

DE : Madame Geneviève Guilbault
Ministre de la Sécurité publique

Le 16 novembre 2021

TITRE : Briser le cycle de l'exploitation sexuelle - Plan d'action gouvernemental 2021-2026 en réponse aux recommandations de la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 3 décembre 2020, la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs (ci-après la Commission) déposait son rapport final à l'Assemblée nationale. Ce rapport adresse 58 recommandations au gouvernement en vue de mieux sensibiliser la population à l'exploitation sexuelle des mineurs et ses conséquences, de prévenir la victimisation des jeunes Québécoises et Québécois et de soutenir les organismes communautaires qui interviennent auprès d'eux, d'intensifier les efforts de répression de cette forme de criminalité et de mieux accompagner les victimes dans leurs efforts de rétablissement.

Le même jour, le premier ministre confiait à la ministre de la Sécurité publique le mandat de coordonner les travaux d'élaboration d'un plan d'action interministériel en vue de donner suite aux recommandations de la Commission. Le gouvernement annonçait, au printemps 2021, des investissements de 150 millions de dollars sur 5 ans en soutien à sa mise en œuvre.

2- Raison d'être de l'intervention

Les données recueillies sur les infractions relatives à l'exploitation sexuelle qui sont rapportées annuellement par les corps de police du Québec indiquent que le nombre d'infractions liées à l'exploitation sexuelle n'a cessé d'augmenter depuis 2015 au Québec.

En 2020, les services de police de la province (Sûreté du Québec, services de police municipaux et certains services de police autochtones) enregistraient en effet 2 209 infractions de cette nature, contre 764 en 2015. C'est donc dire que le nombre d'infractions déclarées par les services de police a plus que doublé en six ans.

Les données policières indiquent également qu'une part importante des victimes sont d'âge mineur. Cette proportion varie selon le type d'infractions. Ainsi, en 2020 ce sont plus du tiers (36,4 %) des victimes de proxénétisme et de traite des personnes qui n'avaient pas encore 18 ans au moment où le crime est survenu. Les chiffres sont sensiblement les mêmes en ce qui concerne la marchandisation de services sexuels, infraction pour laquelle 33,3 % des personnes victimes étaient mineures. D'ailleurs, selon un avis du Conseil du Statut de la femme publié en 2012, l'âge moyen d'entrée dans la prostitution au Québec se situe entre 14 et 15 ans au Québec.

Quant aux infractions relatives à la pornographie juvénile et à la publication d'images intimes de personnes mineures, qui constituent une autre forme d'exploitation sexuelle des mineurs, les données disponibles font état d'une augmentation constante. En 2020 seulement, 1 889 crimes de ce type ont été déclarés par les services de police. C'est trois fois plus qu'en 2015 (633). De tous les crimes liés à l'exploitation sexuelle, c'est d'ailleurs cette catégorie d'infraction qui a connu la plus forte progression statistique en cinq ans.

En raison du caractère clandestin des activités d'exploitation sexuelle, on peut penser que les données officielles fournies par les services de police sous-estiment largement la problématique. Par conséquent, les chiffres énoncés ne représentent que la pointe de l'iceberg.

Il est difficile de sortir indemne de l'exploitation sexuelle qui laisse de multiples cicatrices chez ses victimes. Outre les conséquences sur la santé physique et sexuelle (infections transmises sexuellement, grossesses non désirées, dépendance à la drogue ou à l'alcool, blessures ou maladies chroniques), les conséquences les plus fréquemment observées sur le plan psychologique sont la perte d'estime de soi, la présence d'un fort sentiment de culpabilité ou de honte ainsi qu'un mépris pour leur corps, nourri par l'impression qu'il ne leur appartient plus. Ces émotions peuvent perdurer longtemps après la fin de la situation d'exploitation. Les jeunes qui sont victimes d'exploitation sexuelle sont d'ailleurs plus nombreux à souffrir de problèmes de santé mentale et de symptômes de stress post-traumatique.

