criminel en 2005 (loi C-49), suivie de récentes modifications concernant la condamnation des auteurs de la traite des enfants en 2010, constituant le fondement le plus important de la réponse de la justice pénale. Néanmoins, comme le souligne Maria Grazia Giammarinaro, Rapporteuse spéciale de l'OSCE et coordinatrice pour la lutte contre la traite des êtres humains, le nombre de procédures pénales pour délits de traite reste une réalité au Canada, comme dans la plupart des États participants de l'OSCE¹⁶.

¹⁵<https://www.osce.org/fr/combating-human-trafficking>, consulté le 15 avril 2020.

¹⁶ Organization for Security and Co-operation in Europe, Report by Maria Grazia Giammarinaro, OSCE Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Canada from 06-12 August 2011, Vienna, March 2012.

Le Code criminel est donc le seul outil légal qui dispose d'instruments permettant de lutter spécifiquement contre la traite des personnes. Il s'agit de quatre articles : 279.011 (traite de personnes âgées de moins de dix-huit ans), 279.02 (avantage matériel) et 279.03 (rétention ou destruction de documents) et 279.04 (définition de l'exploitant). Au Canada, l'exploitation signifie amener une personne à fournir son travail ou ses services, par des agissements auxquels il est raisonnable de s'attendre, compte tenu du contexte, en lui faisant croire qu'un refus de sa part mettrait en danger sa sécurité ou celle d'une personne qu'elle connaît (article 279.01). Il est important de noter qu'il est le seul pays à offrir cette définition autonome de l'exploitation dans sa législation. De plus, en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (L.C. 2001, ch.27, paragraphe 1(1)) tout citoyen canadien ou résident permanent ayant eu recours, à l'étranger, des services sexuels, moyennant rétribution d'une personne mineure est réputé avoir commis l'infraction au Canada¹⁷.

Ces dispositions légales concernent des domaines de compétence fédérale et provinciale, particularité du système fédéraliste canadien. Par exemple, le droit pénal et la procédure pénale ainsi que la délivrance de permis de séjour temporaire ou d'autres permis aux personnes victimes de la traite à l'étranger sont de compétence fédérale (loi). C'est ainsi que les initiatives canadiennes au niveau fédéral regroupent l'amendement au Code pénal pour ajouter une infraction de traite des êtres humains, l'extension d'un programme de permis de séjour temporaire (PST) aux personnes victimes de la traite à l'étranger, des campagnes de sensibilisation. D'autres questions telles que les services aux victimes, l'indemnisation de l'État, l'aide sociale et l'aide juridique sont réglementées par la province, ce qui entraîne une variation de la couverture et des critères d'admissibilité d'un bout à l'autre du Canada. Enfin, certaines initiatives sont partagées entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, parmi elles, subvenir aux besoins des victimes¹⁸.

Le Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes, coprésidé par la Sécurité publique du Canada et le ministère de la Justice, constitue le point de coordination des efforts de 17 ministères et organismes. L'un des partenaires chargés de l'application de la loi pour ce groupe de travail est le Centre national de coordination contre la traite des personnes (CNCTP) de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Fondé en 2015, le CNCTP sert de point de liaison national pour l'application de la loi avec pour objectif de combattre les organisations criminelles impliquées dans la traite des personnes¹⁹. Il est le pivot des efforts des services de police pour combattre ce crime et poursuivre les individus et les organisations du crime organisé qui participent à des activités de traite des personnes. Les priorités du CNCTP de la GRC comprennent l'élaboration d'outils, de protocoles et de directives pour contribuer aux enquêtes sur la traite des personnes et pour coordonner la sensibilisation nationale, la formation et les initiatives contre la traite.

En 2012, le gouvernement du Canada lance le premier Plan d'action national de lutte contre la traite des personnes (PAN), doté d'une enveloppe de six millions de dollars annuels. Regroupant l'ensemble des activités fédérales, il est arrivé à échéance en 2016. À la suite de plusieurs consultations, un nouveau plan d'action a été mis œuvre en 2019 intitulé « La stratégie nationale du Canada : la protection de la victime au cœur des nouveaux enjeux à l'horizon 2024 »²⁰. Cette fois, le budget atteint les 75 millions de dollars sur six ans, comprenant un investissement en 2018 de 14, 51 millions de dollars sur cinq ans pour la nouvelle Ligne d'urgence canadienne contre la traite des personnes et 2, 89 millions de dollars par la suite, ainsi qu'un nouvel engagement de 57,22 millions de dollars sur cinq ans en 2019-2020, et de 10, 28 millions de dollars par la suite afin de permettre la mise en œuvre d'initiatives améliorées et de combler les lacunes de la précédente stratégie nationale. Cet important engagement financier témoigne de l'importance désormais accordée par le Canada à la lutte contre le crime de la traite. Ce nouveau Plan

¹⁷ <https://canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2001-c-27/derniere/le-2001-c-27.html>.

¹⁸ Ministère de la Justice, Centre de la politique concernant les victimes : Déclaration canadienne de 2003 des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité, <http://canada.justice.gc.ca/fra/pi/cpcv-pcvi/index.html>, consulté le 23 mars 2020.

¹⁹ <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/plcng/cnmcs-plcng/ndx/dtls-fr.aspx?n=489>, consulté le 24 mars 2020.

²⁰ Sécurité publique Canada, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2019-ntnl-strtyg-hmnn-trffc/index-fr.aspx>

d'action est articulé autour des quatre piliers traditionnels qui sont la prévention, la protection, les poursuites et le partenariat, mais il en ajoute un cinquième : l'autonomisation des victimes. Ce dernier pilier permet de souligner toute l'importance de la prise en charge de la victime *via* une action concertée de soutien aux victimes et survivants de la traite. Cette initiative est « axée sur les victimes, éclairée par les survivants et adaptées au genre » (PAN 2019-2024, p.7). Elle répond à la nécessité, pour les autorités chargées de la lutte contre la traite, de mieux appréhender ce phénomène au sein des communautés minoritaires afin de s'attaquer aux véritables causes profondes de ce crime. Pour cela, au niveau fédéral, une approche qu'il qualifie de pangouvernementale, soit horizontale, est privilégiée. La Sécurité publique du Canada reste l'organe chargé de la supervision de la mise en œuvre de cette stratégie.

Au niveau du territoire canadien, la forme de traite la plus répandue est intérieure. Par définition, elle intervient à l'intérieur des frontières nationales et ne nécessite pas toujours le déplacement physique de la victime d'une province ou d'une ville à une autre²¹. Les réseaux de trafiquants s'organisent parfois dans plusieurs provinces :

« Ce qui leur permet de poursuivre leurs activités dans de multiples villes, d'échapper ainsi à la pression exercée par les organismes d'application de la loi et d'augmenter le nombre de recrues potentielles, généralement dans différentes villes ou différentes provinces, facilitant aussi l'isolement de celles-ci et permettent aux proxénètes de répondre à la demande des clients qui souhaitent voir de « nouveaux visages » (Julie Rosa, 2014, p. 151).

Cet état de fait rend l'appréhension de trafiquants difficile et témoigne d'un certain défaut de coordination à l'échelle provincial. En effet, deux des provinces les plus touchées, le Québec et l'Ontario, partagent des frontières communes. D'après Statistique Canada, les provinces les plus touchées par le phénomène entre 2009 et 2016 sont l'Ontario, avec plus de deux tiers des incidents, le Québec (13%), l'Alberta (8%) et la Nouvelle Écosse (6%) (Statistique Canada, 2018).

Face à ce fléau qui touche tout particulièrement sa province, le gouvernement du Québec a d'abord tenté de mettre en place une action concertée en 2006 avec l'élaboration d'un plan d'action gouvernemental portant sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Devant la complexité de la tâche, ce plan est reconduit pour la période 2011-2015 et intitulé « Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait » ; il a réuni 26 ministères et organismes porteurs d'actions structurantes ainsi que neuf ministères et organismes collaborateurs. Dans ce cadre, un plan d'action directeur sur la prostitution et la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle est lancé au premier trimestre 2014 pour une période de deux ans²². L'une des orientations de ce plan d'action, dans laquelle s'insère la lutte contre la traite à des fins d'exploitation, concerne le respect de l'intégrité des femmes et leur sécurité dans tous les milieux de vie, entre autres par le moyen de la prévention contre l'exploitation sexuelle, la traite des femmes et autres problématiques de violence en émergence (SVPM, 2014)²³. Parallèlement, entre 2013 et 2014, 12 rencontres régionales et suprarégionales ont réuni près de 250 organismes publics, parapublics, associatifs, communautaires, universitaires et du milieu de la recherche dans une consultation inédite sur la problématique des violences sexuelles et de l'exploitation sexuelle²⁴. Ces rencontres ont permis l'élaboration pour la période 2016-2021 une stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles. Totalisant un budget de 44 millions de dollars, dont 26 millions à de nouveaux crédits, cette initiative se veut novatrice.

²¹ Julie Rosa, « La traite de personnes aux fins d'exploitation sexuelle et la prostitution », B.S.C. Recherche et planification, Service de police de la Ville de Montréal, juin 2014.

²² Plan d'action directeur sur la prostitution et la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle, 2014-2016, Service de police de la ville de Montréal (SPVM), 2014, <https://spvm.qc.ca/plan-action-prostitution.pdf>, consulté le 1^{er} avril 2020.

²³ Nous étudions de manière plus approfondie comment les services de police de la province s'organisent dans la lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle dans la seconde partie de ce rapport.

²⁴ Stratégie gouvernementale du Québec, http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/Violences/Brochure_Violences_Sexuelles.pdf

1.1.2 L'application du Protocole de Palerme aux États-Unis

Comme le Canada, les États-Unis sont un pays d'origine, de transit et de destination de la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle (Département d'État américain, 2019). Dans la majorité des cas, les victimes fréquentent des milieux d'escortes, travaillent dans des salons de massage illicites ou sollicitent des clients dans la rue (Polaris, 2019).

En octobre 2000, la loi sur la protection des victimes de la traite (*Trafficking Victims Protection Act* ou TVPA) (section A de la loi publique 106-38623) a été promulguée pour lutter contre la traite, garantir une punition juste et efficace des trafiquants et protéger les victimes. Elle concerne à la fois la traite à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail. La TVPA et ses amendements ultérieurs, comme la loi de 2015 sur la justice pour les victimes de la traite (*Justice for Victims of Trafficking Act* ou JVTA)²⁵, ont renforcé les sanctions pénales préexistantes, offert de nouvelles protections aux victimes de la traite et ont mis à disposition certains avantages et services pour les victimes de formes graves de traite. Entre 2000 et 2019, pas moins de onze amendements ont été adoptés afin de protéger les victimes de la traite humaine, poursuivre les auteurs de ce crime et améliorer la coopération inter-agence ainsi qu'avec le secteur privé, comme les compagnies aériennes et le secteur hôtelier. Pour une action concertée, la TVPA autorise également la création du Groupe interdépartemental de surveillance et de lutte contre la traite des personnes (*President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking in Persons* ou PITF), groupement interinstitutionnel présidé par le Secrétaire d'État et chargé de coordonner le combat contre la traite et d'évaluer l'action du pays pour lutter contre ce crime. Cette initiative intégrée regroupe 18 agences, parmi lesquelles les Départements d'État, du Trésor, de la Sécurité intérieure mais également des Bureaux comme le FBI et l'USAID²⁶. Depuis 2013, la TVPA a accru la collaboration avec les autorités chargées de l'application des lois nationales et locales afin de faciliter la mise en accusation et la poursuite des trafiquants. Elle a également renforcé la capacité des forces de l'ordre à lutter contre le tourisme sexuel en établissant une compétence pour poursuivre les citoyens américains vivant à l'étranger qui exploitent sexuellement des enfants à des fins commerciales. Ainsi, d'importants nouveaux mandats sont créés pour plusieurs agences du gouvernement fédéral, y compris les départements d'État, de la justice, du travail, de la santé et des services sociaux et de l'USAID. Pourtant, l'on peut constater des disparités de définitions puisque les États ont le pouvoir de légiférer sur la question, peuvent adopter leurs propres définitions et créer leurs propres infractions. Ainsi, ce n'est que depuis 2013 que l'ensemble des États ont criminalisé l'exploitation du travail forcé et de la servitude sexuelle.

1.1.3 La mise en œuvre institutionnelle du Protocole de Palerme en Amérique centrale

En 2001, le rapport des États-Unis « *Trafficking in Persons* » sur la traite des personnes classait le Mexique comme pays d'origine et de transit. Classé dans la seconde catégorie des pays ayant ratifié le Protocole de Palerme en raison du faible niveau d'engagement du gouvernement pour éradiquer l'exploitation et du non-respect des exigences du Protocole de Palerme, sa place dans le classement américain n'a toujours pas évolué (*Trafficking in Persons* 2019). Chaque année, environ 10000 personnes sont victimes de la traite au Mexique, en particulier vers les six villes suivantes : Cancun, Acapulco, Mexico, Tijuana, Ciudad Juarez et Monterrey, et environ 5000 sont victimes de la traite aux États-Unis (Acharya, Bryson, 2014). Cette étude a également révélé qu'au Mexique, sept femmes sur dix victimes de la traite le sont à l'intérieur du pays et trois sur dix sont emmenées à l'étranger (Acharya, 2010). Selon Teresa Ulloa, présidente de la Coalition régionale contre la traite des femmes et des enfants en Amérique latine et dans les Caraïbes (CATWLAC en espagnol), chaque jour 400 femmes se livrent à la prostitution (ce chiffre comprend les femmes victimes ou non de la traite) dans la seule ville de Mexico, 80% d'entre elles le faisant contre leur gré (González 2003). La traite des êtres humains à des fins de prostitution au Mexique est devenue une préoccupation publique au cours des dernières années, en particulier en ce qui concerne la prostitution des enfants (Esteinou, 2011). En effet, le Mexique se classe au deuxième rang mondial en termes de prostitution

²⁵ La JVTA a notamment permis la création d'une ligne téléphonique spéciale opérée par le Département d'État de la santé et des services aux personnes (*Department of Health and Human Services*), <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/178>.

²⁶<https://www.state.gov/agencies-of-the-presidents-interagency-task-force-to-monitor-and-combat-trafficking-in-persons/>.

des mineurs (Monroy, 2010). Les données disponibles suggèrent que les enfants sont généralement victimes de la traite depuis les régions pauvres du pays et sont souvent exploités par les touristes américains (COHA 2009 ; Ruiz Torres, M.A, 2003).

