

Le 30 novembre 2023

Au : **Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration**

Mémoire sur les permis de travail fermés et les travailleurs étrangers temporaires

Présenté par Legal Assistance of Windsor et Ministry for Social Justice, Peace, and Creation Care avec les Sisters of St. Joseph of Toronto

Introduction

Au cours des 20 dernières années, nos bureaux se sont familiarisés avec les expériences des travailleurs migrants détenteurs de permis de travail fermés dans diverses industries. Ces hommes et ces femmes constituent la main-d'œuvre migrante temporaire du Canada. Le travail que nous effectuons s'inspire des expériences des travailleurs migrants qui tentent de comprendre et de concilier l'exploitation résultant directement du programme de permis de travail fermés et, en outre, de ceux qui utilisent les restrictions du programme pour intimider, effrayer, menacer et maltraiter les travailleurs afin qu'ils se conforment. Les violations subies par les personnes s'inscrivent dans un éventail de pratiques d'exploitation, y compris des situations de travail forcé. Ces violations se produisent en raison de politiques d'immigration et de travail systémiques et restrictives comme les permis de travail fermés. Les contrevenants, y compris les employeurs, tirent parti de ce système et utilisent des intersectionnalités particulières, notamment la race, la culture, la langue, la pauvreté, le statut d'immigrant et le sexe, pour exploiter davantage les personnes.

Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET)

Les travailleurs migrants employés dans le cadre du PTET contribuent à un large éventail de secteurs de l'industrie, bien que nombre d'entre eux soient concentrés dans des postes à bas salaire. La vulnérabilité et les violences ne sont pas inhérentes à ces travailleurs ou à leurs emplois; elles sont au contraire activement créées et perpétuées par des politiques, des programmes et des règlements¹. Ce programme permet à des conditions proches du travail forcé de se développer.

- Entre janvier 2015 et novembre 2020, 728 390 permis ont été délivrés à des travailleurs étrangers temporaires (TET). Parmi eux, 18 % étaient des femmes ou des personnes d'un « autre genre » (moins de 15 demandeurs ont indiqué un sexe autre que féminin ou masculin. Parmi les demandeuses, la plupart des permis (environ 64 %) concernaient des professions peu qualifiées².

¹Strauss, K., & McGrath, S. (2017). Temporary migration, precarious employment and unfree labour relations: Exploring the 'continuum of exploitation' in Canada's temporary foreign worker program. *Geoforum*, 78, 199-208. FCJ Refugee Centre, « Ça se passe ici: L'exploitation des travailleuses et travailleurs migrants pendant la pandémie de covid » (2023) <https://www.fcjrefugeecentre.org/wp-content/uploads/2023/02/FCJ-CCTEHT-%E2%80%93-Labour-Trafficking-Report-EN.pdf>; Migrant Workers Alliance for Change, *Unheeded Warnings: COVID-19 & Migrant Workers in Canada*, juin 2020 <https://migrantworkersalliance.org/wp-content/uploads/2020/06/Unheeded-Warnings-COVID19-and-Migrant-Workers.pdf>

²IRCC, *Titulaires de permis de travail du programme des travailleurs étrangers temporaires selon le sexe, le niveau de compétence professionnelle et l'année à laquelle le permis est entré en vigueur, Janvier 2015 – Novembre 2022* [ensemble de données]. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

- En 2019, environ 7 % des permis de TET ont été délivrés dans le secteur des soins, et 95 % d'entre eux (environ 6 500) ont été délivrés à des femmes³.
- En 2021, les TET représentaient environ un quart de tous les travailleurs agricoles du pays, avec 61 735 entrées de TET dans le secteur cette année-là⁴.
- Environ 5 % étaient des femmes⁵.
- Le recours à des travailleurs étrangers temporaires dans le secteur de l'hébergement et des services de restauration est en hausse depuis des années. Selon Statistique Canada, leur part de la main-d'œuvre a plus que doublé, passant de 4,4 % en 2010 à 10,9 % en 2020⁶.

Permis de travail fermés

Les violences commises dans le cadre du PTET, principalement dans les secteurs occupés par des travailleurs à bas salaire et détenteurs de permis de travail fermés, sont bien documentés. Les travailleurs sont soumis à de l'exploitation financière, à des violences physiques, psychologiques, émotionnelles et, parfois, sexuelles. Ils sont contraints de travailler de longues heures, avec un salaire inférieur au salaire minimum, voire pas de salaire du tout. Ceux qui travaillent dans le secteur agricole doivent manipuler des pesticides et des machines dangereuses sans formation adéquate et sont souvent obligés de vivre dans des logements délabrés, infestés et surpeuplés sur les propriétés de leurs employeurs⁷. En quittant cette situation, ils risquent de perdre leur statut et d'être à nouveau victimes et exploités⁸.