Sur le plan social, les victimes d'exploitation sexuelle se retrouvent souvent en situation d'exclusion et d'isolement, parfois même de rejet — réel ou anticipé — de la part de leur milieu d'origine. L'abandon scolaire et la stigmatisation sont aussi au nombre des conséquences sociales possibles. Les personnes victimes d'exploitation sexuelle d'âge mineur seraient en outre 2,78 fois plus à risque de se retrouver en situation d'itinérance et 2,59 fois plus à risque d'insécurité alimentaire une fois qu'elles sont devenues adultes. La majorité d'entre elles serait aussi dans une situation financière précaire (dettes, mauvais crédit, etc.).

En matière de pornographie, il importe de souligner que l'exploitation se poursuit tant et aussi longtemps que les contenus demeurent accessibles en ligne, ce qui risque d'entraîner un sentiment constant de victimisation.

Ce sombre portrait commande une action forte et immédiate du gouvernement. L'absence d'investissement et d'action gouvernementale concertée permettrait à ces comportements de continuer à prendre de l'ampleur avec toutes les conséquences dévastatrices qu'ils comportent pour les victimes et la société en général.

3- Objectifs poursuivis

En instituant la Commission, l'Assemblée nationale du Québec et les parlementaires qui la composent ont choisi de s'attaquer au problème de l'exploitation sexuelle et de ses conséquences chez les victimes et leur entourage. Ce plan d'action interministériel est le

prolongement de leur volonté et constitue la feuille de route des initiatives qui seront concrétisées par le gouvernement et ses partenaires au cours des prochaines années.

Premier outil du genre en matière d'exploitation sexuelle au Québec, il s'inscrit dans une perspective de concertation et de mise en commun des expertises. Il marque le point de départ d'une action structurée sur laquelle il sera par la suite possible de construire pour améliorer notre réponse collective à ce problème majeur de société.

4- Proposition

Il est proposé que le gouvernement adopte un plan d'action sur cinq ans (2021-2026) pour mieux comprendre, prévenir et contrer la problématique de l'exploitation sexuelle des mineurs. Ce projet de plan d'action est joint à l'annexe 1 au présent mémoire.

Les mesures qui seront proposées et les autres actions gouvernementales qui ont déjà cours en marge du plan d'action permettront de donner suite à la vaste majorité des recommandations de la Commission, soit 54 des 58 recommandations.

Tout comme les constats et les recommandations avancés par la Commission, les 33 mesures de volet général et les quatre mesures spécifiques aux clientèles autochtones proposées dans le Plan d'action sont regroupées autour de cinq axes d'intervention, à savoir:

- la recherche ;
- la communication et la sensibilisation ;
- la prévention et la formation ;
- la répression ;
- la reconstruction et la réhabilitation.

1- Recherche

L'exploitation sexuelle comme problématique sociale est difficile à documenter du point de vue de la recherche. Bien que plusieurs chercheurs et organisations se sont intéressés au sujet et ont contribué à faire la lumière sur certains aspects du phénomène, des pans entiers demeurent à explorer.

La mesure phare de cet axe est donc le développement d'un partenariat avec le Fonds de recherche du Québec - Société et culture pour soutenir des projets de recherche portant sur l'exploitation sexuelle des mineures qui seront orientés sur les besoins précis du milieu et dont les résultats permettront de soutenir la pratique des intervenants sur le terrain. Cette solution, qui diffère de celle proposée par la Commission qui recommandait plutôt la création d'une chaire de recherche UNESCO, participe néanmoins à l'atteinte du même objectif. Les connaissances scientifiques qui seront ainsi produites permettront aux autorités gouvernementales et policières, ainsi qu'aux organismes qui agissent en matière d'exploitation sexuelle, de mieux orienter leurs actions et décisions en la matière.

Par ailleurs, la ministre de la Sécurité publique a déjà annoncé deux autres mesures qui viennent directement répondre à des recommandations de cet axe d'intervention et qui sont incluses au plan d'action.

La première est consécration du 4 mars et de la première semaine de mars en tant que journée et semaine officielles de la lutte contre l'exploitation sexuelle des mineurs, dont la première édition aura lieu en mars 2022.