Malgré son adhésion au Protocole dès 2001, la première loi spéciale interdisant le trafic n'a été introduite qu'en 2003, cela alors que le Mexique était déjà identifié comme un pays de transit, source et destination des femmes et des enfants trafiqués à des fins d'exploitation sexuelle. Le 11 juin 2011, le premier article de la Constitution est amendé afin d'inclure la nécessité de la protection des droits de l'Homme. Dans le cadre de leurs pouvoirs, les autorités sont ainsi tenues de promouvoir, respecter, protéger et garantir les droits de l'Homme tels que définis dans les constitutions des États-Unis du Mexique et dans les traités internationaux auxquels l'État mexicain adhère. Dans cet objectif, en accord avec le Protocole de Palerme, le gouvernement du Mexique présente et approuve l'année suivante une nouvelle disposition appelée « Loi générale visant à prévenir, punir et éliminer les délits de traite des êtres humains et à protéger et assister les victimes de ces délits » qui définit la traite comme une activité du crime organisé et, par conséquent, sa poursuite judiciaire est une tâche exclusive des organismes fédéraux, laissant la protection des victimes entre les mains des gouvernements locaux (article 88 Section II). Toutefois, les gouvernements locaux et fédéraux sont, ensemble, responsables des actions préventives. La loi interdit également toute forme de traite des êtres humains, prévoyant des peines de 5 à 60 ans d'emprisonnement en fonction de la forme de traite, sanctions sévères et égales à celles prévues pour d'autres délits graves, tels que le viol (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012). Deux ans plus tard, en 2014, le Congrès a réformé cette loi anti-traite, mais cette réforme est restée la même que celle de 2012, très peu de changements ayant été apportés. Le changement le plus notable de cette nouvelle législation a été l'élimination du terme « re-victimisation », en le remplaçant par « éviter la criminalisation des victimes en raison d'activités liées à leur situation de traite ». D'autres modifications de la loi concernent l'assistance linguistique aux victimes et les compétences des gouvernements locaux qui retrouvent leurs facultés de poursuivre le délit de traite, à la condition que la traite n'ait pas de lien avec la criminalité organisée.

Le gouvernement mexicain a publié un plan d'action national pour 2014-2018, qui contient les stratégies de prévention, de protection et de poursuite, pour promouvoir et coordonner la coopération entre les institutions publiques locales, inspecter et surveiller les programmes et actions des autorités chargées de la lutte contre la traite, concevoir des campagnes de prévention et d'éducation, promouvoir des programmes de développement local visant à prévenir la traite, recueillir des données statistiques sur les délits de traite des personnes, assurer le rapatriement adéquat des victimes étrangères, promouvoir des accords avec les ONG pour une meilleure conformité au programme national, éduquer le public sur la dénonciation des agresseurs et sensibiliser le public sur Internet par rapport aux risques liés aux médias sociaux.

Malgré ces engagements institutionnels, le Mexique reste marqué par l'inefficacité de ses institutions à contrer la traite sur son territoire, comme le précise le rapport *Trafficking in Persons* de 2019²⁷. Selon ce rapport, la corruption et la complicité des autorités chargées de l'application de la loi nuisent aux efforts de lutte contre la traite.

Le Guatemala a adopté en 2009 la *Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas*. Si la loi prévoit la prévention et la répression de ces crimes, notamment par la mise sur pied d'un Secrétariat contre la violence sexuelle, l'exploitation et la traite de personnes, c'est le Code pénal qui crée spécifiquement les infractions et les définit. On y définit notamment la traite comme la capture, le transport, le transfert, la conservation, l'accueil ou la réception de personnes à des fins d'exploitation²⁸. Les fins d'exploitation sont entendues comme la prostitution, toute autre forme d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, ainsi que tout type d'exploitation par le travail, la mendicité, toute forme d'esclavage, la servitude, la vente de personnes, l'extraction et le trafic d'organes et de tissus humains, le recrutement de mineurs par des groupes criminels organisés, l'adoption irrégulière et la

²⁷ Trafficking in Persons Report, 2019, p.324.

²⁸ Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas, art. 202.

procédure irrégulière d'adoption, la pornographie, la grossesse forcée ou servile, ainsi que le mariage forcé ou servile.

Adoptée par le Honduras en 2012, puis entrée en vigueur en 2014, la *Ley contra la trata de personas* pénalise à la fois la traite nationale et transnationale. Définissant la traite comme « la collecte, le transport, le transfert, la réception ou l'accueil de personnes, par la menace ou l'usage de la force ou d'autres formes de coercition, l'enlèvement, la fraude, la tromperie, l'abus de pouvoir ou une situation de vulnérabilité, ou en accordant ou recevant des avantages pour obtenir le consentement d'une personne en situation d'autorité sur une autre, à des fins d'exploitation. Cette exploitation incluant notamment l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou des pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou l'extraction d'organes²⁹ ». On y définit aussi une série de comportements, comme l'esclavage ou la servitude. La loi hondurienne met aussi sur pied la *Comisión Interinstitucional Contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas* (CICESCT), en charge de la gestion et la mise en œuvre de politiques publiques en matière de traite humaine.

Enfin, le Salvador possède lui aussi une loi d'application spécifique contre la traite humaine : la *Ley especial contra la trata de personas*, adoptée en 2014, et pénalisant à la fois la traite nationale et transnationale. La traite y est définie comme « Quiconque livre, capture, transporte, transfère, reçoit ou accueille des personnes, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national ou facilite, promeut ou favorise, d'exécuter ou de permettre à d'autres de mener toute activité d'exploitation humaine³⁰ », l'exploitation se définissant quant à elle comme l'exploitation sexuelle, l'exploitation sexuelle commerciale dans le secteur du tourisme, l'esclavage, la servitude, le travail forcé, l'exploitation de la mendicité, la grossesse forcée, le mariage ou l'union forcé, l'adoption frauduleuse, ainsi que l'extraction, le trafic, la fertilisation ou l'obtention d'organes, tissus, fluides, cellules, embryons humains illicites ou pour l'usage dans l'expérimentation clinique ou pharmacologique, ainsi que l'utilisation de filles, de garçons ou d'adolescents dans des activités criminelles³¹.

1.1.4 La coopération régionale et internationale : une initiative indispensable face à un phénomène mondial

Phénomène de portée régionale et mondiale, la traite ne saurait être combattue seulement par des mesures nationales.

En matière de lutte contre la traite des personnes, les partenariats sont pour la plupart transversaux à tous les autres piliers, car le renforcement de la coopération, la collaboration et le travail en concertation, aux échelles internationale, régionale et nationale, sont fondamentaux pour assurer le succès des enquêtes criminelles, la mise en place des accords d'entraide judiciaire pour la poursuite des responsables, ainsi que la mise en place de programmes et politiques de prévention avec le soutien de la société civile.

Le partenariat vise de la même manière, le renforcement de l'assistance technique fournie aux pays de source, de transit et de destination, pour se doter des moyens de lutte contre la traite des personnes, en favorisant les échanges et l'adoption de bonnes pratiques, par le biais des programmes de financement et de coopération internationale parmi les pays partageant les mêmes enjeux migratoires.

La coopération entre États signataires du Protocole de Palerme est un des trois piliers de cette convention internationale, comme cela est précisé dans son article 2.c (les deux autres étant la prévention et la protection). Afin de garantir la protection des victimes, les États parties se doivent de prendre ou de renforcer des mesures adéquates, en ayant notamment recours à une coopération bilatérale ou multilatérale étroite (article 9 du Protocole). En effet, une collaboration internationale politique, judiciaire et policière est indispensable à l'efficacité des services d'assistance et de protection des victimes afin de faire aboutir une riposte efficace contre ce crime

²⁹ Ley contra la trata de personas, art. 6.

³⁰ Ley especial contra la trata de personas, art. 54.

³¹ Ley especial contra la trata de personas, art. 3

(ONUDC, 2006). Néanmoins, cette collaboration gagnerait à être étendue, comme le recommande le Groupe de travail de la Conférence des Parties à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée réuni à Vienne en avril 2009³². Il précise, dans son point 27 et les suivants :

« En ce qui concerne la coopération internationale au niveau opérationnel, le Secrétariat devrait établir un réseau de contacts nationaux pour les activités de lutte contre la traite des personnes sur la base du point de contact existant disponible avec lesquelles il serait possible de travailler pour promouvoir une coopération régionale et internationale en temps voulu.

Les États parties devraient : a) Utiliser les dispositions de la Convention contre la criminalité organisée qui facilitent le recours aux équipes communes d'enquête et aux techniques d'enquête spéciales pour enquêter sur les affaires de traite des personnes au niveau international (voir par. 36, 38 et 39 ci-dessous); b) Utiliser la Convention contre la criminalité organisée et d'autres instruments juridiques multilatéraux pour développer et renforcer la coopération judiciaire internationale, y compris en ce qui concerne l'extradition, l'entraide judiciaire et la confiscation du produit de la traite des personnes ; c) Organiser des stages de formation pour les autorités centrales et autres impliquées dans la coopération judiciaire au niveau régional ou interrégional, en particulier les États parties reliés par les flux de la traite comme pays d'origine, de transit ou de destination pour la traite des personnes, et participer à ces stages ».

Sept ans après l'approbation du Protocole de Palerme, les Nations unies présentent le Plan d'action mondiale pour lutter contre la traite des personnes (2010), chargé de promouvoir, à l'échelle internationale, l'adoption des réponses coordonnées au niveau régional, national et local pour la lutte contre la traite, en favorisant une approche fondée sur les droits des personnes, le genre et l'intérêt supérieur de l'enfant (ONU, 2010). Ce Plan envisage en particulier de : « prévenir et combattre la traite, protéger et aider les victimes, poursuivre les auteurs et favoriser l'établissement de partenariats en vue de renforcer la coordination et la coopération » (ONU, 2010, p. 6). Ce Plan est connu comme le 3P (prévention, protection et poursuite) auquel a été ajouté un 4ème pilier « partenariat » proposé par le Canada et les États-Unis (OEA, 2019).

Plusieurs ententes internationales prévoient une collaboration étroite initiée à haut niveau. Le Processus de Bali sur le trafic illicite d'êtres humains, la traite des personnes et la criminalité transnationale connexe (Processus de Bali) mis en place en 2002, en est un bon exemple³³. Créé deux ans après l'adoption de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, il compte parmi ses 45 membres les États-Unis, et parmi ses 17 États observateurs, le Canada. De plus, trois organisations internationales en sont également membres : l'OIM, le HCR et l'ONUDC. Ce forum international se propose d'être un espace de dialogue, de partage d'information et de coopération concrète afin d'aider des États à offrir une réponse efficace à la traite des personnes.

Considérant le volet du partenariat comme une initiative fondamentale dans la lutte contre la traite, le Canada s'est engagé depuis plusieurs années dans des initiatives de coopération internationale à ce sujet. À ce jour, il est actif, entre autres, auprès de l'ONU, l'Organisation des États américains, l'OSCE, la Conférence régionale sur la migration, le G20 et le G7 (Stratégie nationale 2019-2024). Il participe aussi à des partenariats institutionnels comme l'ONUDC et INTERPOL. Fortement impliqué sur la scène internationale, le Canada contribue par le biais de la coopération technique et du soutien financier à des agences multilatérales. Lancé en 2009, le Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité (PARCLC) du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada met en place des projets internationaux de soutien technique et attribue des fonds aux États et aux organisations en vue d'accroître la capacité internationale et à contrer les menaces que représente l'activité criminelle internationale, y compris la traite de personnes³⁴. Parmi les institutions soutenues

³² Examen de l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant : Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Cinquième session, Vienne, 18-22 octobre 2010.

³³ <https://www.baliprocess.net/>.

³⁴ <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt/index-fr.aspx#s02d>

figurent l'OIM, l'ONUDC, l'OEA, le Bureau international des droits des enfants et l'Agence des services frontaliers du Canada. Face à la portée de plus en plus mondiale du phénomène de la traite et du crime organisé, le PARCLC finance depuis 2015 des projets à l'extérieur des Amériques, notamment en Ukraine (sécurisation des frontières) et aux Philippines (réforme de police)³⁵. Mais l'Amérique du Sud concentre la plus grande partie des efforts du PARCLC, qui lui attribue plus de 70% de ses fonds.

Par ailleurs, la Sécurité publique du Canada soutient également des initiatives internationales à travers trois instruments internationaux. En premier lieu, le Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis (FCT). Initiative ministérielle commune créée en 1997 et organisée par la Sécurité publique du Canada, le ministère de la Justice du Canada, le département de la Justice et le département de la Sécurité intérieure des États-Unis, il a pour objectif la réalisation d'évaluations semestrielles conjointes en matière de lutte contre la criminalité organisée et la détermination de cibles prioritaires pour des enquêtes conjointes³⁶. Réunissant des hauts fonctionnaires de ces deux pays, ce forum se veut donc comme une plateforme d'échange d'informations et de collaboration sur la criminalité transnationale. Le crime organisé, la traite des personnes et le passage de clandestins, le blanchiment d'argent, la cybercriminalité et le terrorisme sont autant de thèmes communs abordés lors de ce forum qui se réunit chaque année³⁷. Plusieurs initiatives horizontales ont vu le jour son impulsion, parmi elles le Plan d'action Par-delà la frontière 2016-2017, dont le coût partagé s'est élevé à 156 174 837 millions de dollars. Malgré cela, aucune initiative spécifique à la traite des personnes et à la protection des victimes n'a encore vu le jour entre ces deux pays sous l'égide de cette initiative. C'est un point important. La collaboration internationale politique existe bien, mais elle semble difficile à se traduire sur le volet opérationnel. Ainsi, les deux derniers rapports d'évaluation de la GRC ne font aucune mention d'initiative conjointe dépassant les frontières canadiennes. Cet état de fait est à déplorer puisque les acteurs sur le terrain (services de police et judiciaire) sont les premiers témoins des avancées et des failles de la stratégie de lutte contre la traite.

Les principaux efforts de lutte régionale contre la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle se situent au niveau de la lutte contre la migration illégale. En 2013, un groupe de travail trilatéral réunissant le Mexique, les États-Unis et le Canada portant sur la traite de personnes est créé. Son objectif est d'encourager l'échange de pratiques exemplaires, la détermination des tendances régionales et la collaboration trilatérale en vue d'élaborer des approches communes. La création d'un répertoire nord-américain de fournisseurs de services pour venir en aide aux victimes de la traite des personnes est la principale concrétisation de cette entente.

Il existe trois mécanismes de discussions de la gouvernance migratoire et de lutte contre la traite des personnes dans la région des Amériques. Ils constituent les cadres de coopération pour la mise en œuvre de stratégies régionales et nationales de prévention de la violation des droits des personnes migrantes, en particulier les femmes et les enfants non accompagnés centro-américains, en route vers le Canada et les États-Unis (Conférence régionale sur les migrations, 2016). Ces mécanismes sont la Conférence régionale sur les migrations (Conférence ou CRM), la Coalition régionale contre le trafic illicite des migrants et la traite des personnes et le Programme Méso-Amérique. De ces trois mécanismes, la Conférence et la Coalition travaillent en étroite collaboration pour l'établissement des cadres de mise en œuvre en matière de lutte contre la traite des personnes.

