



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF



Projet de loi C-56 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

**Publication n° 40-3-C56-F
Le 30 décembre 2010
Révisé le 5 juillet 2011**

Julie Béchar

Division des affaires sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Résumé législatif du projet de loi C-56

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que l'indique leur nom, résumant des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	Traite des personnes	1
1.1.1	Cadre législatif actuel	1
1.1.2	Politiques de Citoyenneté et Immigration Canada	2
1.1.3	Efforts en vue d'une stratégie fédérale.....	3
1.1.4	Travaux parlementaires.....	4
1.2	Visa de danseuse exotique	4
2	DESCRIPTION ET ANALYSE	5
2.1	Protection des étrangers contre l'exploitation.....	5
2.1.1	Nouveau pouvoir discrétionnaire de l'agent d'immigration.....	6
2.1.2	Limites au pouvoir discrétionnaire : l'intérêt public, une notion à définir dans des instructions publiées dans la <i>Gazette du Canada</i>	6
2.1.3	Rapport annuel au Parlement	6
2.2	Santé publique	7

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-56 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-56 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (titre subsidiaire : « Loi sur la prévention du trafic, de la maltraitance et de l'exploitation des immigrants vulnérables ») a été déposé à la Chambre des communes le 19 novembre 2010 afin d'accorder aux agents d'immigration le pouvoir discrétionnaire de refuser d'autoriser un étranger à exercer un emploi au Canada s'ils estiment que cet étranger risque d'être victime d'abus ou d'exploitation. Le projet de loi est mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement le 26 mars 2011.

Des versions antérieures de ce projet de loi avaient été déposées à trois occasions.

- La première, en mai 2007, au cours de la première session de la 39^e législature. Elle portait le numéro C-57 et est morte au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement en septembre 2007.
- La deuxième, à l'automne de 2007, au cours de la deuxième session de la 39^e législature. Elle portait le numéro C-17 et a été transmise au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes, qui l'a étudiée le 30 janvier 2008, mais n'a pas fait son rapport à la Chambre avant la fin de la session.
- La troisième, en juin 2009, au cours de la deuxième session de la 40^e législature. Elle portait le numéro C-45 et est morte au *Feuilleton* à la fin de la session en décembre 2009.

L'actuel projet de loi C-56 comporte un titre subsidiaire que n'avait pas le projet de loi C-45, mais, en substance, est identique aux versions précédentes¹.

1.1 TRAITE DES PERSONNES

1.1.1 CADRE LÉGISLATIF ACTUEL

Au Canada, le *Code criminel* (le *Code*)² ainsi que la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)³ contiennent des articles visant à combattre et à prévenir la traite des personnes.

Les articles 279.01 à 279.04 du *Code* énoncent trois interdictions relatives à la traite des personnes.

- La première (art. 279.01, et art. 279.011 pour les personnes âgées de moins de 18 ans) est l'interdiction globale de la traite des personnes, définie comme le fait de recruter, de transporter, de transférer, de recevoir, de détenir, de cacher ou d'héberger une personne ou d'exercer un contrôle, une direction ou une influence sur les mouvements d'une personne en vue de l'exploiter⁴. Un élément

clé de cette définition est que la traite des personnes est considérée comme un crime même si elle se produit entièrement à l'intérieur du pays, sans trafic transfrontalier; en effet, est interdite toute action où une personne est déplacée ou cachée et est forcée de fournir ou d'offrir de fournir un travail, un service, un organe ou des tissus.

- L'article 279.02 érige en crime punissable d'un emprisonnement de dix ans au plus le fait de bénéficier d'un avantage économique provenant de la traite des personnes. Il vise notamment ceux qui hébergent une victime de la traite contre rémunération.
- Enfin, l'article 279.03 rend passible d'un emprisonnement de cinq ans au plus quiconque retient ou détruit des documents d'identité ou d'immigration ou des titres de voyage afin de faciliter la traite des personnes.

Un certain nombre de dispositions génériques du *Code* servent également à lutter contre la traite des personnes en visant des formes d'exploitation et d'abus qui sont propres à ce trafic. Il s'agit notamment des infractions relatives aux documents frauduleux, des infractions liées à la prostitution, de l'infliction de lésions corporelles, de l'enlèvement, de la séquestration, de l'intimidation, du complot et de la participation à la criminalité organisée.