La deuxième est la mise sur pied d'un comité d'experts qui a comme mandat de dresser un portrait de la présence de pornographie juvénile sur les sites des entreprises enregistrées au Québec et de suggérer des mesures pouvant aider à prévenir et à contrer ce phénomène, dans une visée de renforcement de la responsabilité des entreprises à cet égard.

2 - Communication et sensibilisation

Au fil des années, de nombreux acteurs ont multiplié les efforts pour sensibiliser les citoyens du Québec aux enjeux relatifs à l'exploitation sexuelle. Les récentes campagnes de sensibilisation *Cessons l'exploitation sexuelle* orchestrée par le Secrétariat à la condition féminine et *Full célèbre* menée par La concertation des luttes contre l'exploitation sexuelle en sont des exemples probants. Ces initiatives ont permis d'amorcer le dialogue. L'ampleur du problème, ses ramifications multiples et son caractère illicite commandent toutefois une offensive à plus large portée.

Une vaste campagne de sensibilisation grand public est donc la principale mesure de cet axe, et ce, afin de susciter un changement de mentalité, de contrer la banalisation de l'exploitation sexuelle au sein de la population et de solliciter la mobilisation de tous pour la combattre. Le gouvernement entend également bonifier le site Québec.ca par des contenus qui permettront notamment aux parents de s'informer sur la question et d'amorcer le dialogue nécessaire avec leurs enfants.

D'autres activités de sensibilisations plus ciblées seront également réalisées. Une mesure est consacrée exclusivement aux personnes immigrantes, par l'ajout de contenu de sensibilisation sur l'exploitation sexuelle des mineurs aux outils destinés à l'intégration et à la francisation des nouveaux arrivants.

Des contenus relatifs à la prévention de l'exploitation sexuelle seront intégrés au nouveau programme d'étude Culture et citoyenneté québécois destiné aux élèves du primaire et du secondaire. Des programmes d'éducation à la sexualité adaptés aux besoins des jeunes hébergés en centre de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation seront aussi développés.

3 - Prévention et formation

Au cours des dernières décennies, différents programmes d'aide et organismes communautaires ont vu le jour pour venir en aide aux personnes victimes ou à risque de le devenir. La mise en place par le gouvernement du Québec de programmes de financement par appel de projets a permis de faire émerger des initiatives variées et innovantes en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation sexuelle. Toutefois,

force est de constater qu'en dépit des efforts investis et des réussites obtenues, la segmentation des activités et le caractère non pérenne du financement fragilisent les interventions et en réduisent la portée.

La ministre de la Sécurité publique a donc annoncé, le 5 octobre 2021, certaines mesures de cet axe, dont la principale consiste en la mise en place d'un programme de soutien à la mission globale pour les organismes communautaires dont l'expertise et le savoir-faire en matière d'exploitation sexuelle sont reconnus. La bonification de programmes existants de soutien aux organismes communautaires et aux efforts de concertation régionale dont la pertinence a été reconnue par la Commission fait également partie des mesures inscrites sous cet axe d'intervention. De même, le plan d'action soutiendra le développement d'un modèle d'intervention Web susceptible d'être repris par divers intervenants actifs auprès de victimes ou de jeunes à risque d'exploitation sexuelle, ainsi que de proxénètes.

L'élaboration et la diffusion de divers contenus de formation destinés aux intervenants des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur, du système judiciaire et du réseau d'aide à l'intégration des nouveaux arrivants verra le jour en collaboration avec les ministères et organismes concernés.

Le plan d'action prévoit en outre le déploiement d'une formation initiale et d'une formation de perfectionnement sur l'intervention auprès victimes d'exploitation sexuelle pour les policiers et les agents des services correctionnels. Une journée d'actualisation des connaissances sur l'accompagnement des personnes victimes d'exploitation sexuelle dans le processus judiciaire en format numérique est aussi prévue pour les policiers de même que pour les procureurs. Les membres de la magistrature qui officient à la Chambre criminelle et pénale seront aussi sensibilisés aux réalités vécues par victimes, aux stratagèmes utilisés par leur proxénète pour les enrôler, les manipuler et les contrôler, ainsi qu'aux conséquences de ces pratiques sur elles.