La création de la Conférence remonte à 1996, à l'occasion du sommet des pays centraméricains Tuxtla II. L'objet de ce sommet était l'établissement d'un espace de dialogue et de concertation sur les principales thématiques régionales d'intérêt commun, parmi lesquelles la gestion de la migration, par le biais de programmes d'administration de frontières pour assurer la lutte contre le crime organisée, le trafic des personnes, des armes et des drogue (CRM, 2016). Dans ce contexte, la Conférence régionale a été définie comme un mécanisme

³⁵ Évaluation du Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et du programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes, Rapport final, mai 2016, https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2016/eval_accbp_ctcbp-eval_arclcc_arca.aspx?lang=fra

³⁶ <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/brdr-strtrgs/crss-brdr-crm-frm-fr.aspx>.

³⁷ Évaluation binationale de la traite de personnes, Canada-États-Unis, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/archive-sssmnt-trffckng-prsns/archive-sssmnt-trffckng-prsns-fra.pdf>.

multilatéral pour l'échange d'informations, de bonnes pratiques, de dialogue et de coopération entre les 11 pays membres, qui sont : le Belize, le Canada, le Costa Rica (actuel président de la Conférence), El Salvador, les États-Unis, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama et la République dominicaine (CRM, 2016). Les plus importants contributeurs financiers sont le Canada (24.05%), les États-Unis (50%), le Mexique (11.80%), tous les autres pays participant à hauteur de 1.77% chacun (CRM, 2016, p. 15). Ce réseau travaille en étroite collaboration avec les autres mécanismes régionaux, tel que la Coalition régionale contre le trafic illicite des migrants et la traite des personnes, pour le développement des stratégies régionales concertées et coordonnées.

Parmi les objectifs de la Conférence, l'on retrouve la protection des droits des personnes migrantes, le renforcement des lois migratoires, des frontières et de la sécurité des pays, ainsi que la consolidation des liens entre migration et développement par l'entremise des programmes de coopération régionale. Ces objectifs sont développés dans l'agenda et le plan d'action de la Conférence qui visent principalement trois thématiques : i) les politiques de gestion migratoire, ii) les droits de la personne et iii) la migration et le développement. Le volet sur la traite des personnes relève de la responsabilité du « réseau de personnel de liaison pour la lutte contre la traite et le trafic illicite des migrants » (CRM, 2016).

Les deux premières lignes directrices portent sur le renforcement des moyens des fonctionnaires responsables de la détection et l'identification des victimes présumées, ainsi que de la protection et de la prise en charge des victimes par des services spécialisés, en plus d'établir des mécanismes de rapatriement particuliers pour les enfants et les adolescents. Cependant, les lignes directrices visant la protection des femmes dans un contexte de migration présentent des recommandations à mettre en place par les États, sans donner davantage de détails sur leur mise en œuvre. En effet, les États devraient créer un mécanisme particulier pour faire le suivi de l'adoption de ces recommandations, mais aucun rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces lignes directrices n'est disponible à ce jour.

En résumé, au sein de la Conférence, la traite des personnes est abordée dans le cadre de la gestion migratoire, et plus particulièrement, la traite fait partie des politiques et programmes mis en place pour contrer le trafic de migrants. Même si la Conférence préconise une approche respectueuse des droits de la personne, les notions de contrôle des frontières et de sécurité demeurent au cœur des actions proposées. En effet, en termes d'intégration des piliers du Plan des Nations unies, les actions mises en place par la Conférence sont plus proches du pilier de prise en charge et protection des personnes migrantes en situation irrégulière et de la lutte contre le crime organisé.

En 2007, au Guatemala, les pays de l'Amérique centrale se réunissent pour identifier les actions prioritaires en matière de prévention de la traite des personnes. Cette réunion permet la formulation, au cours de l'année 2009, de la première Stratégie régionale pour la prise en charge intégrale et l'accompagnement aux victimes de la traite en Amérique centrale élaborée sous l'égide de l'organisation *End Child prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes* (ECPAT), avec le financement de la Banque interaméricaine de développement (BID). En 2011, une nouvelle rencontre définit les premières lignes directrices de la Coalition régionale afin de lutter, de manière effective et coordonnée, contre le trafic illicite de migrants et la traite des personnes (*Coalición Regional*, 2014).

L'un des premiers objectifs de la Coalition régionale est la consolidation d'un espace régional de coordination des actions visant la lutte contre le trafic et la traite. Dans ce sens, les mécanismes de participation de chaque pays (coalition, commission, etc.) sont devenus des organes exécutifs ayant la responsabilité, à l'intérieur de leurs pays respectifs, d'élaborer et d'appliquer les stratégies publiques qui correspondent aux lignes directrices énoncées par la Coalition régionale (*Coalición Regional*, 2014). En 2018, la Coalition a élaboré sa première stratégie sur la prise en charge intégrale et l'accompagnement des victimes dans le cadre de la lutte contre la traite. Fondée sur une approche centrée sur la protection des droits de la personne elle prend également en considération les problématiques spécifiques des groupes vulnérables, tels que les femmes, les enfants, les autochtones, ainsi que les personnes discriminées et/ou exploitées en raison de leur orientation sexuelle et/ou expression de genre (CONNAT, 2018a). Cette stratégie compte neuf lignes directrices, qui sont : 1) l'identification des victimes de traite des personnes, 2) l'évaluation et la gestion des risques pour la victime, 3) la protection et la sécurité de la

victime et des personnes à sa charge, 4) la protection et la régularisation de la situation migratoire des victimes étrangères, 5) la garantie d'un hébergement sécurisé pour la victime, 6) la réponse aux besoins fondamentaux (alimentation, vêtements), 7) la prise en charge de la victime, 8) l'accompagnement et l'assistance juridique et 9) l'articulation et la coopération régionales.

La Coalition régionale, avec cette stratégie, poursuit donc sa volonté de définir des actions régionales, concrètes et coordonnées entre les pays membres en matière de protection et de prise en charge des victimes de la traite. Ainsi, au cours de l'année 2018, la Coalition a développé son plan stratégique pour la période 2018-2027, avec pour objectif de renforcer les capacités de la Coalition pour l'articulation, la coordination et la promotion des initiatives, pour la lutte contre la traite des personnes et le trafic des migrants.

Les piliers de ce plan sont les suivants :

1. La Prévention : cet objectif envisage la mise en œuvre de toutes les actions afin d'anticiper, de diminuer et de prévenir la traite des personnes (dans toutes ces modalités) et le trafic des migrants. Parmi les résultats à attendre pour l'année 2027, il a été identifié l'élaboration d'une stratégie régionale pour la traite (et une autre pour le trafic), à mettre en place pour chaque pays membre de la Coalition.
2. Le second pilier est la prise en charge : il consiste à développer des actions articulées de tous les acteurs responsables de la prise en charge, la protection, la réintégration et le rapatriement des victimes, en prenant en compte la dignité, l'intégrité et la réhabilitation de la personne.
3. Le troisième pilier est la poursuite de ces crimes, qui est une réponse directe des autorités compétentes à ceux qui dirigent, encouragent et perpètrent les crimes de traite des personnes et de trafic illicite de migrants. De plus, dans le cadre de ce pilier, les États devront mettre en place des mesures de prise en charge et de protection des victimes.
4. Enfin, le quatrième pilier est le renforcement institutionnel de la Coalition régionale. Celui-ci doit être compris comme l'ensemble des actions visant au bon fonctionnement de la Coalition conformément à ses Lignes directrices d'action, dans les domaines suivants : synergies et alliances stratégiques, optimisation des ressources, renforcement des capacités, communication et coordination interne, ceci afin d'améliorer la visibilité et le positionnement institutionnel de la Coalition régionale et de ses mécanismes nationaux.

Enfin, le programme Méso-Amérique est un espace de construction des capacités gouvernementales consacrées à la gestion de la migration dans une approche durable et humaine³⁸. Ce programme a été mis en place en 2010 par l'Organisation internationale des migrations (OIM) avec le financement du Bureau de la population, des réfugiés et des migrations du Département d'État des États-Unis. La zone couverte par le programme correspond aux pays suivants : Mexique, Belize, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panama, République dominicaine, Haïti, Dominique, Guyane et Caraïbes. Le programme repose sur quatre piliers, qui sont la gouvernance des migrations, les partenariats et la coopération, les urgences et crises migratoires et la communication pour le développement.

En matière de traite des personnes, dans la région des Amériques, le programme développe des ateliers de formation destinés aux fonctionnaires du secteur de la santé, au personnel diplomatique, aux membres des organisations de la société civile et aux inspecteurs du travail. De plus, le programme a développé des campagnes d'information pour sensibiliser la population sur les risques de la traite dans un contexte de migration irrégulière. Le programme a par ailleurs développé une application mobile appelée : *MigApp* dont l'objectif est de simplifier l'accès à l'information sûre et fiable sur les mécanismes de migration dans la région, les services disponibles et les systèmes de protection aux migrants³⁹.

³⁸ <https://www.programamesoamerica.iom.int/es/quienes-somos>

³⁹ <https://www.programamesoamerica.iom.int/es/migapp>

À l'échelle internationale, le programme a participé à la mise en place de la plateforme l'Alliance 8.7, laquelle constitue un partenariat mondial qui s'engage à éradiquer le travail forcé, l'esclavage moderne, la traite des personnes et le travail des enfants par l'entremise de groupes d'action pour la défense des droits, d'une analyse approfondie des bonnes pratiques et d'une diffusion de l'information⁴⁰. Une seconde plateforme créée par ce programme est le *Counter Trafficking Data Collaborative*, qui est un réseau mondial de données sur la traite des personnes fournies par des organisations dans le monde entier⁴¹.

Au cours de la Quatrième Réunion des autorités nationales en matière de traite des personnes en 2014, les États membres de l'Organisation des états américains (OEA) ont approuvé le Plan II de travail pour lutter contre la traite des personnes dans l'hémisphère occidental, 2015-2018. Ce plan ambitieux présente une série de recommandations et de directives en lien avec la prévention, la lutte, la sanction de la traite des personnes et la prise en charge et la protection des victimes. L'objectif de ce plan est de constituer un cadre de référence hémisphérique pour le développement des plans nationaux au sein de pays membres (OEA, 2014).

En matière de prévention, l'objectif est l'articulation des politiques, programmes et plans visant la promotion et la protection des droits de la personne, y compris la prévention de la violence faite aux femmes, la protection des enfants et des adolescentes, ainsi que celle des personnes autochtones, pour réduire et prévenir la traite des personnes. Concernant les mécanismes d'information, le plan prévoit la mise en place de programmes de sensibilisation et d'information sur la traite des personnes, en partenariat avec les organisations de la société civile, ainsi que la création de lignes téléphoniques pour le signalement de cas et pour venir en soutien aux victimes de la traite (disponibles aussi en langues autochtones). En plus de suggérer la rédaction des lois criminalisant la traite des personnes, le travail de l'OEA vise aussi la criminalisation de la corruption, dans un contexte de traite des personnes, et le renforcement des mécanismes de coopération entre les États pour assurer l'enquête criminelle, l'assistance juridique des victimes et l'extradition des criminels.

La lutte contre la traite et la sanction des contrevenants est le second pilier de la stratégie de l'OEA avec comme ligne directrice l'adoption de lois criminalisant la traite des personnes, particulièrement des femmes et des enfants, selon la définition donnée par le Protocole de Palerme, ainsi que la formation du personnel travaillant dans les domaines de la sécurité, de la migration et de l'inspection du travail. Ainsi, l'OEA considère comme étant impératif l'établissement des liens de coopération qui facilitent l'enquête criminelle, la poursuite et la sanction des auteurs des crimes concernés. Enfin, une importante mesure en matière juridique porte sur l'adoption de processus et de techniques d'enquête pour l'obtention de preuves indépendantes de la déclaration de la victime.

Le dernier pilier de l'action de l'OEA est la prise en charge et la protection des victimes. Il porte davantage sur la mise en place de programmes, projets et actions ciblant la protection intégrale des victimes et de leurs familles. De la même manière, ce pilier envisage l'établissement de partenariats avec la société civile pour la création de services psychologiques, médicaux et juridiques. Parmi les mécanismes de protection, le Plan privilégie l'adoption des lois garantissant aux victimes un statut migratoire sur le territoire.

Toutes ces initiatives nationales, régionales, internationales démontrent bien une volonté politique d'œuvrer de manière commune à lutter contre la traite des femmes et des filles à des fins d'exploitation sexuelle et à en protéger les victimes. Cependant, ces programmes semblent rester de l'ordre de déclarations, sans véritable portée sur le terrain. De plus, un grand nombre d'initiatives semblent se chevaucher.

Si les formations et l'assistance techniques sont un pas dans la bonne direction en matière d'intervention directe, une approche centralisée, reposant sur de véritables mécanismes interétatiques efficaces reste absente de ces projets. Pour le moment, la traite est un sujet qui reste intimement lié à la lutte contre le trafic illégal de personnes et revêt donc un aspect sécuritaire, destiné à protéger en premier lieu les États. L'aspect de la personne, de la

⁴⁰ <https://www.alliance87.org/the-alliance/>

⁴¹ <https://www.ctdatacollaborative.org/>

victime, reste secondaire au lieu d'être au centre des préoccupations. Il est à espérer que les dialogues entre décideurs, experts et ONG mais aussi victimes alimentent une discussion de fond sur le sens à donner aux initiatives de protection.

Chapitre 2. Pour une meilleure prise en charge de la victime en accord avec le principe de protection contre la traite

2.1 Le défi d'une coordination efficace entre les acteurs pour la protection des victimes et la poursuite des trafiquants

Les approches en matière de lutte contre la traite des personnes adoptées par le Canada se veulent holistiques et intégrées. Il en est de même au niveau provincial, où les modes d'opération de lutte contre la traite des personnes reposent sensiblement sur les mêmes postulats. Dans le contexte du fédéralisme canadien, la prestation des services sociaux et de la santé relève majoritairement de la compétence des provinces et territoires. En effet, la majorité des services d'aide aux victimes d'actes criminels sont fournis par les provinces et les territoires, conformément à leurs lois respectives sur les victimes et selon leur propre modèle de prestation de service (ministère de la Justice, 2015). C'est pourquoi, les engagements et les mesures pris par les gouvernements provinciaux et les territoires diffèrent d'une province à l'autre. Il en est de même en ce qui concerne la coordination des services et des programmes, ce qui constitue un facteur de complexité à prendre en considération lors de l'élaboration de toute réponse nationale. En ce qui concerne la coordination dite *verticale* qui concerne les relations entre le gouvernement fédéral et le niveau local, elle s'opère principalement par le biais de financements des différents ministères fédéraux aux organismes et municipalités. Cette coordination se traduit également par le soutien et l'aide technique que le gouvernement leur fournit, que ce soit dans la conception ou la mise en œuvre d'actions de prévention.