La LIPR vise elle aussi le trafic transfrontalier des personnes.

- Selon l'article 118, est coupable de trafic des personnes quiconque sciemment organise l'entrée au Canada d'une ou de plusieurs personnes par fraude, tromperie, enlèvement ou menace ou usage de la force ou de toute autre forme de coercition. L'infraction comprend le recrutement des personnes, leur transport, leur accueil et leur hébergement. La peine maximale est l'emprisonnement à perpétuité.
- L'article 117 parle des passeurs et dispose notamment qu'il est illégal d'organiser sciemment l'entrée au Canada d'une ou de plusieurs personnes non munies de titres de voyage valides. La peine maximale pour l'organisation de l'entrée illégale de moins de dix personnes est un emprisonnement de 14 ans, tandis que pour l'organisation de l'entrée de dix personnes ou plus, le législateur a prévu l'emprisonnement à perpétuité.
- Les articles 122 et 123 établissent une infraction supplémentaire, soit l'utilisation de titres de voyage pour enfreindre la LIPR, ainsi que la vente ou l'achat de tels documents. La peine maximale pour ces crimes est un emprisonnement de 14 ans.

1.1.2 POLITIQUES DE CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a fait connaître en mai 2006 une nouvelle politique permettant d'accorder des permis de séjour temporaires aux victimes du trafic des personnes. Cette politique a été actualisée en juin 2007⁵. À l'intérieur du cadre législatif actuel, les agents d'immigration peuvent désormais délivrer des permis de séjour temporaires d'une durée maximale de 180 jours aux victimes du trafic des personnes. Les bénéficiaires de ces permis sont exemptés des frais de traitement habituellement exigés, peuvent demander un permis de travail et être admissibles au Programme fédéral de santé intérimaire.

Cette solution vise les objectifs suivants :

- offrir aux victimes du trafic des personnes une période de réflexion pour évaluer les choix qui s'offrent à elles (p. ex. retourner chez elles ou apporter leur concours à l'enquête ou aux procédures pénales contre les passeurs ou les trafiquants);
- leur permettre de se remettre des traumatismes physiques ou psychologiques;
- leur permettre d'échapper à l'influence des passeurs ou des trafiquants;
- faciliter leur participation à une enquête ou aux poursuites;
- servir toute autre fin que l'agent estime utile.

Il n'y a pas d'obligation, de la part de la victime, de collaborer à une enquête en échange d'un permis de séjour temporaire.

La victime de la traite peut également obtenir un permis valide pour une période plus longue ou un autre permis de séjour temporaire lorsqu'un agent d'immigration a examiné les facteurs pertinents pour déterminer, par exemple, si la personne a la possibilité de retourner et de refaire sa vie – dans des conditions raisonnablement sécuritaires – dans son pays d'origine ou dans le pays où elle avait sa dernière résidence permanente, ou si sa présence est nécessaire pour aider les autorités dans une enquête ou une poursuite et si elle est disposée à fournir une telle aide. Après une certaine période, la victime de la traite des personnes pourrait obtenir le statut de résident permanent.

1.1.3 EFFORTS EN VUE D'UNE STRATÉGIE FÉDÉRALE

Un rôle important dans la politique canadienne en matière de trafic des personnes est joué par le Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes, coprésidé par des représentants des ministères de la Justice et de la Sécurité publique et comptant 17 autres ministères et organismes fédéraux. Ce groupe de travail a pour mission de coordonner les efforts fédéraux de lutte contre le trafic des personnes et d'élaborer une stratégie fédérale conforme aux engagements internationaux du Canada. Ainsi, il examine les mesures législatives, les politiques et les programmes actuels qui pourraient avoir des répercussions sur la traite des personnes, dans le but de dégager les meilleures pratiques à adopter et les aspects à améliorer⁶.

Depuis septembre 2005, la Gendarmerie royale du Canada est à la tête du Centre national de coordination contre la traite des personnes. Logé à la Sous-direction des questions d'immigration et de passeport, ce centre a pour but d'aider les enquêteurs sur le terrain et de préparer des campagnes d'information et de sensibilisation. Le centre a publié en mars 2010 une étude menée de 2005 à 2009 dont le rapport s'intitule *La traite des personnes au Canada*. Une des premières remarques du rapport est que la traite de personnes est un secteur du crime organisé en plein essor partout dans le monde⁷.