Finalement, le plan d'action prévoit sensibiliser certains acteurs socioéconomiques au rôle qu'ils peuvent jouer pour contrer l'exploitation sexuelle des mineurs, plus particulièrement l'industrie hôtelière et les organisateurs de festivals ou d'événements touristiques, qui sont des acteurs de premier plan en ce qui a trait à la prévention de l'exploitation sexuelle.

4 - Répression et reconstruction

Malgré le cadre légal existant et les efforts déployés par les organismes d'application de la loi au cours des dernières années, les résultats obtenus en matière de répression ne sont pas à la hauteur des attentes et commandent des investissements additionnels en matière d'enquête et de poursuite.

La ministre de la Sécurité publique a donc annoncé, le 15 juin 2021, la mise en œuvre de recommandations phares de la Commission en rehaussant significativement le financement de l'Équipe intégrée de lutte contre le proxénétisme. Étant donné l'ampleur du phénomène et son augmentation constate, la ministre de la Sécurité publique a également annoncé son intention d'aller plus loin pour combattre les violences sexuelles contre les mineurs sous la forme d'une nouvelle équipe intégrée consacrée exclusivement à la détection et à la neutralisation de producteurs et de distributeurs de pornographie juvénile. Des ressources humaines et financières ont également été imparties au Directeur

des poursuites criminelles et pénale en raison de l'augmentation des dossiers judiciaires appréhendée.

Des représentations ont de plus été effectuées par la ministre de la Sécurité publique dès décembre 2020 auprès de ses homologues fédéraux afin que les modifications au Code criminel recommandées dans le rapport de la Commission fassent l'objet d'une étude par de hauts fonctionnaires responsables de la justice criminelle et pénale. Un sous-comité a été formé et des travaux en ce sens ont été amorcés.

D'autres mesures se rapportant au traitement judiciaire des dossiers d'exploitation sexuelle et à l'encadrement possible des entreprises liées à l'industrie du sexe par le milieu municipal sont également prévues.

5 – Reconstruction et réhabilitation

Les différents témoignages entendus dans le cadre des travaux de la Commission ont mis en lumière la nécessité d'ajouter des mesures structurantes pour accompagner les personnes victimes dans leurs efforts de reconstruction. Il importe également de s'attaquer au manque de confiance des victimes envers les autorités policières et judiciaires qui a notamment pour conséquence de limiter le nombre et le maintien des plaintes déposées envers les proxénètes. Le soutien accordé aux proches des personnes victimes dans ce processus doit aussi être rehaussé.

La mesure phare de cet axe consiste à mettre en place une équipe spécialisée d'intervention auprès des personnes victimes d'exploitation sexuelle au sein du Réseau des Centres d'aide aux victimes d'actes criminels afin d'accompagner les personnes victimes dans le processus de plainte et lors de leur passage devant le tribunal.

Le développement d'orientations des victimes qui portent plainte contre un proxénète ou un client-abuseur vers un programme de mesures de rechange en lien avec les infractions qu'elles auraient pu commettre en contexte d'exploitation sexuelle, ainsi que des mesures physiques de facilitation de leur témoignage figurent également au plan d'action.

La création d'un programme unique de déjudiciarisation, axé sur le changement de comportement, la conscientisation, l'éducation et la sensibilisation visant à diminuer la demande pour l'achat de services sexuels est également proposée. Le programme québécois offrira une formation aux contrevenants afin de les amener à réaliser la gravité de leur crime. Les contrevenants recourant à cette mesure de rechange devront payer eux-mêmes les frais liés à la formation. Les personnes arrêtées pour avoir eu recours aux services sexuels d'une personne mineure ne pourraient en aucun cas bénéficier d'une telle mesure.

Des mesures adaptées aux besoins et aux réalités des premiers peuples

Les besoins et les réalités particulières des Premiers Peuples ont été pris en considération à toutes les étapes de l'élaboration des solutions retenues. Parmi les actions d'intérêt général, six feront l'objet de mesures d'adaptation et de sécurisation culturelle. Des modalités visant à accroître l'accessibilité aux services pour les Premières Nations et les Inuit seront par ailleurs intégrées à huit autres mesures prévues dans le plan d'action.