Fondées sur des modèles de collaboration intersectorielle, la majorité des initiatives sont relativement récentes. La plus ancienne date de 2002, alors que les plus récentes ont été initiées en 2011. Toutes se déploient aux niveaux provincial, régional et municipal. Les principaux objectifs de ces initiatives sont le partage de connaissances et d'expertises, l'amélioration des services de protections des victimes de traite et le travail en partenariat afin d'assurer aux victimes soutien et protection.

Certains modèles se distinguent particulièrement des autres. C'est le cas de celui de la Colombie-Britannique, qui s'est dotée d'un bureau responsable de coordonner l'ensemble de la stratégie de la province, l'*Office to Combat Trafficking in Persons* (OCTIP). Constituant l'unique instance gouvernementale entièrement dédiée à cette problématique, l'OCTIP s'est attelé à élaborer le Plan d'action national de lutte contre la traite des personnes de la Colombie-Britannique⁴². Ce plan établit trois populations prioritaires pour les actions de prévention et de lutte contre la traite auprès de trois populations ciblées : (1) des jeunes à des fins d'exploitation sexuelle, (2) des travailleurs vulnérables à des fins de travail et (3) des femmes et des jeunes autochtones à l'échelle nationale.

De même, la province du Manitoba s'est dotée d'une stratégie de lutte contre l'exploitation sexuelle dès 2002 (Stratégie manitobaine en réponse aux enfants et jeunes à risque de, ou survivants de, l'exploitation sexuelle). Cette stratégie a connu trois phases. Initialement, la stratégie manitobaine concernait principalement l'exploitation sexuelle des mineurs impliqués dans le milieu de la prostitution. La deuxième phase, nommée « Tracia's Trust : la Stratégie manitobaine de lutte contre l'exploitation sexuelle », englobe toutes les formes d'exploitation sexuelle et tous les âges. La troisième phase, initiée en 2011, met l'accent sur la traite des personnes, en particulier la traite interne touchant les femmes et les filles issues des communautés autochtones (gouvernement du Manitoba, 2019). C'est le ministère des Familles (Familles Manitoba) qui est responsable de la coordination de sa mise en œuvre par l'intermédiaire de son Unité de lutte contre l'exploitation sexuelle, en collaboration avec les ministères partenaires (par exemple : Éducation, Aide à l'emploi et au revenu, Santé, Travail, Justice et Condition féminine), des organismes communautaires partenaires et la collectivité.

Au Québec, dès 2003, le Service de police de la ville de Montréal a mis sur pied l'unité de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales (ESEC) en partenariat avec la Direction de la protection de la jeunesse

⁴² Voir le site internet de l'OCTIP pour plus de renseignements, <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/justice/criminal-justice/victims-of-crime/human-trafficking/about-us>.

et la Cour du Québec⁴³. En 2013, un comité interministériel provincial composé de plusieurs organismes dont le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) a pris les devants afin de créer une réponse concertée au problème de l'exploitation sexuelle⁴⁴. Des enjeux comme la mobilité des proxénètes, les déplacements subis par les victimes sont alors abordés. En 2016, le gouvernement du Québec initie la Stratégie gouvernementale pour lutter contre les violences sexuelles, reposant sur deux axes clés : la lutte contre les agressions sexuelles et le combat contre l'exploitation sexuelle. Cette initiative, influencée par les travaux du comité interministériel provincial, a permis la création de l'Équipe intégrée de lutte contre le proxénétisme (EILP). Créée en 2017, l'EILP a pour objectif de lutter contre les réseaux de proxénétisme et de traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle opérant au Québec sur une base interrégionale, interprovinciale et internationale. Placée sous le commandement du SPVM, cette unité collaborative est composée, en 2019, de 23 personnes-ressources incluant un commandant, un chef d'équipe, une coordinatrice, 15 enquêteurs, deux analystes en renseignement criminel et du personnel de soutien administratif. La Sûreté du Québec, de son côté, assure la liaison provinciale dans cette équipe grâce à un coordonnateur qui participe à l'échange d'informations avec les corps de police municipaux et les pôles de coordination régionaux établis par la Sûreté. L'objectif est simple : obtenir des informations afin de détecter et d'intervenir le plus rapidement possible auprès des victimes. Pourtant, de l'aveu même de l'EILP, certaines questions nécessitent une meilleure approche dans leur résolution. En premier lieu, le domaine d'intervention de l'EILP reste limité et mérite d'être étendu à d'autres pôles d'intervention dans la province qui seraient Québec, Montréal et Gatineau :

« En plus de permettre une couverture optimale du territoire québécois, la mise en place de ces pôles régionaux favoriserait également un contrôle accru de l'exploitation sexuelle sur le plan interrégional, provincial et même international. L'augmentation du nombre de membres de l'équipe devrait aussi permettre de travailler davantage l'aspect préventif de la problématique »⁴⁵.

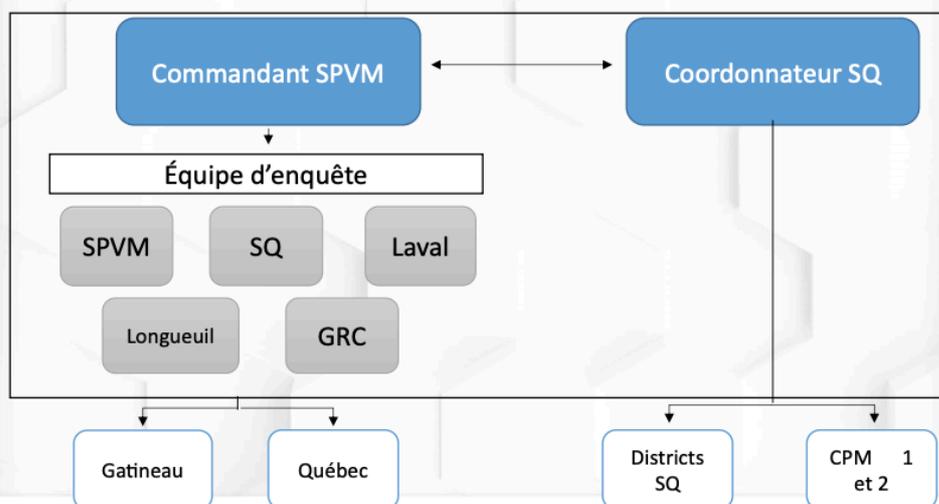
Ainsi, une approche provinciale intégrée est nécessaire afin d'assurer une intervention locale ciblée et efficace. Pour cela, l'EILP insiste sur l'importance de la formation, au sein des services de police, d'équipes dédiées spécifiquement à l'exploitation sexuelle, ou au moins désigner des enquêteurs spécialistes de la question. En plus de permettre une meilleure identification et prise en charge des victimes, cette initiative aura aussi le mérite d'harmoniser les interventions intra provinciales. L'exploitation sexuelle étant un crime pouvant s'étendre sur un territoire plus large que celui d'une ville ou d'une province, touchant donc à plusieurs juridictions et territoires, les enquêteurs se trouvent souvent confrontés à la constitution de dossiers complexes, qui peuvent être décourageants, voire dissuasifs. En effet, les divergences interprovinciales en matière de lois, règlements, programmes et politiques, représentent un défi à la lutte efficace contre la traite des personnes à l'échelle nationale (Sécurité publique Canada, 2019). Un arrimage entre les juridictions devient donc une nécessité afin d'assurer un traitement harmonieux et efficace des dossiers et pallier les disparités législatives et organisationnelles.

⁴³ Michelle Côté, Rapport corporatif : "Portrait de l'exploitation des enfants à des fins commerciales", SPVM, mars 2004.

⁴⁴ Sûreté du Québec et le Service de police de la Ville de Montréal, représentant l'Équipe intégrée de lutte contre le proxénétisme, « Exploitation sexuelle des mineurs et proxénétisme : mémoire présenté à la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs », 7 novembre 2019.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 8.

Équipe intégrée de lutte contre le proxénétisme (EILP)



Source : Rapport sur le crime organisé 2019, Sûreté du Québec, https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2019/09/HH11_SQ_luttecriminalite.pdf

Aux États-Unis, les approches en matière de lutte contre la traite des personnes se veulent de même holistiques et intégrées, en portant une attention particulière à la coordination et à la collaboration des acteurs nationaux, étatiques, locaux et tribaux. Le plan d'action stratégique fédéral des services aux victimes suit une logique verticale et décentralisée. En effet, la principale caractéristique de la stratégie américaine est la mise en place de liens étroits de coopération et de collaboration parmi les institutions de l'État et les organisations de la société civile. Les prérogatives de formulation des stratégies sont de la responsabilité du gouvernement fédéral, en particulier les institutions publiques responsables des enquêtes criminelles, des poursuites des auteurs des crimes et de la prévention de la traite. Créée en 2011, l'Initiative de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains (*Anti-Trafficking Coordination Team Initiative*) est un exemple éclairant de collaboration pan-institutionnelle intégrée⁴⁶. Réunissant le département de la Santé (DHS), celui de la Justice (DOJ) et le département américain du Travail (DOL), il s'agit d'équipes de coordination contre la traite (*ACTeams*) réunissant des agents fédéraux des enquêtes sur l'immigration et les douanes américaines (ICE) *Homeland Security Investigations*, du Bureau fédéral d'investigation (FBI), de la division des salaires et des heures du DOL, du bureau de l'inspecteur général du DOL ainsi que des procureurs fédéraux des bureaux des procureurs américains et du DOJ. Fait important, chaque équipe est placée sous la juridiction de chacune de ces agences. Cette unité spécialisée des poursuites en matière de traite des êtres humains a pour but de développer des enquêtes et des poursuites fédérales à fort impact impliquant le travail forcé, le trafic sexuel international et le trafic sexuel d'adultes par la force, la fraude et la coercition, tandis que d'autres initiatives se concentrent sur le trafic sexuel de mineurs aux États-Unis. Ces *ACTeams* fournissent une structure de coordination entre les organismes d'application de la loi fédérale, afin d'éliminer le risque de dédoublement des efforts et d'améliorer la capacité d'identifier, d'enquêter et de poursuivre les infractions de traite des êtres humains. Dès la période 2012-2013, les poursuites fédérales pour traite de personnes impliquant le travail forcé, le trafic sexuel international et le trafic sexuel d'adultes ont augmenté de 35% à l'échelle nationale. Le rôle des *ACTeams* a été central à cet effet :

« Dans les districts *ACTeam*, les poursuites dans de tels cas ont augmenté de façon encore plus marquée qu'à l'échelle nationale, en raison de l'effet bénéfique de l'engagement à mettre en œuvre des stratégies conjointes de lutte contre la traite et en raison de la formation avancée, de l'expertise et du soutien opérationnel fournis »⁴⁷.

⁴⁶ Anti-trafficking Coordination Teams, October 21, 2016, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ICE%20-%20Anti-Trafficking%20Coordination%20Teams.pdf>

⁴⁷ *Ibid.*, p. 4.

Devant le succès de cette initiative, une autre phase a été lancée en 2015 pour étendre l'action des *ACTeams* à d'autres États. Aujourd'hui encore, ce partenariat singulier est toujours aussi efficace. Parmi les affaires sous la direction d'*ACTeam* figure en effet l'une des plus importantes poursuites pour traite de personnes à des fins sexuelles de l'histoire des États-Unis, dans laquelle le département de la Justice a, en 2018, condamné 36 trafiquants accusés de traite à des fins d'exploitation sexuelle qui tenaient sous leur joug des centaines de femmes thaïlandaises dans plusieurs États⁴⁸. En outre, en 2019, cinq membres d'une organisation criminelle internationale notoire, connue sous le nom de *Rendon-Reyes Sex Trafficking Organisation*, ont été condamnés à des peines de 15 à 25 ans de prison⁴⁹. Les poursuites ont abouti au démantèlement de cette organisation, qui avait contraint des jeunes femmes et filles du Mexique et d'Amérique centrale à se prostituer pendant plus d'une décennie.

Aux États-Unis, le département de la Justice est une institution pivot en matière de lutte contre la traite en tant que responsable de la poursuite des infractions pour traite humaine. C'est sous sa houlette que se forment les chaînes de commandements destinées à lutter efficacement contre la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle. Le partenariat inter-agences est le gage d'une action efficace. En 2007, la Division des droits civils du Département de la Justice crée l'Unité des poursuites en matière de traite des êtres humains (*Human Trafficking Prosecution Unit* ou HTPU) au sein de la Section criminelle pour consolider l'expertise de certains des meilleurs procureurs du pays en matière de traite des êtres humains⁵⁰. Les procureurs du HTPU travaillent en étroite collaboration avec les procureurs adjoints des États-Unis et les organismes chargés de l'application des lois pour rationaliser les enquêtes sur la traite des êtres humains, assurer une application cohérente des lois sur la traite des êtres humains et identifier les réseaux de traite multi-juridictionnels. Les délits de traite des êtres humains, comme les autres délits relatifs aux droits civils, doivent être notifiés à la Section criminelle conformément aux paragraphes 8-3.120 et 8-3.140 du Manuel des avocats américains. La notification rapide de tout cas présentant des angles potentiels de traite des êtres humains permet ainsi au HTPU de fournir des ressources d'assistance aux victimes, des conseils juridiques et une coordination entre les districts poursuivant en temps opportun les réseaux criminels qui se chevauchent en temps opportun. Parallèlement, l'HTPU a également financé 42 groupes de travail sur la traite des êtres humains pour rassembler les autorités fédérales, étatiques et locales chargées de l'application des lois, les organismes gouvernementaux et les prestataires non-gouvernementaux de services aux victimes dans une approche multidisciplinaire pour identifier les crimes de traite, aider les victimes, et poursuivre les cas de traite des êtres humains.

Ces exemples étasuniens et canadiens de partenariats montrent toute l'importance, en matière de prévention et de poursuites, de stratégies nationales concertées afin de guider les provinces, les États et les territoires dans leurs politiques de lutte contre la traite des personnes, tout en soutenant une approche *bottom-up*. Cette approche préconise l'émergence de bonnes pratiques et d'informations au niveau local pour être, par la suite, réinvestie par les décideurs au niveau national. Cette nécessité de concertation devrait néanmoins dépasser le cadre des frontières des États afin de constituer une véritable approche holistique de la traite à des fins d'exploitation sexuelle.