Les femmes et les migrants de diverses identités de genre sont soumis à des violences supplémentaires en raison des oppressions structurelles perpétuées par le PTET et d'autres politiques. Ils sont souvent contraints de se plier à des conditions dangereuses, à un harcèlement sexuel chronique et à des agressions sexuelles, y compris des contacts physiques non désirés, des demandes sexuelles, des paroles ou des gestes dégradants, des baisers ou des attouchements de nature sexuelle non désirés, comme condition d'un emploi continu ou prolongé⁹. Il peut être difficile, voire impossible, de s'exprimer sur les expériences de violence sexuelle ou de coercition économique vécues sur le lieu de travail.

³ Gouvernement du Canada, *Analyse comparative entre les sexes plus 11 août 2021* - <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/rapports-ministeriel-rendement/2020/analyse-comparative-entre-sexes-plus.html>.

⁴ Gouvernement du Canada. (2 décembre 2022). *Les employeurs et les travailleurs temporaires bénéficieront de permis de travail pour les membres de la famille afin d'adresser la pénurie de main-d'œuvre*. <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2022/12/les-employeurs-et-les-travailleurs-temporaires-beneficieront-de-permis-de-travail-pour-les-membres-de-la-famille-afin-dadresser-la-penurie-de-main-.html>

⁵ Gouvernement du Canada, 2021

⁶ Les travailleurs étrangers temporaires ont besoin de plus de voies d'accès à l'immigration, selon les experts, 16 juin 2023 <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/temporary-foreign-workers-immigration-1.6878725#:~:text=While%20the%20COVID-19%20pandemic,10.9%20>

⁷ Caxaj, S., Tran, M., Mayell, S. *et al.* Migrant agricultural workers' deaths in Ontario from January 2020 to June 2021: a qualitative descriptive study. *Int J Equity Health* 21, 98 (2022); Snakes, rats, bedbugs, abuse. Complaints filed by Mexican migrant workers expose underside of Canada's seasonal agriculture program, Toronto Start investigation, 2019 <https://www.thestar.com/news/canada/2019/10/14/snakes-rats-bedbugs-abuse-complaints-filed-by-mexican-migrant-workers-expose-underside-of-canadas-seasonal-agriculture-program.html>

⁸ Plus d'informations sur les différentes violences et vulnérabilités dans le cadre du PTET : Roberts, S.E. The Bureaucratic and Political Work of Immigration Classifications: an Analysis of the Temporary Foreign Workers Program and Access to Settlement Services in Canada. *Int. Migration & Integration* 21, 973–992 (2020); Vosko, L.F., Spring, C. COVID-19 Outbreaks in Canada and the Crisis of Migrant Farmworkers' Social Reproduction: Transnational Labour and the Need for Greater Accountability Among Receiving States. *Int. Migration & Integration* 23, 1765–1791 (2022); Zwaigenbaum J., Tulli M., Dr. Salami B., The Ongoing Exploitation of Temporary Foreign Workers, Women in Scholarship, Engineering, Science, and Technology, 2021; Migrant Workers Alliance for Change, *Unheeded Warnings: COVID-19 & Migrant Workers in Canada*, June 2020 <https://migrantworkersalliance.org/wp-content/uploads/2020/06/Unheeded-Warnings-COVID19-and-Migrant-Workers.pdf>; FCJ Refugee Centre, « Ça se passe ici : L'exploitation des travailleuses et travailleurs migrants pendant la pandémie de covid » (2023)

⁹ Alliance pour la justice de genre dans la migration (2023), Énoncé de position politique (non publié)

Des recherches et des études, dont une réalisée par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes en 2009¹⁰ et une autre par le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) de la Chambre des communes en 2016¹¹ ont clairement identifié des conditions de travail généralisées d'exploitation et de violence sexuelle sans possibilité de départ immédiat, comme le principal facteur contribuant à l'exploitation des travailleurs au Canada. En quittant cette situation, ils risquent de perdre leur statut légal et d'être à nouveau victimes et exploités.