Finalement, quatre nouvelles mesures inscrites au présent plan d'action s'adresseront spécifiquement aux membres des Premières Nations et aux Inuit.

En premier lieu, des activités de sensibilisation à l'attention du grand public et des personnes victimes seront développées exclusivement pour les représentants des peuples autochtones. En deuxième lieu, des actions de communication ciblées s'adresseront aux travailleurs en régions éloignées, puisque la réalisation de chantiers majeurs ou l'exploitation d'entreprises d'importance à proximité de certaines communautés autochtones est à l'origine d'un flux important de travailleurs saisonniers masculins. Du matériel d'affichage sera également produit à l'intention des communautés et des villages nordiques qui souhaiteraient mener des actions de sensibilisation à l'entrée de leurs territoires ou dans les espaces publics de leurs milieux tel que suggéré par la CSESM. En troisième lieu, puisqu'aucun portrait exhaustif de la question n'a été réalisé, le plan d'action prévoit soutenir divers projets de recherche visant à documenter l'exploitation sexuelle vécue par les personnes des Premières Nations et des Inuit, tant dans les communautés qu'en milieu urbain. Finalement, ces projets de recherche permettront de déterminer les moyens qui doivent être mis à la disposition des services policiers autochtones pour répondre aux situations observées dans les communautés.

5- Autres options

Aucune autre option n'a été évaluée.

6- Évaluation intégrée des incidences

Dans la très grande majorité des cas, les personnes victimes d'exploitation sexuelle sont des filles et des femmes. Plusieurs des mesures inscrites dans le plan d'action permettront de documenter la réalité vécue par ces dernières, ce qui favorisera à terme l'amélioration des connaissances sur la question et le développement d'interventions adaptées à l'égard de cette violence genrée, et ultimement, contribuera à une meilleure égalité entre les hommes et les femmes.

En matière de développement durable, le plan d'action affiche une prépondérance pour les dimensions sociales et de gouvernance. Les enjeux de cohésion sociale, de collaboration, de santé, de qualité de vie et d'accès au savoir sont notamment pris en compte. Les mécanismes de collaboration avec les parties prenantes du milieu pour la création des tables régionales de lutte contre l'exploitation sexuelle en sont des exemples. Le plan d'action propose aussi des gestes favorables au développement des connaissances scientifiques, notamment par son soutien aux projets de recherche portant sur l'exploitation sexuelle des mineurs. De la même manière, des initiatives seront mises en place pour encourager l'innovation, dont la documentation et l'exploration de la pratique d'intervention en matière d'exploitation sexuelle dans le cyberespace.

Le plan d'action s'inscrit également dans une démarche de santé des populations. En travaillant à la prévention et à la lutte contre l'exploitation sexuelle, les actions prévues visent en effet à contrer ses conséquences potentielles sur la santé physique, mentale et sexuelle des personnes victimes.

Plusieurs actions visent spécifiquement la responsabilité sociale des entreprises. C'est le cas notamment des interventions qui seront menées auprès des promoteurs de festivals et d'événements touristiques quant au rôle qu'ils ont à jouer dans la prévention de l'exploitation sexuelle.

Les répercussions des mesures mises en place seront plus visibles dans la métropole où l'on retrouve une plus grande concentration de cas d'exploitation sexuelle. Une attention particulière a tout de même été accordée aux enjeux et aux réalités régionales. L'implantation de tables de concertation régionales en est un exemple.