Au Guatemala, les organisations de la société civile et les organisations de coopération internationale participent à titre consultatif à la Commission interinstitutionnelle contre la traite des personnes, pour le processus de définition des lignes directrices de mises en œuvre, sans que le nombre des organisations soit cependant précisé. La société civile joue un rôle plus actif dans la mise en œuvre des actions visant la prévention de la traite, car toutes les actions communicationnelles sont réalisées sur une logique de partenariat et de concertation entre les institutions de l'État et les organismes non-gouvernementaux. Aussi, dans la mise en place des actions visant l'identification des victimes présumées, la participation du secteur communautaire et éducatif est indispensable, puisqu'ils sont les acteurs sur le terrain qui peuvent alerter les autorités sur les risques de la traite au sein de leurs communautés. La Commission exerce un rôle mobilisateur à l'échelle nationale. En termes de collaboration, le partenariat entre les institutions de l'État responsable des enquêtes criminelles, des poursuites et des sanctions est

⁴⁸ <https://www.justice.gov/opa/pr/thirty-six-defendants-guilty-their-roles-international-thai-sex-trafficking-organization>.

⁴⁹ <https://www.justice.gov/opa/pr/five-members-mexican-sex-trafficking-organization-sentenced-prison>

⁵⁰ <https://www.justice.gov/crt/human-trafficking-prosecution-unit-htpu>.

essentiel pour la réduction de l'incidence de la traite. Cependant, pour le développement de la politique publique, nous observons que les initiatives de collaboration plus fortes se trouvent autour des actions visant la détection des victimes présumées, car la mise en place des protocoles pour l'identification des réseaux de traite et d'exploitation repose fortement sur une approche de renforcement des capacités des communautés à travailler en partenariat avec les organisations de l'État.

Au Salvador, la société civile participe à l'élaboration des politiques publiques, à titre consultatif et d'accompagnement. Le gouvernement central garde le *leadership* du processus, incarné par le ministre de la Justice et la sécurité publique. En effet, une collaboration accrue s'observe parmi les institutions en charge de l'enquête et de la poursuite du délit.

Au Honduras, l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales en matière d'exploitation sexuelle commerciale et la traite des personnes reposent sur une approche participative. Nous constatons deux moments où les acteurs gouvernementaux régionaux et les membres de la société civile sont impliqués dans la stratégie de prévention : 1) au cours du processus d'élaboration de la politique publique, car les organisations de la société civile et le représentant des municipalités du pays, ont le droit de participer à la prise de décisions et à l'élaboration d'un plan stratégique national, et 2) la participation de la société civile dans les comités locaux responsables de la mise en œuvre à l'échelle régionale. En termes de *leadership*, la mobilisation des actions pour la définition des lignes directrices dépend du Secrétariat des droits de la personne, une valeur ajoutée à l'élaboration des politiques publiques, car il existe une prédominance de l'approche fondée sur les droits sur celles relevant des questions sécuritaires ou migratoires. Au cours du processus de mise en œuvre, le *leadership* est partagé entre les autorités locales et les membres de la société civile. De ce point de vue, tant les organismes de la société civile, les autorités régionales que les représentants des institutions de l'État central exercent la direction au sein de leurs propres espaces géographiques.

2.2 La Justice et l'évolution de la jurisprudence : placer la protection de la victime au cœur des préoccupations

L'arrêt Bedford, rendu en décembre 2013 par la Cour suprême du Canada, fut à l'origine de changements législatifs importants en matière de prostitution et de lutte contre l'exploitation sexuelle⁵¹. L'adoption par le Parlement fédéral de la Loi sur la protection des collectivités et des personnes victimes d'exploitation a par la suite rendu illégal l'achat de services sexuels, en tout temps et en tout lieu. De nouvelles infractions liées au proxénétisme et à l'exploitation d'autrui par la prostitution ont été créées, d'autres ont été modernisées, la plupart des infractions liées à la prostitution sont dorénavant considérées comme des infractions contre la personne. Les personnes prostituées sont considérées comme étant exposées à l'exploitation et à la violence et sont, dans une large mesure, décriminalisées. Cet arrêt a permis de définir plus précisément ce que signifiait l'exploitation sexuelle, montrant toute la capacité de l'appareil judiciaire à éclairer les principes issus du Protocole et de la loi.

Malgré les initiatives politiques et judiciaires pour lutter contre la traite, il y a encore peu de consensus sur la nature, l'étendue ou la définition de la traite, qui à divers moments a été comprise comme, et souvent confondue avec, prostitution, exploitation par le travail, migration irrégulière et criminalité transnationale (Sanghera, 2005). Ce problème de définition a des conséquences directes sur l'identification des victimes, leur protection et la condamnation des trafiquants. D'après la Rapporteuse spéciale auprès de l'OSCE Maria Grazia Giammarinaro, le Canada, tout comme la plupart des pays membres de l'OSCE, présente de faibles taux de condamnation pour traite⁵². Selon la Rapporteuse, qui se fonde sur une étude menée par l'*International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy*⁵³ :

⁵¹ Cour Suprême, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13389/index.do>

⁵² Organization for Security and Co-operation in Europe, Report by Maria Grazia Giammarinaro, OSCE Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Canada from 06-12 August 2011, Vienna, March 2012.

⁵³ International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, An Exploration of Promising Practices in Response to Human Trafficking in Canada, May 2010.

« Une partie de l'explication du faible nombre de condamnations au Canada pourrait être que la définition de la traite est mal comprise. Il y a confusion sur ce que signifie la traite et qui est victime de l'infraction. Malgré les définitions du Protocole sur la traite et du Code criminel, un grand nombre de personnes interrogées ont fait état d'une compréhension divergente du terme. De plus, d'autres crimes chevauchent l'infraction de traite des êtres humains. Le manuel *RCMP Operational Police Officer's Handbook on Human Trafficking* souligne que les dispositions canadiennes en matière de traite peuvent chevaucher conceptuellement d'autres délits connexes, tels que la contrefaçon de passeport, les délits de débauche, le fait de vivre de la prostitution, le proxénétisme, les menaces, l'agression, l'agression sexuelle, enlèvement, la séquestration, l'enlèvement d'enfant, l'extorsion, la fraude, l'intimidation, le complot, la rupture de contrat criminelle, etc. souvent plus facile à prouver qu'une accusation de traite des êtres humains »⁵⁴.

Aux États-Unis, les procureurs disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable pour prendre des décisions concernant des affaires pénales et sont généralement à l'abri de toute censure lorsqu'ils rejettent des accusations. Les procureurs peuvent exercer leur pouvoir discrétionnaire en refusant de poursuivre les affaires portées à leur attention ou en accusant les contrevenants de délits plus ou moins graves. Ce pouvoir est contrebalancé par un ensemble unique d'obligations éthiques. Les procureurs sont ainsi seuls responsables de la poursuite vigoureuse des contrevenants et de l'application de la justice. Selon une étude américaine, les procureurs sont plus enclins à engager des poursuites lorsqu'ils pensent avoir des chances d'obtenir une condamnation⁵⁵. D'autres recherches suggèrent que les évaluations par les procureurs de la probabilité que les affaires aboutissent à une condamnation reposent principalement sur des facteurs juridiquement pertinents, tels que la solidité des preuves contre l'accusé (Albonetti, 1987). Enfin, des études montrent que des facteurs extra-légaux tels que les caractéristiques du suspect et de la victime et la relation de la victime avec le suspect influent également sur la décision de poursuivre l'affaire (Beichner, Spohn 2012). Bien que la traite des êtres humains soit un crime relativement nouveau et donc difficile à évaluer, une étude exploratoire a identifié de nombreux parallèles entre les décisions d'accusation dans ces nouveaux types de cas et les modèles d'accusation qui ont été établis pour d'autres types de crimes⁵⁶. Par exemple, des facteurs juridiques, en particulier l'existence de preuves, sont essentiels pour expliquer la variation des décisions du procureur d'engager des poursuites pénales. Il existe également des moyens importants de distinction des cas de traite des êtres humains des autres délits. Par exemple, la coopération avec les victimes n'est pas indépendamment associée aux décisions d'inculpation des procureurs, comme c'est le cas dans de nombreuses études sur les affaires d'agression sexuelle et de violence domestique. Il est possible que la coopération des victimes à elle seule n'ait pas suffi à porter les affaires de traite des êtres humains en l'absence de preuves solides corroborant les accusations. La nécessité d'une formation avancée des forces de l'ordre pour favoriser la collecte du type de preuves nécessaires pour soutenir les poursuites pour traite des êtres humains est vitale.

Il existe une évolution réelle à ce sujet, initiée par une jurisprudence canadienne fondatrice, présente dans la base de données de l'ONU DC sur la traite des personnes⁵⁷. La Décision de la Cour d'appel du Québec *Urizar c. R.*, [2013] du mois de janvier 2013 vient en effet réexaminer les dispositions de l'article 279.01 et reconnaît que l'exploitation est l'élément central de la traite de personnes⁵⁸. Dans cette affaire, la victime avait une relation amoureuse avec le trafiquant, qui l'exploitait sexuellement, physiquement et psychologiquement (menaces). Cette relation compliquait la recevabilité de son témoignage qui, du fait des émotions ressenties durant

⁵⁴ Report by Maria Grazia Giammarinaro, OSCE Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Canada from 06-12 August 2011, p. 11.

⁵⁵ D Beichner and C Spohn, "Modeling the Effects of Victim Behavior and Moral Character on Prosecutors' Charging Decisions in Sexual Assault Cases", *Violence and Victims*, vol. 27, 2012, p. 3– 24.

⁵⁶ A Farrell, M J DeLateur, C Owens and S Fahy, "The Prosecution of State-Level Human Trafficking Cases in the United States", *Anti-Trafficking Review*, issue 6, 2016, p. 48– 70, www.antitraffickingreview.org.

⁵⁷ ONU DC n°CAN005.

⁵⁸ Portrait provincial du proxénétisme et de la traite de personnes, Sécurité publique Québec, 2013, <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/publications-et-statistiques/proxenetisme-traite-personnes/en-ligne.html>.

les interrogatoires et l'audience, présentait des inconsistances. Malgré tout, la Cour d'appel a déclaré son témoignage acceptable en tant que preuve :

« Elle a vécu personnellement les événements qu'elle raconte et l'intensité des gestes. Et des paroles de violence qu'elle a vécues expliquent ses pertes de mémoire et ses omissions quant aux détails des incidents. Comme on l'a dit, il est clair que le fait de témoigner devant la Cour et de se remémorer les faits et les sentiments qu'elle a éprouvés durant leur survenance lui causent un traumatisme. Le Tribunal est convaincu que ses pertes de mémoire et ses refus de répondre à certaines questions ne constituent pas une excuse pour chercher à se défilier. Tout horrible que puisse sembler son histoire, son témoignage est raisonnable, logique et cohérent ».

Dans ce cas, le témoignage, même incomplet, de la victime a été accepté. De plus, le chef d'accusation de traite a été retenu même si la victime était canadienne et que les faits ont eu lieu au Canada. Il existe donc une lecture plus large de ce qui constitue le crime de la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Celle-ci tient compte de la détresse de la victime, mais également du fait de ne pas réaliser être dans un rapport d'asservissement avec le proxénète. Il peut en effet arriver qu'une victime ait donné son consentement, en particulier pour des raisons socioéconomiques, sans réaliser qu'elle fait l'objet d'une traite à des fins d'exploitation sexuelle (ONU DC, 2014). En élargissant la portée de la preuve d'une exploitation, on évite aux forces de police et aux ministères publics de ne devoir compter que sur le témoignage de la victime et sur des faits potentiellement menaçant et dangereux. Afin de pouvoir améliorer la capacité du système de justice pénale de cerner les cas de traite et tenter des poursuites, la Stratégie nationale canadienne 2019-2024 préconise de renforcer « la base de connaissance des agents des organismes d'application de la loi et des procureurs sur la portée et l'ampleur de la traite des personnes, et les éléments de nature délicate qui s'y rattachent, afin de les aider à mieux cerner les cas de traite des personnes et de rendre les poursuites en justice plus cohérentes »⁵⁹.

Les interprétations successives des affaires touchant à la traite des personnes montrent bien une évolution de la définition de ce crime. Celle-ci est fondamentalement liée à la victime, dont l'investissement dans l'enquête est tributaire de la protection offerte par les autorités.

2.3 L'importance du rôle de la police dans la protection des victimes

Depuis 2012, la GRC accorde une place plus importante à la victime, son profil, incluant les autochtones (Rapport sur la traite interne de personnes à des fins d'exploitation sexuelle au Canada, octobre 2013, GRC). En affinant la définition de victime, elle cherche à rendre plus efficace son identification. Le Plan d'action directeur sur la prostitution et la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle, 2014-2016 du Service de police de la ville de Montréal (SPVM) précise :

« Il faut toutefois se rappeler que chaque cas d'exploitation sexuelle est unique, et que le fait de trouver des actes de violence et de menace dans un dossier de proxénétisme n'est pas toujours suffisant pour prouver qu'il s'agit de traite de personnes : on parle alors de proxénétisme de coercition » (p. 6).

La collaboration de la victime d'exploitation sexuelle est indispensable au bon déroulement d'une enquête (Rosa, Chadillon-Farinacci, 2014). Lorsqu'une victime de la traite porte plainte, le principal défi pour les autorités policières et judiciaires est de l'accompagner de la meilleure manière possible afin qu'elle se sente en sécurité et maintienne sa plainte, malgré les menaces du proxénète.

⁵⁹ Stratégie nationale de lutte contre la traite des personnes 2019-2024, Gouvernement du Canada, p. 12.

Pour qu'une politique publique véritablement globale pour la protection des femmes et des filles voie le jour, une action transversale efficace doit être menée, portant une attention toute particulière à l'enquête, dont la priorité première est la mise en sécurité des victimes (Sûreté du Québec, 2019).

Les victimes sont souvent très mobiles, déplacées en raison des craintes des trafiquants d'être appréhendés par la police (Bullens, Horn, 2002). La relation entre la victime et son exploitant est souvent complexe. Elle peut être amoureuse, ce qui ne donne pas l'impression à la victime qu'elle fait véritablement l'objet d'une exploitation. Les autorités doivent également avoir à l'esprit que le modus operandi du trafiquant repose sur une maîtrise subtile de la vulnérabilité de sa victime⁶⁰. Souvent, la victime ne porte plainte ou ne dénonce le trafiquant qu'après avoir subi des violences physiques. En 2014, une étude menée à partir d'enquêtes du centre opérationnel Ouest du SVPM entre 2007-2013 a permis de mettre en avant l'importance des liens entretenus par les victimes dans les réseaux de l'industrie du sexe⁶¹. Plus les suspects auront de liens avec cette industrie, moins les victimes seront susceptibles de collaborer avec les enquêteurs. Pour pallier ce lourd handicap, il est nécessaire d'entretenir des connexions avec les personnes amenées à côtoyer une victime de trafic sexuel : chauffeurs de taxi, hôtels de passe (même s'ils sont interdits, ils continuent d'exister), bars dansants, etc., qui sont des lieux privilégiés de recrutement (GRC, 2013). Un travail d'identification de ce monde et de dialogue est indispensable pour la découverte de victimes, souvent isolées de leurs proches qui évoluent dans un monde clos et souterrain (Chadillon-Farinacci, 2015). C'est donc en étudiant l'environnement de la victime et son parcours que l'on comprend le mécanisme d'exploitation, ce qui rendra la répression plus aisée mais également, *a posteriori*, la prévention plus efficace.