Cette année, le rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines d'esclavage a qualifié les programmes de travailleurs étrangers temporaires du Canada de « terrain propice aux formes contemporaines d'esclavage¹². » Il a fermement condamné l'utilisation de permis de travail spécifiques aux employeurs, qui crée des conditions propices à l'exploitation.

Il est urgent d'abolir le système des permis de travail fermé. Il s'agit d'un système abusif qui piège les travailleurs migrants dans des conditions de travail forcé. Malgré l'engagement pris par les gouvernements canadiens successifs de combattre les injustices au sein du programme, ces efforts n'ont pas permis jusqu'à présent de s'attaquer à la racine du problème. L'absence de mesures significatives démontre que le gouvernement n'est pas disposé à s'attaquer au problème de la main-d'œuvre migrante non libre et à reconnaître, par des mesures significatives, les droits fondamentaux de la personne des travailleurs migrants.

Certains changements ont eu lieu, notamment l'augmentation des inspections menées par Emploi et Développement social Canada sur les lieux de travail et le programme de permis de travail ouverts pour les travailleurs vulnérables. Toutefois, ces changements sont superficiels et ne sont que des solutions de fortune face à des inégalités structurelles profondément enracinées dans le Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET). Les efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre le risque élevé de violence ont largement échoué, car les structures qui empêchent les travailleurs migrants de faire valoir leurs droits sont restées en place. Le PTET est une source de revenus essentielle pour les travailleurs migrants et leurs familles, et il mérite d'être modifié substantiellement afin d'offrir à ces communautés des possibilités d'emploi et un traitement égaux et dignes.

Permis de travail ouverts pour les travailleurs vulnérables

Le programme de permis de travail ouverts pour les travailleurs vulnérables (PTO-TV), qui a été mis en œuvre en juin 2019 pour permettre aux travailleurs d'échapper à la violence, s'est avéré inaccessible. Les travailleurs sont souvent incapables de fournir les preuves nécessaires pour prouver la violence ou le harcèlement, ils ne sont pas en mesure d'introduire la demande en raison de leur faible niveau d'alphabétisation ou de leurs compétences en anglais ou en français et, en raison de leur isolement géographique, ils n'ont pas accès aux services très limités qui pourraient les aider¹³.

Dans une évaluation récente, de nombreux problèmes ont été relevés dans les processus et les pratiques de prise de décision du programme. Parmi les problèmes les plus importants, citons les lacunes dans la compréhension de ce qui constitue la violence par les agents d'immigration, l'absence

¹⁰ Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, Les travailleurs étrangers temporaires et les travailleurs sans statut légal, Rapport, 2009 <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/402/CIMM/Reports/RP3866154/cimmrp07/cimmrp07-f.pdf>

¹¹ Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées Rapport, 2016 <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/HUMA/Reports/RP8374415/humarp04/humarp04-f.pdf>

¹² Canada : Ancrer la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage dans les droits de l'homme, demande un expert ONU, 6 septembre 2023 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/09/canada-anchor-fight-against-contemporary-forms-slavery-human-rights-un>

¹³ Depatie-Pelletier, E.; Deegan, H.; Berze, K. Band-Aid on a Bullet Wound – Canada's Open Work Permit for Vulnerable Workers Policy. *Laws* 2022, *11*, 36.

de prise en compte ou la prise en compte incorrecte des éléments de preuve, la lourdeur du fardeau de preuve, le manque d'équité procédurale et les mesures d'exécution prises à la suite d'une demande¹⁴. Tous ces problèmes dissuadent les travailleurs de signaler les violences et maintiennent les travailleurs migrants dans des situations où ils ont l'impression de devoir endurer des violences. Par conséquent, les travailleurs sans statut, une population extrêmement exposée au travail forcé et à l'exploitation, sont incapables de faire leur demande. En outre, les travailleurs qui subissent un traitement ou des conditions de travail injustes, mais qui ne répondent pas à la définition de « violence » établie par IRCC, ne sont pas en mesure d'accéder à cette mesure liée à l'immigration. Privés de mobilité de la main-d'œuvre, les travailleurs sont contraints d'accepter des conditions d'exploitation.

L'une des formes de violence les plus répandues consiste à tromper les travailleurs en leur faisant croire que les demandes de permis de travail (pour un premier permis ou une prorogation d'un permis existant) sont en cours de traitement. Lorsque ces permis n'arrivent jamais et que le travailleur se retrouve sans statut légal, il n'est plus admissible au programme PTO-TV, ce qui le place dans une situation encore plus précaire et l'expose à un risque accru d'exploitation, de détention et d'expulsion par les autorités étatiques.