La majorité des mesures inscrites au plan d'action vise directement ou indirectement la jeunesse. Ainsi, tous les jeunes du Québec seront sensibilisés aux enjeux et aux conséquences de l'exploitation sexuelle dans le cadre l'éducation à la sexualité offerte au niveau primaire et secondaire. De nombreuses actions ont aussi été adaptées pour faciliter l'intervention auprès des jeunes ayant été victimes d'exploitation sexuelle et pour encourager leur réadaptation sociale.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le plan d'action a été développé dans un cadre de collaboration et de concertation interministérielle. Un comité interministériel a été formé en janvier 2021. Présidé par le ministère de la Sécurité publique, celui-ci est composé des 18 ministères et organismes concernés par les recommandations de la Commission, soit :

- Ministère de la Sécurité publique (ministère porteur)
- Directeur des poursuites criminelles et pénales
- Ministère de la Famille
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Santé et des Services sociaux
- Ministère de l'Éducation
- Ministère de l'Enseignement supérieur
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
- Ministère des Relations internationales et de la Francophonie
- Ministère du Tourisme
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Secrétariat à la communication gouvernementale
- Secrétariat à la condition féminine
- Secrétariat à la jeunesse
- Secrétariat aux affaires autochtones
- Secrétariat du Québec aux relations canadiennes
- Société d'habitation du Québec

En marge de ce comité, une équipe projet co-présidée par le ministère de la Sécurité publique et le Secrétariat à la communication gouvernementale a également été créée afin d'identifier les activités et les moyens de sensibilisation à mettre de l'avant.

Il convient de mentionner que le présent plan d'action s'inscrit en cohérence avec les engagements pris par le gouvernement du Québec au cours des dernières années en matière de violence faite aux femmes. Elles misent également sur l'expertise développée par les organismes communautaires et les acteurs qui œuvrent au sein de divers milieux.

Il s'inscrit également en continuité avec les instruments internationaux auxquels le gouvernement du Québec s'est déclaré lié en matière de droits de la personne.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le Plan d'action prévoit des mesures couvrant les exercices financiers 2021-2022 à 2025-2026.

Ainsi, il est prévu que la ministre de la Sécurité publique dépose, en décembre 2022, à l'Assemblée nationale un premier rapport de mise en œuvre des actions prévues au présent plan d'action. Deux autres rapports seront produits en décembre 2024 et 2026, conformément à la recommandation 1 de la Commission.

9- Implications financières

Dans son budget de dépenses 2021-2022, le gouvernement a prévu une enveloppe de 150 millions de dollars sur cinq ans pour le développement d'un plan d'action visant à contrer l'exploitation sexuelle des mineurs.

Le 8 juin 2021, le Conseil du trésor a autorisé l'allocation de 124,8 M\$ pour amorcer la mise en œuvre de 13 mesures sous la responsabilité du MSP et du DPCP, ainsi qu'un rehaussement de la cible d'heures rémunérées pour la Sûreté du Québec, le MSP et le DPCP.

Pour les autres mesures à impact budgétaire, les ministères et organismes responsables seront invités à rechercher les autorisations requises auprès du Secrétariat du Conseil du trésor pour dépenser les sommes prévues à la suite de l'approbation du cadre financier global du plan d'action par le Conseil des ministres.

10- Analyse comparative

La seule analyse comparative effectuée est avec l'Alberta. Cette province bénéficie d'une unité d'enquête sur l'exploitation des enfants sur Internet qui s'est récemment fait allouer des fonds additionnels par le gouvernement pour augmenter ses effectifs à plus de 50 postes affectés aux enquêtes.

Le Programme *Victims of Crime and Public Safety Fund* (VOCPSF) (Programme de subvention pour les victimes de crimes et la sécurité publique) de l'Alberta finance quant à lui un vaste éventail d'organismes spécialisés qui appuient les victimes vulnérables d'actes criminels; il comprend en outre un volet pour les services offerts aux enfants.

De plus, l'Unité des programmes pour les victimes dispose d'un poste dédié au soutien des programmes et des initiatives qui aident les victimes de violence sexuelle et de traite des personnes, de même que les enfants victimes de ces actes.

Finalement, en mai 2020, la loi intitulée *Protecting Survivors of Human Trafficking Act* est entrée en vigueur en Alberta. Cette loi protège les personnes vulnérables susceptibles d'être victimes de la traite des personnes. Elle renforce également la capacité des victimes de se protéger contre les abus préjudiciables sur les plans physique, émotionnel et financier.

La ministre de la Sécurité publique

Geneviève Guilbault