1.1.4 TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Le Parlement, par l'entremise de deux comités, s'est penché sur la question de la traite des personnes au Canada.

En décembre 2006, le Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes a publié son rapport intitulé *Le défi du changement : Étude des lois pénales en matière de prostitution au Canada*⁸. Dans cette vaste étude des lois canadiennes sur la prostitution, le Sous-comité insiste sur le fait qu'il faut poursuivre efficacement les trafiquants, fournir à cette fin suffisamment de ressources et de formation aux agents de la force publique et assurer aux victimes une aide et des services appropriés.

En février 2007, le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes a publié un rapport intitulé *De l'indignation à l'action pour contrer la traite à des fins d'exploitation sexuelle au Canada*⁹. Dans ce rapport, il a mis au premier plan l'approche dite des « trois P », fondée sur la protection des victimes, la poursuite des clients et des trafiquants, et la prévention. Les recommandations du Comité mettaient l'accent sur les mesures de prévention, et notamment sur l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (en portant une attention particulière aux Autochtones), l'élimination des obstacles à l'immigration et la sensibilisation de la population au danger de devenir victime de la traite.

Le Comité insiste également sur l'importance de mieux protéger les victimes en leur offrant des services et des programmes de soutien (notamment des maisons d'hébergement temporaire sûres et l'accès à des services d'aide psychosociale et juridique) et en modifiant les lignes directrices relatives au permis de séjour temporaire de manière à permettre aux victimes de présenter une demande de permis de travail.

Pour coordonner les efforts du Canada, le Comité propose la création d'un bureau canadien de lutte contre la traite des personnes, qui permettrait aux intervenants de mettre en commun leurs connaissances et leurs pratiques exemplaires de manière à prévenir la traite de personnes, à protéger les victimes et à poursuivre avec succès ceux qui exploitent ces dernières. Le Comité propose également la création d'un poste de rapporteur national qui aurait pour mandat de recueillir et d'analyser des données sur la traite des personnes et de déposer un rapport annuel au Parlement.

1.2 VISA DE DANSEUSE EXOTIQUE

Lorsqu'elle a annoncé – de concert avec Joy Smith, députée de Kildonan-St. Paul – le dépôt du projet de loi C-56 au nom du ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme, l'honorable Rona Ambrose, ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et ministre de la Condition féminine, a dit que le projet de loi devrait aider à prévenir certaines situations où des femmes pourraient être exploitées ou devenir victimes de la traite de personnes :

Ce projet de loi mettra en œuvre des changements législatifs importants visant à fermer la porte à la victimisation dangereuse des femmes et des jeunes filles. Nous exhortons le Parlement à nous soutenir dans cette grave

affaire et à appuyer le projet de loi. En tant que Canadiens, nous croyons que les femmes dans toutes les communautés doivent être traitées avec tout le respect et toute la dignité qu'elles méritent, et nous nous opposons aux situations dans lesquelles les femmes et les filles font face à des actes de violence, d'abus ou d'exploitation¹⁰.

Parmi ces situations, il faut mentionner celle des danseuses exotiques étrangères, qui peuvent faire une demande de permis de travail temporaire afin de pallier une pénurie temporaire sur le marché du travail canadien¹¹. Les modalités de délivrance du visa de danseuses exotiques exigent des propriétaires des clubs de striptease qu'ils obtiennent la validation de l'offre d'emploi¹². En 2009, pour tout le Canada, ce groupe professionnel se situait au huitième rang pour les offres validées, soit 1 836, et chaque validation d'offre d'emploi peut regrouper plus d'un poste par offre¹³. De plus, à partir du 11 janvier 2011, chaque contrat conclu entre un employeur et une danseuse exotique qui vient travailler temporairement au Canada doit contenir deux nouvelles clauses qui confirment que les coûts de transports et le coût d'une assurance maladie incombent aux employeurs¹⁴.

Si par le passé les danseuses exotiques étrangères qui arrivaient au Canada venaient d'habitude des États-Unis, vers la fin des années 1990 elles étaient très souvent originaires de l'Europe de l'Est. C'est alors qu'on a commencé à craindre qu'elles fassent l'objet d'une traite. C'est pourquoi les agents d'immigration qui travaillent dans les missions à l'étranger exigent des danseuses exotiques qui font une demande de visa qu'elles présentent un contrat de travail valable; ils s'assurent ensuite que l'employeur est légitime. Ces agents ont reçu une formation leur permettant de reconnaître et de refuser les victimes potentielles de la traite des personnes. Ils examinent aussi chaque cas du point de vue de la santé et de la sécurité et s'assurent que des dispositions ont été prises pour que la personne retourne dans son pays à l'expiration du visa, comme tout autre travailleur temporaire¹⁵.