Dans le cas où un travailleur se voit accorder un PTO-TV, celui-ci n'est souvent valable que pour 12 mois, après quoi il devra à nouveau s'attacher à un autre employeur avec un permis de travail fermé, ce qui le rendra à nouveau vulnérable à l'exploitation.

Permis de séjour temporaire (PST) à l'intention des victimes de la traite de personnes

Le PST à l'intention des victimes de la traite de personnes, établi dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), est le principal recours en matière d'immigration pour les migrants exploités. Établi en 2006, le PST à l'intention des victimes de la traite de personnes offre à la fois un statut légal au Canada et un permis de travail ouvert et constitue un premier pas important vers la reconnaissance des besoins de protection de ces migrants. Toutefois, au cours des 23 dernières années, il est devenu évident que le PST à l'intention des victimes de la traite de personnes n'offre que très peu de garanties aux survivants pour qu'ils puissent demeurer au Canada et demander réparation après avoir subi des formes extrêmes d'exploitation.

Bien que les recherches universitaires sur l'utilité du PST soient rares, notre expérience montre que cet outil a une portée limitée et que son résultat est incertain en raison du processus discrétionnaire. Des critères obsolètes et la compréhension de l'exploitation par les agents d'IRCC réduisent les expériences des migrants à une culpabilité individuelle, les rendant souvent responsables de leur propre malheur. Ces problèmes sont aggravés par l'absence d'un mécanisme permettant d'aider les migrants exploités à soumettre leur demande de PST. Ils sont souvent contraints de collaborer avec les agents d'application de la loi ou de témoigner contre leur trafiquant afin de recevoir un nouveau PST, ce qui peut entraîner des conséquences dangereuses pour leur famille au Canada et dans leur pays d'origine. Même s'il obtient un PST, le migrant ne pourra pas bénéficier de services essentiels tels que l'aide financière, les aides au logement et, dans certains cas, les soins de santé. La voie vers la résidence permanente est plutôt complexe, coûteuse et inaccessible. Tous les survivants se heurtent à de sérieux obstacles pour accéder à la sécurité au Canada.

¹⁴ Aziz, Amanda, A Promise of Protection? An Assessment of IRCC Decision-Making Under the Vulnerable Worker Open Work Permit Program, Migrant Workers Centre 2022 https://mwcbc.ca/wp-content/uploads/2022/03/A-Promise-of-Protection_An-assessment-of-IRCC-decision-making-under-the-VWOWP-program.pdf

Permis de travail sectoriels ou régionaux

Le système de permis de travail fermé doit être aboli immédiatement, mais il ne doit pas être remplacé par des permis limités à des secteurs, des professions, des régions ou des organismes de placement particuliers. Ils ne constituent pas une solution de rechange viable, car ils créent un système qui limite la capacité des travailleurs à exercer leurs droits et à négocier des améliorations de leurs conditions de travail, entre autres¹⁵. Le gouvernement fédéral a introduit des permis de travail avec restriction quant à la profession avec les dernières modifications apportées au programme des aidants naturels. Toutefois, le gouvernement n'a pas été en mesure de démontrer qu'en 2019, ces permis ont entraîné une amélioration mesurable pour les migrants employés dans le cadre du programme. Au contraire, l'exploitation et la maltraitance des travailleurs de la santé migrants continuent d'être monnaie courante¹⁶. De même, le Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) est un système de permis de travail spécifique à un secteur, qui est truffé de violence et d'exploitation. Il confère aux employeurs d'un secteur spécifique – l'agriculture – des pouvoirs presque illimités pour dicter les conditions de travail et de vie des travailleurs migrants. Les employeurs peuvent facilement échanger des travailleurs entre eux sans le consentement des travailleurs; ils ont le pouvoir de renvoyer les travailleurs chez eux s'ils tentent de s'exprimer et de ne pas les inviter la saison suivante. Ainsi, les permis sectoriels ou régionaux maintiendront la pratique consistant à disposer de bassins de travailleurs captifs qui sont des cibles faciles pour les violences et le travail forcé.

Les permis de travail ouverts sans restriction avec un accès sans obstacle à la résidence permanente pour les travailleurs migrants sont la seule solution jusqu'à ce que le statut de résident permanent soit disponible pour tous à l'arrivée au Canada.