⁶⁰ ONUDC, Référentiel d'aide à la lutte contre la traite des personnes, Programme mondial contre la traite des êtres humains, New York, 2006.

⁶¹ Véronique Chadillon-Farinacci, Rapport de recherche : « La collaboration des victimes d'exploitation sexuelle auprès des enquêteurs, des obstacles et des facilitateurs », mars 2015.

Chapitre 3. Protection et autonomisation : la victime de traite sexuelle au centre des préoccupations pour l'avenir

3.1 La protection des victimes migrantes : une priorité

La Rapporteuse spéciale de l'ONU pour la traite souligne qu'une approche fondée sur les droits de l'homme doit être appliquée de manière cohérente à l'ensemble des activités liées à la migration. Cela implique que l'action humanitaire visant à sauver des vies ne doit jamais être sapée ou traitée comme la migration irrégulière. Alarmée par la tendance croissante à placer la migration dans le seul paradigme de la protection de l'ordre public et de la lutte contre le crime organisé, elle déplore la négligence de la question de la protection des victimes de la traite des êtres humains. Elle précise :

« En Amérique centrale, les migrants tentant d'atteindre les États-Unis ont été contraints de recourir à des itinéraires de plus en plus dangereux, se retrouvant souvent entre les mains de passeurs et de trafiquants. Les migrants introduits clandestinement sont vulnérables à la traite, notamment aux mauvais traitements, à l'exploitation sexuelle, aux menaces, aux intimidations et à la restriction de leur liberté de circulation. La plupart des migrations par voie terrestre impliquent des migrants d'El Salvador, du Guatemala et du Honduras transitant par le Mexique vers les États-Unis »⁶².

La situation de migration est encore plus traumatique pour la personne qui a fait l'objet d'un trafic à des fins sexuelles. Elle doit être considérée et prise en compte afin de prodiguer une assistance adaptée : entretien individuel par exemple, conduit par un représentant de la justice ou des forces de l'ordre compétent et entraîné, avec l'aide si besoin d'un traducteur. Une personne formée saura en effet plus rapidement identifier les indicateurs pour conclure à un cas de traite, afin, d'une part, d'aiguiller la victime vers les autorités et procédures adéquates, d'autre part, d'aider les enquêteurs dans leur recherche de preuves.

D'après l'article 6 du Protocole de Palerme, les victimes de la traite ont droit à une protection garantie par l'État. En ce qui concerne les victimes migrantes, c'est un enjeu encore plus important puisqu'elles n'ont plus de moyen de subsistance et se retrouvent en situation irrégulière. De plus, une personne migrante n'a pas nécessairement connaissance des dispositifs policiers et judiciaires du pays dans lequel elle vit et ignore ainsi l'existence de dispositions spéciales de protection qu'elle est susceptible d'obtenir. De ce fait, elles ont moins tendance à se manifester de crainte d'être criminalisées ou expulsées vers leur pays d'origine (Oxman-Martínez et Hanley, 2007a). Les efforts des États en matière de protection des victimes migrantes ont donc principalement trait à leur régularisation. La Stratégie nationale 2019-2024 canadienne s'engage dans ce sens à :

« Évaluer les processus d'immigration actuels afin de déterminer les répercussions différentielles de la violence fondée sur le sexe dans le continuum de l'application de la loi en matière d'immigration et afin de garantir qu'une protection suffisante est en place pour les victimes qui entrent en contact avec des agents frontaliers »⁶³.

C'est un point important, car au Canada, les ressortissants étrangers ne peuvent réclamer une indemnisation que s'ils peuvent rester sur le territoire pendant la durée de la procédure. Les victimes de la traite non canadiennes peuvent demander un permis de résident temporaire (PST) les autorisant à demeurer au Canada, ce qui leur permettrait d'accéder aux soins de santé et de recevoir un permis de travail par la suite. Le gouvernement a délivré des PST à 40 victimes étrangères et à leurs personnes à charge en 2018, contre 32 en 2017 et 67 en 2016 (TIP, 2019). Il a également accordé aux victimes étrangères l'admissibilité aux PST à court terme de 180 jours ou des PST à long terme de trois ans, mais les ONG ont signalé de longs délais d'attente pour les recevoir. Les victimes en attente de réception d'un PST, ne peuvent accéder aux fonds publics, aux services, y compris ceux de santé et

⁶² *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, 14 May 2018, Human Rights Council, ONU, p. 9.

⁶³ *Stratégie nationale 2019-2024*, Gouvernement du Canada, p. 12.

de bien-être mental et physique. Celles titulaires de PST peuvent demander une exemption de frais de permis de travail. À ce jour, le gouvernement n'a pas indiqué combien les victimes étrangères ont reçu des permis en 2018 (TIP 2019). Des ONG ont également signalé un besoin de soins plus adaptés aux traumatismes des victimes. Enfin, l'accès à l'information nécessaire pour tenir au courant les victimes de leurs droits en matière de régularisation reste limité, ce qui peut les induire en erreur. En effet, il arrive qu'une victime fasse une demande pour obtenir le statut de réfugié, qui lui sera refusée. Puisqu'elle ne peut pas faire de nouvelle demande de régularisation, elle se retrouve contrainte de quitter le territoire. Cette situation laisse craindre une re-victimisation, pouvant entraîner de sérieuses séquelles sur les victimes voire les mettre en danger. Cette victimisation secondaire chez les victimes de la traite est bien réelle puisque la loi sur l'immigration canadienne prévoit expressément un risque de détention accru pour les personnes ayant subi la traite (Jimenez, 2011). Cette détention est justifiée par leur implication dans des opérations de traite de personnes qui les rendrait susceptibles d'être incitées ou forcées à se soustraire au contrôle, à l'enquête ou à une mesure de renvoi par l'organisation criminelle qui se livre à de telles activités. Par ailleurs, le Canada utilise la détention et le renvoi des migrants, même des enfants, comme moyen dissuasif et pour envoyer un message aux trafiquants et aux familles (Oxman-Martínez & Hanley, 2007a).

Au Mexique, en 2018, l'Institut national d'immigration (INM) a accordé une aide temporaire sous la forme de visas humanitaires à 241 victimes de traite ou de contrebande illicite et rapatrié 399 victimes de traite humaine ou trafic illicite (TIP, 2019). Ces visas humanitaires ont permis aux victimes étrangères de la traite de rester dans le pays jusqu'à un an, avec possible prolongation. Des fonctionnaires et des ONG ont cependant exprimé leur inquiétude, soulignant que ces visas humanitaires ne sont pas suffisamment délivrés en raison d'un échec dans l'identification des victimes éligibles, le peu d'information accessible pour l'obtention de ce visa et les délais de traitement. En principe, la loi protège les victimes contre les sanctions pour des actes illégaux que leurs trafiquants les ont contraints à commettre. Pourtant, certains fonctionnaires ont transféré des victimes à l'Institut national d'immigration (INM) pour détention et expulsion en raison de leur statut d'immigration en échouant à les identifier comme des victimes de la traite.

Aux États-Unis, une lettre de certification permet aux ressortissants étrangers adultes victimes d'être admissibles à demander des prestations et services fédéraux et étatiques, dans la même mesure que les réfugiés lorsqu'une autorisation de présence continue sur le territoire est accordée ou lorsqu'une victime a une demande de bonne foi ou a soumis une demande de visa temporaire T de statut de non-immigrant (T visa). Une éligibilité ou une lettre d'aide provisoire permet l'admissibilité d'un enfant étranger aux prestations fédérales et services financés lorsque des informations crédibles indiquent qu'il est ou peut être victime de traite. En 2018, le département de Santé (HHS) a délivré 412 Lettres certifications à des ressortissants étrangers adultes, représentant une baisse par rapport à 2017 où 448 Lettres ont été délivrées (TIP, 2019). De la même manière, 466 lettres d'admissibilité ont été attribuées aux enfants de ressortissants étrangers au cours de l'exercice 2018, une baisse par rapport aux 507 de l'exercice 2017. Parmi ces victimes, 67 % étaient des femmes et 27% victimes de la traite sexuelle. Le DHS offre des options d'immigration spécifiques à la traite via la Présence continue-*Continued Presence*-, qui est une autorisation d'immigration temporaire visa T. Ces deux options renforcent la capacité des forces de l'ordre d'enquêter et de poursuivre la traite des êtres humains et d'encourager les victimes à se manifester. Pour être admissible, un individu doit être identifié par les forces de l'ordre comme victime de la traite, qui pourrait être un témoin potentiel dans l'enquête la poursuite du trafiquant. Pour être admissible à un visa T, le demandeur doit démontrer qu'il est victime d'une forme grave de traite des personnes ; être physiquement présent aux États-Unis, ou à un port d'entrée en raison d'une traite ; avoir coopéré avec les forces de l'ordre sur des demandes raisonnables sauf s'il a moins de 18 ans ou est incapable de coopérer en raison d'un traumatisme subi ; et pourrait subir des difficultés extrêmes impliquant des dommages inhabituels et graves lors du renvoi des États-Unis. Les demandeurs de visa peuvent parrainer certains membres de la famille, qui font face à un danger de représailles. Les non-immigrants et les membres de leur famille sont autorisés à travailler et sont admissibles à certains services publics fédéraux. Le statut de non-immigrant est accordé pour une période de quatre ans peut être prolongé dans certaines limites et conditions. Après trois ans, ou à la fin de l'enquête ou de la poursuite, les titulaires du visa T peuvent demander le statut de résident permanent légal et sont éventuellement éligibles à la citoyenneté. DHS a accordé le visa T à 580 victimes au cours de l'exercice 2018, une diminution 672 victimes par rapport à 2017, et a accordé le statut de non-immigrant T à 698 membres de la famille éligibles des victimes au cours de l'exercice 2018 par

rapport à 690 membres de la famille au cours de l'exercice 2017. Le délai de traitement des visas T était compris entre 16 mois et 23,5 mois au cours de l'exercice 2018. Certaines critiques signalent des obstacles accrus à l'obtention d'un visa T, constatant une augmentation continue du nombre de demandes pour des preuves supplémentaires, y compris des demandes qui faisaient référence à des réglementations obsolètes. Des ONG ont également signalé une augmentation des décisions de refus de visa T qu'elles soupçonnent de mal interpréter les lois et règlements, tels que les refus fondés sur des actes illicites que les trafiquants ont contraint les victimes à commettre (TIP, 2019).

Certains problèmes relatifs au statut d'immigration peuvent parfois empêcher les policiers d'identifier des victimes. Aux États-Unis, des membres des forces de l'ordre ont évoqué l'interdiction de s'enquérir du statut d'immigration d'une personne⁶⁴. Selon eux, cette situation les limite dans leur capacité à trouver des indices de victimisation comme essayer de savoir si une personne a le contrôle sur ses autorisations de séjour ou encore si elle vit de manière indépendante. En effet, il arrive que les trafiquants, utilisant des documents falsifiés ou légaux, utilisent le processus de visa non immigrant comme moyen d'amener des femmes aux États-Unis (Richard, 1999 ; Raymond, Hughes & Gomez, 2001). Une fois sur le territoire, les femmes peuvent être déplacées d'un lieu à l'autre, dépassant la durée du visa temporaire et restant dans la prostitution jusqu'à ce qu'elles se fassent arrêter ou qu'elles ne quittent le pays par d'autres moyens⁶⁵. Malgré son engagement, le gouvernement américain a davantage concentré son énergie sur la poursuite que sur la prévention et la protection. En effet, « les efforts de lutte contre la traite des personnes sont partis d'une vision étroite de la traite en tant que problème de justice pénale, avec un objectif clair de cibler les trafiquants et, dans une moindre mesure, protéger leurs victimes » (Chuang, 2006 : 148). À la suite de la décision du gouvernement américain de la priorisation des poursuites, ce sont les ONG à qui, par défaut, a été déléguée la responsabilité de protéger les victimes (Baglay, 2016 ; Musto, 2010). La même tendance se retrouve au Canada, où le gouvernement fédéral a accordé un financement pour 2016-2019 aux ONG des provinces de l'Atlantique et de la région du Québec pour élaborer un protocole spécifique à la traite pour les logements d'urgence pourtant insuffisants en termes de nombre de lits disponibles (TIP, 2019).

3.2 La protection par la réparation pour les victimes : un élément important de leur autonomisation

La prise en charge et la réparation de la traite à des fins d'exploitation sexuelle sont des facteurs essentiels à l'autonomisation et à la protection des victimes. La compensation à accorder aux victimes de la traite est une question encore embryonnaire, qui gagnerait à être mieux étudiée. Comme l'a souligné la Rapporteuse spéciale auprès du Conseil des droits de l'homme en 2019 : « La participation à une procédure et le sentiment d'appropriation qui en découle peuvent leur redonner l'impression d'être maître de leur propre vie »⁶⁶.

Les droits des victimes sont fondés sur le principe de l'ONU énoncé dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice des Nations unies pour les victimes d'actes criminels et d'abus de pouvoir (1985). Suivant ce principe, les personnes victimes de la traite doivent être en mesure d'obtenir une indemnisation par le biais du droit pénal, du droit civil et /ou des voies administratives (UNODC, 2004 ; *UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons*, 2011). Dans son article 6.6, le Protocole de Palerme précise que « chaque État Partie s'assure que son système juridique prévoit des mesures qui offrent aux victimes de la traite la possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi ». Cependant, il laisse à la discrétion de l'État les mesures de soutien et de réparation à assurer aux victimes, ce qui entraîne des disparités importantes d'un pays à l'autre. En 2014, le Rapporteur spécial des Nations unies pour la traite des personnes a proposé des principes de base pour guider les États. Ils reposent sur l'idée que le droit à un recours effectif implique à la fois des obligations de fond et de procédure pour les États.

⁶⁴ Farrel et al., "Identifying challenges to improve the investigation and prosecution of State and local human trafficking cases", National Institute of Justice, 2012.

⁶⁵ Raymond, D'Cunha et al., "A comparative study of women trafficked in the migration process: Patterns, profiles and health consequences of sexual exploitation in five Countries (Indonesia, the Philippines, Thailand, Venezuela and the United States)" CATW, 2002.

⁶⁶ Maria Grazia Giammarinaro, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, 18 juillet 2019, Conseil des droits de l'homme de l'ONU, p. 8.