Entre 2004 et 2007, le nombre de permis accordés au Canada à des danseuses exotiques étrangères semble avoir diminué de façon marquée. D'après des renseignements obtenus du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 342 permis et prolongations de permis de travail ont été accordés à des danseuses exotiques étrangères en 2004; ce nombre est passé à 17 en 2006¹⁶ et, ce qui confirme la tendance, à six en 2010¹⁷.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 PROTECTION DES ÉTRANGERS CONTRE L'EXPLOITATION

L'article premier énonce le titre subsidiaire du projet de loi : « Loi sur la prévention du trafic, de la maltraitance et de l'exploitation des immigrants vulnérables ».

Les articles 3 et 4 du projet de loi modifient la LIPR de manière à permettre à l'agent d'immigration de refuser d'autoriser un étranger à exercer un emploi au Canada s'il estime que l'étranger est vulnérable à l'exploitation.

2.1.1 NOUVEAU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE L'AGENT D'IMMIGRATION

L'article 3 du projet de loi ajoute à la LIPR une nouvelle disposition, le paragraphe 30(1.1), qui prévoit que l'agent « peut » autoriser l'étranger qui satisfait aux conditions réglementaires à exercer un emploi au Canada ou à y étudier. Cela donne à l'agent d'immigration le pouvoir discrétionnaire de refuser l'autorisation d'exercer un emploi ou d'étudier au Canada, même si le demandeur satisfait aux conditions réglementaires.

2.1.2 LIMITES AU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE : L'INTÉRÊT PUBLIC, UNE NOTION À DÉFINIR DANS DES INSTRUCTIONS PUBLIÉES DANS LA *GAZETTE DU CANADA*

L'article 3 ajoute également les paragraphes 30(1.2) à 30(1.7) à la LIPR.

Le paragraphe 30(1.2) dispose que l'agent refuse d'autoriser l'étranger à exercer un emploi s'il estime que l'intérêt public, établi dans les instructions du Ministre, justifie ce refus. Ce pouvoir discrétionnaire est quelque peu limité par le paragraphe 30(1.3), qui prévoit que tout refus d'autoriser l'étranger à exercer un emploi au Canada doit être confirmé par un autre agent.

Au paragraphe 30(1.4), il est précisé que les instructions du Ministre établissent ce qui constitue l'intérêt public et qu'elles visent à protéger l'étranger qui risque de subir un traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine, et notamment d'être exploité sexuellement.

Selon les paragraphes 30(1.5) à 30(1.7), les instructions ministérielles seront publiées dans la *Gazette du Canada*. Elles prendront effet à la date de leur publication (ou à toute date ultérieure qui y sera précisée). Une fois en vigueur, elles s'appliqueront également à toute demande de permis de travail présentée avant cette date et à l'égard de laquelle une décision finale n'aura pas été rendue. Ces instructions deviendront caduques lorsqu'un avis de révocation sera publié dans la *Gazette du Canada*.

2.1.3 RAPPORT ANNUEL AU PARLEMENT

L'article 4 du projet de loi modifie le paragraphe 94(2) de la LIPR pour obliger le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme à rendre compte de ces instructions dans son rapport annuel au Parlement.

Il importe de souligner qu'il s'agit là du seul endroit dans la LIPR où l'on trouve cette précision concernant les instructions du Ministre. En effet, si la LIPR prévoit que le Ministre donnera des instructions sur diverses questions, seul l'article en question énonce des exigences précises et détaillées concernant leur publication et leur inclusion dans le rapport annuel. Cette modification accroît la responsabilisation qui accompagne l'application des instructions et tout éventuel refus d'accorder un permis de travail temporaire en raison d'un risque d'exploitation.

2.2 SANTÉ PUBLIQUE

L'article 2 du projet de loi modifie les objectifs en matière d'immigration de la LIPR en ajoutant le qualificatif « publiques » au libellé relatif à la protection de la santé et de la sécurité de l'actuel alinéa 3(1)h de la LIPR. Ainsi, en matière d'immigration, la LIPR modifiée vise à protéger la santé et la sécurité publiques et à garantir la sécurité de la société canadienne.