Accès aux services de soutien

Actuellement, l'accès à la plupart des services disponibles est conditionné au statut d'immigrant, à la forme de violence subie ou à d'autres critères restrictifs. Par exemple, les travailleurs migrants continuent d'être exclus de tous les services, y compris les services d'établissement tels que les cours de langue, les programmes de qualification professionnelle, etc.

L'impact physique et émotionnel du type de travail, les expériences continues d'oppression par le biais du programme de permis de travail fermés, associés à de longues journées de travail, à des conditions de sommeil souvent inadéquates et à l'impossibilité d'accéder aux services de santé, entraînent souvent des conséquences dévastatrices pour les travailleurs migrants. Le raisonnement utilisé par les employeurs concernant le coût associé à « la venue des travailleurs » donne un sentiment de légitimité qui fait que les travailleurs sont souvent obligés de dépendre de leur employeur pour avoir accès aux services de santé. Lorsqu'ils aident les travailleurs ayant des besoins de transport ou de traduction, certains employeurs « contrôlent ou gèrent » les renseignements communiqués par l'employé avec le fournisseur de soins de santé et dans ces situations, les employeurs ont accès à la santé des employés ou en ont connaissance. Les blessures professionnelles ne sont souvent pas soignées et/ou les travailleurs craignent que toute blessure ou maladie soit une raison pour l'employeur de les licencier et de les « renvoyer » dans leur pays d'origine. Les travailleurs blessés sont souvent dissuadés de se faire soigner, de prendre des congés lorsqu'ils sont malades ou d'avoir recours à la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) lorsque cela est nécessaire.

¹⁵ Binding Migrant Workers to Manpower Corporations in Israel, août 2007 <http://hotline.org.il/wp-content/uploads/FreedomInc072507.pdf>

¹⁶ <https://policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2021/10/Equal%20rights%20for%20migrant%20care%20workers.pdf>

Conclusion

Les travailleurs migrants dans les industries de main-d'œuvre peu rémunérée sont souvent des personnes racisées, vivant des situations de pauvreté, de violence et de déplacement créées par les systèmes coloniaux et néolibéraux. En tant qu'État colonial qui perpétue ces systèmes d'oppression, le Canada a l'obligation de créer des conditions justes et équitables pour ces migrants.

Recommandations

1. Permettre à tous les travailleurs étrangers temporaires et à leur famille d'accéder à un statut légal permanent dès leur arrivée et mettre en place des programmes de régularisation pour ceux qui sont actuellement sans statut légal.
2. En guise de mesure provisoire à la recommandation n 1, éliminer sans délai les permis de travail spécifiques à l'employeur et les remplacer par des permis de travail ouverts sans restriction pour tous les travailleurs migrants, sans exception ni discrimination à l'égard de groupes spécifiques.
3. Offrir aux travailleurs migrants du volet des travailleurs peu spécialisés du PTET des voies d'accès sans obstacle à la résidence permanente.
4. Élargir l'accès inconditionnel et adéquat aux services de soutien pour les travailleurs migrants. Cela comprend le financement de centres de soins de santé et d'autres services médicaux, y compris la fourniture de services de traduction sûrs et efficaces afin de minimiser l'accès des employeurs aux informations sur la santé des travailleurs et d'accroître l'efficacité des soins de santé.

Legal Assistance of Windsor est une clinique juridique communautaire interdisciplinaire qui travaille avec des personnes et des communautés vulnérables et marginalisées à Windsor/Essex, en Ontario. Depuis plus de 20 ans, Legal Assistance of Windsor est l'organisme principal du Windsor Essex Counter Exploitation Network, qui se consacre à la fourniture de services aux personnes victimes d'exploitation.

Ministry for Social Justice, Peace, and Creation Care fait partie de la congrégation des Sisters of St. Joseph of Toronto. Le ministère administre le Collaborative Network to End Exploitation (CNEE), une collaboration d'organisations confessionnelles et de groupes communautaires. Le CNEE s'engage à modéliser les meilleures pratiques de lutte contre la traite des personnes. Avec l'aide de nos partenaires, nous ancrons notre travail dans la voix et l'expérience des personnes ayant un vécu. Nous nous efforçons de veiller à ce que nos actions n'aient pas d'impact négatif sur ceux qui ont été lésés ou ne créent pas de souffrance supplémentaire pour d'autres groupes ciblés.