La composante de fond comprend les quatre recours les plus pertinents dans le contexte de la traite des êtres humains : la restitution, l'indemnisation, le recouvrement, la satisfaction et les garanties de non-répétition (Rapporteur spécial des Nations Unies, 2014).

Malgré toutes ces directives internationales, l'action des États peine à être efficace en matière de protection et de compensation des victimes. D'après une étude américaine de 2015, les victimes de la traite sont plus susceptibles de recevoir une compensation que les victimes d'exploitation sexuelle⁶⁷. De plus, celles les moins susceptibles d'en recevoir une étaient les enfants victimes d'exploitation sexuelle à des fins commerciales.

Ce problème touche la plupart des pays ayant signé le Protocole de Palerme, même les plus avancés. Aux États-Unis par exemple, une loi fédérale appelée *Trafficking Victims Protection Act* exige l'attribution par la justice d'une compensation aux victimes de la traite, quel que soit son statut légal. Pourtant, les cours fédérales accordent très rarement de compensations aux victimes (*Human Trafficking Legal Center*, 2018). Au contraire, le pourcentage de cas avec demande de compensation formulés par les procureurs qui ont abouti à des ordonnances de dédommagement est passé de 51% dans l'ensemble de données de 2014 à seulement 37% en 2016.

Au Canada, à ce jour, le gouvernement n'a jamais attribué aucune réparation à une victime de la traite, pour la troisième année consécutive (TIP, 2019). Pourtant, la Charte canadienne des droits des victimes (2015) dispose bien que « chaque victime ait le droit de demander au tribunal de rendre une ordonnance de dédommagement contre le délinquant » (article 16). Le Code criminel, par le projet de loi C-49, prévoit également une protection pour les témoins si l'accusation portée contre l'inculpé est liée à la traite des personnes et accorde aux victimes ayant subi des blessures corporelles ou des dommages psychologiques la possibilité de demander un dédommagement. Or, la restitution ne peut être ordonnée que pour les pertes qui sont « facilement vérifiables » et qui entrent dans des catégories telles que la valeur de remplacement des biens endommagés et les dommages pécuniaires résultant de dommages corporels ou psychologiques (Code pénal s738 (1)). Les dommages-intérêts pour la douleur et la souffrance endurées ne peuvent pas non plus être demandés dans le cadre de la restitution (R. c. Semeniuk, 2004 ; R. v. Siemens, 1999 ; R. v. Davidson, 2018). De fait, les ordonnances de dédommagement sont discrétionnaires et sont rarement ordonnées par les tribunaux pénaux (Ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, 2017). Les statistiques les plus récentes pour 2011-2016 démontrent que, sur une base annuelle, environ 5000 condamnations seulement (2%) sur un total de 250 000 condamnations impliquaient une restitution (Statistique Canada, 2018). La non-prise en compte de la douleur et de la souffrance dans l'attribution des dommages « facilement vérifiables » fait que les victimes de délits contre les biens sont plus susceptibles d'obtenir réparation que les victimes de crimes violents ou sexuels (Ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, 2017 ; Lawrence, 2016 ; Statistique Canada, 2018 ; Wemmers et al., 2017). Pourtant, la compensation des victimes est une question importante : elle permet un soulagement financier, qui évite à la personne une re-victimisation et possède une portée thérapeutique, élément tangible que justice a été rendue. Cette question n'a toujours pas été traitée dans la littérature ou les rapports officiels⁶⁸. On s'en remet au cas par cas, ce qui augmente le risque de léser de la victime. La plupart des provinces couvrent les frais médicaux et dentaires résultant d'une blessure subie à la suite une infraction ainsi que la perte de salaire, les frais d'avocat, la garde d'enfants et les frais de transport. Cependant, seules deux de ces provinces - l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick - prévoient une compensation pour la douleur et la souffrance endurées (Règlement 96-81 en vertu de l'article 6 de la Loi sur les services aux victimes (Nouveau-Brunswick) et la Loi sur les victimes d'actes criminels, art 19 (2) (Î.-P.-É.). Suite à une modification du programme en 2019 par le programme, l'Ontario ne compense plus la douleur et la souffrance d'une victime d'un crime⁶⁹. La Nouvelle-Écosse ne compense aucune perte causée par les blessures, à l'exception des dépenses de frais d'avocat. L'Alberta est un cas unique car elle est la seule à offrir des avantages

⁶⁷ Levy, Alexandra F., Martina E. Vandenberg (2015), "Breaking the law: the failure to award mandatory criminal restitution to victims in sex trafficking cases", *Saint Louis University Law Journal*, p. 43-71.

⁶⁸ Baglay, "Access to Compensation for Trafficked Persons in Canada, *Journal of Human Trafficking*", *The Star*, 2016.

⁶⁹<https://www.thestar.com/news/gta/2019/04/18/ontario-budget-cuts-millions-in-compensation-to-victims-of-violent-crime-advocates-say.html>

aux victimes en guise de reconnaissance plutôt que de compensation de la perte de salaire ou des dépenses engagées (*Victims of Crime Act*, 2000). Cependant, elle ne couvre pas les frais médicaux ou dentaires, les gains perdus, la douleur et les souffrances ou d'autres pertes. Au lieu de cela, les sommes attribuées sont déterminées en utilisant une échelle définie, qui prévoit les montants en fonction du type de blessure et de sa gravité. Dans sa Stratégie gouvernementale pour prévenir et lutter contre les violences sexuelles 2016-2021, le Québec a décidé de renforcer l'intervention en faveur d'une meilleure prise en charge psychosociale, médicale, judiciaire, policière de la victime, avec la collaboration du Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC). Néanmoins, cette nouvelle stratégie ne fait pas mention de réparations, mais seulement d'une aide financière d'urgence attribuée par le ministère de la Justice. D'un point de vue global, la question de l'indemnisation au Canada n'a pas encore pu bénéficier d'une approche nationale dans les nouvelles réformes. En effet, la Stratégie nationale canadienne 2019-2024 ne fait aucune mention de la question de la réparation des dommages subis par les victimes, pourtant fondamentale à leur autonomisation.

Au Mexique, l'article 4, section XIV, et l'article 64, section V de la loi fédérale sur la traite des êtres humains, disposent que les agences gouvernementales doivent fournir une protection et un soutien aux victimes dès le moment de leur sauvetage et jusqu'à ce qu'elles soient pleinement réintégrées dans la société. Dans la section 6, article 2 de la loi anti-traite, il est indiqué qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme intégral, adéquat, efficace et effectif pour réparer les dommages déjà subis par les victimes. De même, l'article 3, section 1, dispose que le gouvernement doit assurer la protection maximale à toutes les victimes de la traite et protéger leur vie privée, leur identité, leur liberté, leur sécurité et leurs droits fondamentaux (Acharya, 2017). L'aide à la réintégration des victimes de la traite peut comprendre un large éventail de services, allant de l'aide au logement, des soins médicaux et des conseils psychologiques, sociaux et juridiques à la scolarisation et à la formation professionnelle. La loi nationale anti-traite prévoit que la restitution soit payée grâce à un fonds pour les victimes, mais le gouvernement n'a pas, à ce jour, indiqué si les tribunaux ont accordé des compensations aux victimes de la traite. Le gouvernement n'a pas non plus communiqué sur le nombre de dédommagées par leurs trafiquants, mais les médias ont rapporté que deux victimes ont reçu respectivement 293 000 pesos (14 910 \$US) et 70 000 pesos (3 560 \$US) (TIP, 2019). En 2014, le Bureau du Procureur spécial pour la violence contre les femmes et la traite des personnes (FEVIMTRA) au Mexique a reçu dix millions de pesos (680 000 dollars) pour fournir une assistance aux femmes victimes de violence extrême, y compris la traite des êtres humains. Bien que conséquente, cette somme n'est pas suffisante pour résoudre le problème de la traite dans le pays.

3.3 La protection des victimes mineures migrants et des personnes autochtones, particulièrement vulnérables : une nécessité

La pauvreté, les conflits, les migrations, la discrimination, l'exclusion et le handicap figurent parmi les facteurs qui augmentent la vulnérabilité des enfants aux crimes d'exploitation sexuelle. Les jeunes filles et garçons sont attirés par de fausses promesses de travail légal et sont ensuite contraints au commerce du sexe à l'étranger. Aujourd'hui, devant la modernisation des outils de communication, l'exploitation des mineurs est encore plus criante mais aussi plus difficile à détecter. En 2017, la fondation Internet Watch a identifié 78 589 pages Web contenant du matériel pédopornographique. En 2018, la Fondation a constaté une augmentation de 32% du nombre de ces sites. En 2019, la base de données internationale sur l'exploitation sexuelle des enfants, de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) contenait plus de 1,5 million d'images et de vidéos. Des études montrent un schéma extrêmement alarmant de victimes de plus en plus jeunes souvent victimes de sévices graves, 28% des victimes ayant moins de 10 ans. Une variété d'outils, tels que des services de *streaming* en direct, des systèmes de communication cryptés et des plates-formes *peer-to-peer*, et des applications de paiement anonymes sont utilisées par les criminels pour créer des espaces sécurisés pour eux-mêmes en ligne, partager du matériel pédopornographique et communiquer entre eux et avec leurs victimes sous couvert d'anonymat.

Dans de nombreux cas, les enfants sont exploités par une combinaison d'exploitation sexuelle et de travail, y compris la servitude domestique, le travail forcé, la mendicité et le mariage forcé⁷⁰. L'ONU DC a signalé que 28% des victimes de la traite détectées dans le monde en 2016 étaient des enfants (ONU DC 2018). En outre, 72% de toutes les filles et 23% de tous les garçons ont été victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle. En 2016, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a estimé qu'un million d'enfants étaient soumis à une exploitation sexuelle à des fins commerciales. Compte tenu du manque de données complètes au niveau national et de la nature cachée de ces crimes, l'ampleur réelle du problème est probablement sous-estimée. En effet, en raison du manque de mécanismes d'identification et de référence adaptés à l'âge et au sexe, les enfants victimes de la traite à des fins de vente et d'exploitation sexuelle sont souvent négligés et font l'objet d'un rapatriement en tant qu'immigrants illégaux (Conseil des droits de l'Homme de l'ONU 2020). Ceux qui ne sont pas renvoyés manquent de soutien à l'intégration et de perspectives d'avenir, ce qui les expose à un risque plus élevé d'exploitation. Si de nombreux États ont une législation interdisant la traite des personnes, beaucoup ne considèrent pas la vente d'enfants comme un crime distinct ou la considèrent uniquement comme faisant partie du crime de la traite des enfants. Bien que les catégories se chevauchent fréquemment, la principale différence est que l'objectif ultime de la vente des enfants doit servir à obtenir une forme de rémunération. En outre, la finalité d'exploitation étant l'un des éléments constitutifs de la traite, la vente n'est pas tenue de constituer le délit. La vente d'enfants n'implique pas l'exigence du déplacement physique de l'enfant d'un endroit à un autre, qui est un élément clé du concept de traite. Ces distinctions sont pertinentes afin de criminaliser toutes les activités illégales dans ce domaine.

En ce qui concerne la mise en place de programmes complets de soins, de rétablissement et de réinsertion axés sur les droits et sur l'enfant, le Rapporteur spécial pour la vente et l'exploitation sexuelle des enfants auprès du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a souligné dans son rapport de 2020 qu'il devenait nécessaire de mettre en place un soutien holistique adapté aux enfants offrant des services intégrés allant de l'assistance médicale immédiate et du soutien psychologique à l'aide juridique et à la réintégration à long terme grâce, entre autres, à l'éducation, à la formation professionnelle et aux compétences pratiques.

En outre, les systèmes de protection de l'enfance existants ne disposent souvent pas des moyens ou de recours nécessaires pour parer aux traumatismes subis, ce qui aggrave les souffrances de la victime. Parmi les autres échecs des programmes de prise en charge et de réadaptation, il faut relever la discrimination fondée sur le sexe qui entraîne la marginalisation de certains enfants victimes, tels que les garçons et les enfants lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués. De plus, un mineur migrant exploité sexuellement est une victime encore plus vulnérable. Sa prise en charge nécessite une formation spécifique de la part des forces de police. De plus, il serait plus indiqué qu'un agent social prenne part aux entretiens afin de rassurer la victime. Enfin, le Rapporteur spécial souligne qu'il est essentiel que les enfants victimes soient entendus, en particulier dans toutes les procédures administratives et judiciaires concernant leur vie et leur bien-être. En effet, la participation des enfants est généralement déficiente au niveau national et l'exercice de ce droit reste à la discrétion des agents de l'État, souvent négligé en raison des normes sociales et des stéréotypes liés à l'âge.

Dans son avis « La prostitution : il est temps d'agir » de 2012, le Conseil du statut de la femme précise que « les recherches montrent que plus de 80 % des personnes adultes prostituées au Canada ont commencé à se prostituer en étant mineures [et que] la moyenne d'âge d'entrée dans la prostitution se situe entre 14 et 15 ans ». Afin de prévenir le recrutement des personnes mineures, la Stratégie nationale du Québec 2016-2021 instaure un programme de prévention et d'intervention en matière d'exploitation sexuelle des jeunes soutenant des projets locaux de prévention et des activités de sensibilisation ciblant particulièrement les jeunes filles à risque d'exploitation sexuelle (Stratégie gouvernementale, 2016). Celles-ci sont en général placées dans des centres pour jeunes en difficulté, situation qui les rend plus vulnérables aux prédateurs (Cusick, 2002). Le programme Exploitation sexuelle des enfants sur Internet (ESEI), avec la coopération de la Sûreté du Québec et le Centre

⁷⁰ Report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, Sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material, 21 January 2020, Human Rights Council UN.

canadien de protection de l'enfance, a mis au point la Stratégie provinciale de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants sur Internet, destinées à détecter des prédateurs sexuels sur Internet, identifier les victimes et sauver des enfants, fournir une expertise opérationnelle auprès de la communauté policière et assurer le traitement des signalements à travers la plateforme Cyberaide.ca⁷¹.

Si les femmes et les enfants sont les principales victimes des violences sexuelles, certains groupes de population sont particulièrement vulnérables à l'exploitation, parmi lesquels les immigrantes et les autochtones. Ce phénomène est lié à la pauvreté et à d'autres facteurs sociaux de risque comme les dépendances et le manque de soutien social⁷².

En 2014, le gouvernement mexicain a mis en œuvre le programme national de prévention, pour punir et éradiquer les délits en matière de traite des personnes et pour la protection et l'assistance de ces victimes 2014-2018⁷³. L'Objectif 2 de ce programme précise que les États doivent fournir des soins complets, une protection et une assistance aux victimes de la traite des personnes. Bien que ce programme précise la prise en charge globale des victimes de la traite des êtres humains, il ne mentionne pas de soins mentaux et physiques spécifiques pour les victimes indigènes, qui sont pourtant concernées par l'exploitation sexuelle.