Les articles 31 et 33 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹⁸ utilisaient déjà cette terminologie pour expliquer les éventuels dangers, d'une part, pour la santé publique parce que l'étranger souffrirait d'une maladie contagieuse et, d'autre part, pour la sécurité publique parce que l'état de santé de l'étranger le rendrait susceptible, entre autres, de faire preuve d'un comportement violent.

Il convient de remarquer que le projet de loi ne modifie que le paragraphe 3(1), qui concerne les objectifs de la LIPR en matière d'immigration; le paragraphe 3(2), qui précise les objectifs relatifs aux réfugiés et qui déclare qu'il s'agit de « protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité », demeure inchangé.

NOTES

1. La présente publication repose en grande partie sur le résumé législatif du projet de loi C-45, version qui a précédé le projet de loi C-56. Voir Daphne Keevil Harrold, *Projet de loi C-45 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, publication n° LS-657F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 25 août 2009.
2. [Code criminel](#) (le Code), L.R.C. 1985, ch. C-46.
3. [Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés](#), L.C. 2001, ch. 27.
4. Le par. 279.01(1) du Code se lit comme suit :

Quiconque recrute, transporte, transfère, reçoit, détient, cache ou héberge une personne, ou exerce un contrôle, une direction ou une influence sur les mouvements d'une personne, en vue de l'exploiter ou de faciliter son exploitation commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation :

 - a) d'un emprisonnement à perpétuité, s'il enlève la personne, se livre à des voies de fait graves ou une agression sexuelle grave sur elle ou cause sa mort lors de la perpétration de l'infraction;
 - b) d'un emprisonnement maximal de quatorze ans, dans les autres cas.
5. Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, [IP1 – Permis de séjour temporaires](#), guide opérationnel sur le traitement des demandes au Canada, 19 juin 2007, sect. 16 et annexes F à I.
6. Le lecteur trouvera plus de renseignements sur le [Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes](#) sur le site de Justice Canada.
7. « En tout temps, un pays peut être une source, une destination, un lieu de transit, ou les trois ». (Gendarmerie royale du Canada, Projet Séclusion, [La traite des personnes au Canada](#), mars 2010, p. 4).

8. Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, [Le défi du changement : Étude des lois pénales en matière de prostitution au Canada](#), 1^{re} session, 39^e législature, décembre 2006.
9. Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, [De l'indignation à l'action pour contrer la traite à des fins d'exploitation sexuelle au Canada](#), 1^{re} session, 39^e législature, février 2007.
10. Citoyenneté et Immigration Canada, [Le gouvernement du Canada dépose le Projet de loi sur la prévention du trafic, de la maltraitance et de l'exploitation des immigrants vulnérables](#), communiqué, 19 novembre 2010.
11. Le 10 janvier 2008, dans une lettre adressée au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, la [Adult Entertainment Association](#) avançait les chiffres suivants : environ 23 millions de Canadiens fréquentent les établissements pour adultes chaque année, il y a plus de 500 établissements de ce genre au Canada, et 40 % des membres de l'association ont recours à de la main-d'œuvre étrangère.
12. Audrey Macklin, « Dancing Across Borders: 'Exotic Dancers,' Trafficking, and Canadian Immigration Policy », *International Migration Review*, vol. 37, n^o 2, 2003, p. 474; James Gordon, « Number of Strippers Coming to Canada Drops Dramatically », *National Post*, 26 mai 2006, p. A6.
13. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, [Programme des travailleurs étrangers temporaires, Statistiques sur les avis relatifs au marché du travail \(AMT\), Statistiques annuelles 2007-2010](#), 30 juin 2011.
14. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Programme des travailleurs étrangers temporaires*, « [Avis aux employeurs qui recrutent des travailleurs étrangers temporaires pour travailler comme danseurs exotiques au Canada](#) », 1^{er} décembre 2010.
15. Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Délibérations*, 1^{re} session, 38^e législature, 23 novembre 2005, p. 25:54 (M^{me} Carole Morency).
16. Renseignements fournis par Citoyenneté et de l'Immigration Canada (CIC) le 11 juin 2007.
17. Renseignements fournis par CIC le 4 juillet 2011.
18. [Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés](#), DORS/2002-227.