Au Canada, les femmes autochtones sont trois fois plus susceptibles de déclarer avoir été victimes de violence que les femmes non-autochtones (Statistique Canada 2011). Elles sont d'autant plus fragiles qu'elles se livrent à la prostitution afin de payer la drogue qu'elles consomment (GRC 2013). La Stratégie nationale 2019-2024 reconnaît des insuffisances dans le soutien aux victimes et entend « leur offrir des services adaptés sur le plan culturel. En s'appuyant sur ces efforts, le gouvernement a décidé de mettre en place de nouvelles initiatives afin de renforcer l'identification et la protection des victimes, ainsi que la capacité du Canada à détecter les cas soupçonnés de traite des personnes plus efficacement ». Cette stratégie prévoit également la « Création d'un comité consultatif formé de victimes et de survivants de la traite des personnes ». C'est une mesure importante pour les communautés fragiles comme les immigrés et les populations autochtones. Mais la création de ce comité n'est qu'une étape, certes importante, dans le processus de protection des populations autochtones. Il est nécessaire d'élaborer des programmes spécifiques pour ces populations qui sont à risque. Il est important que les décideurs ainsi que les praticiens prennent conscience de ces problèmes et les incluent dans les programmes de lutte contre la traite.

3.4 L'information : un enjeu central pour comprendre les enjeux profonds de la traite

De nombreuses évaluations se sont concentrées sur les progrès de la mise en œuvre de projets et de l'obtention de résultats, plutôt que sur le suivi de ces résultats ou de l'impact des politiques, tandis que la nature cachée de la traite des êtres humains rend toujours aussi difficile l'établissement de bases de référence permettant le suivi de son évolution.

En conséquence, les organisations ont encore du mal à démontrer leur impact et à discerner ce qui fonctionne pour lutter contre la traite des êtres humains et l'esclavage moderne (Bryant, 2020). C'est souvent le cas lorsque les évaluations sont menées en interne plutôt que par un expert extérieur. Outre les questions de méthodologie, l'indépendance des évaluations est en effet essentielle pour des résultats non-biaisés. Le biais est plus probable dans les évaluations effectuées lorsque le financement est dépendant d'un examen positif plutôt que dans le cadre d'une culture d'apprentissage et d'amélioration du programme de planification fondé sur des preuves réelles et une expérience mesurable. Une étude publiée en 2014 et menée par le *National Citizen Observatory* sur la question de la traite au Mexique entre 2010 et 2013 a ainsi décelé d'importantes failles d'information dans le système mexicain,

⁷¹ <https://protectchildren.ca/fr/forces-policieres/services-soutien/exploitation-sexuelle-enfants-sur-internet/>

⁷² Oxman-Martinez et al., 2005, Les victimes de la traite des personnes : points de vue du secteur communautaire canadien, ministère de la Justice du Canada.

⁷³ Arun Kumar Achararya, Prevalence of violence against indigenous women victims of human trafficking and its implications on physical injuries and disabilities in Moterrey city, Mexico, Health Care for Women International, March 2019.

car sur 31 États, seulement 16 avaient fourni des informations sur la question. Ainsi, le fait de considérer l'évaluation comme une activité distincte de la conception du programme entrave également une culture d'apprentissage, en empêchant la collecte de données de référence ou en incorporant les résultats dans une approche cyclique de la conception du programme.

Conscient que le manque de données fiables et de mécanismes de collecte de ces données affecte tous les domaines de la lutte contre la traite de personnes, le gouvernement canadien a récemment réaffirmé ses ambitions d'améliorer le développement de preuves empiriques et l'accès aux données probantes. Cette volonté se manifeste notamment par la participation du Canada, depuis août 2018, à des réunions avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis pour discuter des mesures à prendre pour améliorer l'échange de renseignement sur les réseaux de traite des personnes et les réseaux transnationaux (Gouvernement du Canada, 2019). Le gouvernement fédéral s'est également engagé à verser 14,5 millions sur cinq ans afin de soutenir le fonctionnement d'une Ligne d'urgence canadienne contre la traite des personnes, inaugurée en mai 2019. Fondé sur une approche centrée sur la victime, ce service multilingue confidentiel permettra d'alimenter une collecte de données (Ligne d'urgence canadienne contre la traite des personnes, s. f.). Toutefois, aucun cadre national de collecte de données n'existe à ce jour. Pourtant, l'étude sur la possibilité d'élaborer un cadre national de collecte de données, réalisée en 2010 par le Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ), indiquait la faisabilité d'un tel projet (Centre canadien de la statistique juridique, 2010). Plusieurs recommandations avaient été formulées en ce sens: 1) parvenir à un consensus sur la façon de définir une victime de la traite des personnes; 2) élaborer des méthodes normalisées et uniformes de collecte des données qui seront appliquées par tous les intervenants, 3) définir un ensemble de bases de données sur les affaires, les victimes et les trafiquants, 4) faire consensus sur les indicateurs directs à recueillir, et 5) garantir la confidentialité de toutes les données recueillies (Centre canadien de la statistique juridique, 2010, p. 23).

Aux États-Unis, le Département d'État, le département de la Sécurité intérieure, le département de la Justice, le bureau du directeur du renseignement national et d'autres agences, telles que le FBI, sont responsables de la collecte de données relative à la traite et au trafic des personnes (CIPC, 2014). Toutes informations relatives à ces deux problématiques doivent être partagées avec le *Human Smuggling and Trafficking Center* (HSTC), qui est chargé de la collecte des données auprès de toutes les agences fédérales (*Polaris Project*, 2008). En effet, le HSTC est le point de contact avec d'autres agences, telles qu'INTERPOL, EUROPOL et FRONTEX pour l'échange d'informations (U.S. Immigration and Customs Enforcement, 2017). Une fois les informations recueillies, le HSTC produit divers documents (bulletins, rapports, notes de renseignement) portant notamment sur les réseaux de trafic et de traite, les progrès réalisés par le gouvernement dans le démantèlement des réseaux, l'incidence et la prévalence du phénomène (U.S. Immigration and Customs Enforcement, 2017). Ces évaluations stratégiques fournissent aux décideurs politiques une analyse précise et objective des enjeux du moment et des possibilités d'action.

Le Département de la justice contribue également à la collecte et à l'échange d'informations relatives aux enquêtes criminelles avec ses homologues internationaux (DOJ, 2016). Ces données sont collectées auprès de plus de 18 000 organismes d'application de la loi, qu'ils se situent au niveau fédéral, étatique ou local. En termes de collecte d'information, Interpol Washington a pour mission de tenir à jour la base de données internationale d'INTERPOL sur l'exploitation sexuelle des enfants, qui contient des informations destinées à aider les enquêteurs (DOJ, 2016). L'Institut national de la justice (National Justice Institute, NIJ), agence de recherche, de développement et d'évaluation du DOJ, constitue également un acteur clé dans la production de connaissances et d'outils fondés sur des données probantes en matière d'exploitation sexuelle (DOJ, 2016). Plusieurs lignes d'assistances nationales viennent également nourrir la collecte de données. Dans le cadre du projet Polaris fondé en 2002, une ligne téléphonique nationale et une ligne de texte « *BeFree* » (soyez libres) ont été créées afin de porter assistance aux victimes de la traite. Ces lignes d'assistances nationales constituent une source de données importantes, permettant de recueillir des informations sur les enjeux actuels en matière de traite des personnes.

Le Costa Rica a quant à lui défini, dans sa stratégie nationale, que la responsabilité de la collecte des données et la production des statistiques reposait sur chaque organisme faisant partie de la Coalition nationale contre le trafic et la traite des personnes. Cependant, au cours de la recherche documentaire, nous n'avons pas trouvé assez

d'information statistique sur la traite des personnes, et encore moins avec une distinction selon le sexe. Les statistiques publiées par la Coalition proviennent des données produites par l'Équipe d'intervention immédiate, responsable de l'identification et l'accréditation des victimes. Les autres données disponibles sont les statistiques de l'Organisme de l'enquête criminelle (*Organismo de Investigación Judicial*). Dans les documents produits par la Coalition, ainsi que dans la loi 9095, il n'est pas fait mention de l'établissement d'un système unique de collecte des données impliquant les organismes de l'État ainsi que la société civile.

Au Guatemala, la politique publique comporte un système d'information et d'enregistrement de l'information sur la traite des personnes, différencié selon le sexe, l'ethnicité, le lieu de résidence et l'âge. Ce système intègre les statistiques produites par les institutions de l'État en lien avec l'enquête criminelle, la poursuite et sanction des délits, afin de produire des rapports sur la situation de la traite dans le pays.

Au Salvador, la création et la mise en place d'un système d'information sur la traite des personnes est de la responsabilité du ministère de la Justice et de la Sécurité publique. Ce système doit recueillir et analyser l'information élaborée par les institutions publiques, les organisations non-gouvernementales et les universités, afin de produire des rapports concernant la situation de la traite interne et transnationale, et ainsi, guider la prise de décisions.

En Honduras, parmi les actions de politique publique, se trouve le développement et la mise en place d'un système national d'information (*Sistema Nacional de Información*), pour l'année 2020, dont la fonction sera de recueillir les informations qualitatives et quantitatives, afin de produire des rapports et d'orienter la prise de décision

Enfin, la stratégie mexicaine, en matière de collecte et analyses des données, envisage la réalisation de diagnostics locaux sur l'incidence de la traite, la promotion des recherches sur cette thématique et le renforcement des liens avec les institutions internationales responsables de l'étude du phénomène. Cependant, au Mexique, il n'existe pas des lignes directrices sur l'homologation des informations, et chaque institution établit sa propre méthodologie pour la collecte et l'analyse des données (CNDH, 2014, p.15).

Comme nous l'avons vu tout au long de cette étude, la traite à des fins d'exploitation sexuelle des femmes et des filles nécessite une lutte constante. Ses contours, malgré l'existence d'appareils légaux fondamentaux comme le Protocole de Palerme, restent encore peu définis. La définition de cette forme de traite est elle-même mouvante, sans cesse appelée à être revue en fonction des sociétés, des crises, ancrée au cœur des enjeux de la mondialisation. Du fait de sa complexité et de la difficulté dans son identification, l'infraction de traite humaine est souvent juxtaposée à d'autres infractions et se retrouve ainsi noyée dans les procédures pour finalement être abandonnée par les procureurs qui ont du mal à trouver des preuves solides. Non seulement les victimes n'ont pas l'impression que justice a été rendue, mais cela fausse également les statistiques sur le nombre de cas de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.

Phénomène aux ramifications sociales, économiques et psychologiques, ses modèles de réponse ne peuvent rester dans le domaine limité du système de justice. Plutôt, la lutte contre ce crime incite plus que jamais aux collaborations intersectorielles par lesquelles le gouvernement, les organismes non-gouvernementaux et les forces de l'ordre collaborent pour élaborer et mettre en œuvre des protocoles spécifiques pour répondre à la traite des êtres humains. Cependant, ces partenariats nécessitent une connaissance fine du sujet, appuyée sur un système efficace d'information et de communication entre partenaires locaux, nationaux et internationaux. La nature politique des réponses à la traite des êtres humains, son financement, les mandats et les dynamiques de pouvoir jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre efficace de réponses efficaces.

Des obstacles concrets tels que l'absence de services de traduction, la faiblesse de l'aide juridictionnelle, les défaillances de l'enquête nuisent aux poursuites et entravent la possibilité d'un verdict de culpabilité. La traite humaine à des fins d'exploitation sexuelle devrait donc être envisagée en prenant en compte de nombreux paramètres qui dépassent les enjeux sécuritaires, à commencer par assurer un accueil, une prise en charge et un suivi décent des victimes. Pour cela, comme nous avons pu le constater, une ligne directrice nationale claire et précise doit être tracée pour concrètement soutenir les victimes dans leur processus d'autonomisation. L'aide juridictionnelle attribuée aux victimes ayant obtenu un permis de résidence temporaire doit être renforcée. En effet, une victime migrante aura encore plus de mal à se confier aux autorités en raison de la barrière linguistique, de la peur de perdre son visa ou d'être renvoyée chez elle. Comprendre les difficultés auxquelles elle doit faire face nécessite la mise en place d'efforts supplémentaires de la part des États, où les services de police collaborent de manière harmonieuse avec les services sociaux. Plus l'on sera au fait de la réalité des épreuves subies par les victimes, plus il y a aura de chance qu'elles comprennent l'enjeu de leur situation. Elles pourront, enfin, être plus enclines à coopérer à l'enquête. Ainsi, la prévention va de pair avec la coordination intersectorielle, l'identification des victimes, la prestation améliorée de services aux victimes et la collecte d'information fiable. Plus encore, une coordination entre les États d'Amérique est indispensable pour faire de la traite des femmes et des filles à des fins d'exploitation sexuelle un enjeu de sauvegarde des droits de l'Homme, où la protection des victimes reste le centre des préoccupations des acteurs politiques.

Recommandations générales du CIPC

- Veiller à l'existence et à la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire nécessaire pour contrer ce crime, tout en mettant en place des dispositifs de contrôle adéquats pour assurer le respect des lois.
- Élaborer et mettre en œuvre des stratégies et initiatives en matière de lutte contre la traite des personnes avec les parties prenantes pour inciter les responsables politiques, les parlementaires, les hauts fonctionnaires et les autres agents publics à protéger davantage les victimes.
- Assurer la concrétisation et la mise en pratique des stratégies et initiatives en matière de lutte contre la traite.
- Coordonner, au moyen des dispositifs institutionnels requis, les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert – horizontalement et verticalement – à tous les niveaux de gouvernement, afin d'assurer leur cohérence avec l'ensemble des objectifs socioéconomiques pertinents et afin de veiller à ce qu'elles contribuent à ces objectifs.
- Créer au niveau national un guichet unique de collecte et d'échange d'informations où les différents ministères et organisations pourraient identifier et ajuster leur intervention.
- Élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de suivi, d'évaluation et d'apprentissage en rapport avec les stratégies et initiatives en matière de traite des personnes.
- Communiquer activement sur les stratégies et initiatives en matière de lutte contre la traite ainsi que sur les résultats, réalisations et impacts.
- S'employer activement à mettre à disposition une information et des données du secteur public claires, complètes, récentes, fiables et pertinentes, qui soient : gratuites, faciles à trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser, et diffusées sur des canaux multiples, selon un ordre de priorité déterminé en concertation avec les parties prenantes.
- Chercher des moyens novateurs d'associer effectivement les parties prenantes, afin de bénéficier de leurs idées et de créer ensemble des solutions, et tirer parti des possibilités offertes par les outils de communication numérique.