

Sommaire

Ce rapport examine l'application des décrets liés à la COVID-19 au Canada entre septembre 2020 et mars 2021. Au cours de l'automne et de l'hiver, le Canada a connu de nouvelles vagues d'infections à la COVID-19. L'évolution de la pandémie a entraîné des modifications aux décrets d'urgence liés à la COVID-19 et à leurs mises en application. Selon le droit constitutionnel, la gestion des urgences au Canada est décentralisée. L'application de la plupart des mesures relevait des provinces, des territoires et des municipalités. Cette application n'a pas été uniforme puisqu'il n'y a pas deux provinces ou villes semblables et qu'elles se gouvernent toutes différemment. Le gouvernement fédéral a aussi géré ses propres responsabilités constitutionnelles, comme les frontières internationales, les aéroports et le retour des citoyennes et citoyens au pays. Il en a résulté une mosaïque de réglementations juridiques, ainsi qu'une mosaïque d'approches de mise en œuvre. Comme pour la première vague, des généralisations régionalistes sur la mise en application sont possibles à ce stade, mais la manière dont les accusations feront l'objet de poursuites et seront gérées par les différentes juridictions demeure inconnue.

En juin 2020, l'Association canadienne des libertés civiles et le projet *Policing the Pandemic Mapping* ont publié un rapport sur l'utilisation par le Canada de contraventions et de mesures coercitives visant le respect des lois pour répondre à la crise de santé publique de la COVID-19. Notre recherche, qui comprenait les commentaires de personnes ayant reçu des amendes liées à la COVID et le suivi national des contraventions liées à la COVID, a démontré que les expériences de la population canadienne en matière d'application de la loi visant la COVID variaient considérablement. Au cours de la première vague de COVID-19, certaines juridictions ont choisi de concentrer leurs efforts sur des recommandations et des communications claires, fondées sur des preuves. Elles ont permis d'aplanir la première courbe. D'autres ont adopté une approche punitive comprenant des amendes élevées, et le déploiement d'agents municipaux et de policiers dans les parcs et les maisons pour émettre des contraventions aux personnes qui transgressaient les règles. Ces juridictions, notamment l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse, ont également traversé la première vague. Cependant, plusieurs membres de ces communautés ont subi des préjudices supplémentaires découlant de mesures d'application arbitraires, inutiles et discriminatoires. D'après des indications inquiétantes, ces préjudices ont été subis de manière disproportionnée par certains groupes, notamment les communautés noires et racialisées, les autochtones, les nouveaux immigrants, les couples de même sexe, les personnes âgées et les sans-abri.

Recherche sur le maintien de l'ordre durant les pandémies

Une pandémie est une crise de santé publique, et non d'ordre public. En punissant les gens avec des contraventions et des amendes, on rate la cible — le virus — souvent d'une façon qui exacerbe les inégalités pré-pandémiques. Ce qui était vrai pour le maintien de l'ordre avant la pandémie a souvent été amplifié pendant la COVID-19.

Les connaissances acquises dans les domaines de la criminologie et de la santé publique suggèrent que nous ne devrions pas compter sur une méthode punitive pour gérer une crise de santé publique. En effet, depuis le début de la pandémie de COVID-19, les médecins et les experts en santé publique au Canada ont exprimé à plusieurs reprises leurs préoccupations quant aux impacts des approches punitives, axées sur la répression pour faire respecter les règles liées à la COVID-19 dans les communautés. Il existe peu de preuves que les contraventions constituent une approche efficace en matière de santé publique. Au contraire, un accent disproportionné sur les mesures punitives peut saper des stratégies de santé publique efficaces, notamment les nombreuses interventions comme le dépistage et la recherche des contacts qui se sont avérées utiles dans le contexte de la COVID-19. Un recours excessif aux mesures punitives pour faire respecter les règles a également tendance à nuire de manière disproportionnée aux communautés

déjà marginalisées. Des décennies de recherches ont démontré que certains groupes de personnes, notamment les communautés noires et racialisées, les autochtones, les personnes vivant dans la pauvreté, et celles souffrant de toxicomanie ou de maladie mentale, sont arrêtées, harcelées, criminalisées, blessées et tuées par la police de façon disproportionnée. Des études menées dans d'autres juridictions nationales qui collectent et publient des données fondées sur la race concernant les interventions policières liées à la COVID-19 ont largement affirmé que les modèles de maintien de l'ordre discriminatoires préexistants se reflètent également dans l'application des règles de la COVID-19. Bien qu'anecdotiques, nous avons souligné dans notre rapport de juin 2020 de nombreux incidents préoccupants d'arrêts et de contraventions liés à la COVID qui ont été rapportés par des personnes racialisées, des nouveaux immigrants, des couples de même sexe, des personnes âgées et des personnes sans-abri.

Cartographie de la réponse des gouvernements canadiens à la COVID-19 : décrets d'urgence et tendances en matière d'application de la loi

À bien des égards, la deuxième vague de restrictions juridiques visant les droits et libertés des individus a été plus sévère que les décrets d'urgence promulgués lors de la première vague de la pandémie. Les confinements ont duré plus longtemps dans de nombreuses régions du pays. Dans plusieurs juridictions, les restrictions sur les déplacements et les rassemblements sont devenues plus strictes. L'Ontario, par exemple, a déclaré un décret ordonnant de rester à domicile, et le Québec a mis en place un couvre-feu très inquiétant à l'échelle de la province. Les frontières interprovinciales et internationales sont devenues plus étanches, et de nouvelles restrictions de voyage ont été mises en place. Les lois exigeant le port d'un masque dans des situations particulières sont également devenues monnaie courante au cours de la deuxième vague de la pandémie.

À d'autres égards, cependant, la deuxième vague de décrets d'urgence était plus ciblée et plus nuancée. Les provinces ont eu de plus en plus recours à des approches régionales en matière de fermetures et de restrictions pour tenter de répondre aux risques localisés pour la santé publique, créant ainsi une mosaïque de restrictions dans chaque province. Un grand nombre des restrictions plus larges concernant l'accès aux espaces publics extérieurs que nous avons critiquées lors de la première vague de la COVID-19, notamment l'interdiction d'accès aux parcs publics et à d'autres types d'espaces extérieurs, n'ont pas été reprises lors de la deuxième vague de la COVID-19. Au début de la pandémie, de nombreux décrets d'urgence avaient également interdit tout rassemblement, sans exception pour les services de soutien ou même parfois pour les membres d'un même foyer. Les restrictions de rassemblement durant la deuxième vague ont été plus ciblées et plus nuancées, tendant à se concentrer sur l'interdiction ou la réduction des rassemblements « sociaux », et à fournir une longue liste d'exceptions pour permettre une portée légale à un large éventail d'activités de rassemblement « plus essentielles ». La complexité croissante des décrets les plus restrictifs a laissé une marge de manœuvre légale pour les activités essentielles à la santé physique et mentale des personnes. Cependant, ils ont également créé des lois très déroutantes, souvent vagues et difficiles à comprendre. Faire respecter ces décrets reposait largement sur le pouvoir discrétionnaire des forces de l'ordre, créant ainsi des possibilités d'application sélective et inégale.

Durant la deuxième vague, les gouvernements de tout le pays ont continué à mettre l'accent sur des amendes élevées et des mesures punitives comme moyen d'endiguer l'augmentation des infections à la COVID-19. À quelques reprises, les responsables de la santé publique et des forces de l'ordre ont publiquement remis en question l'utilité de répondre aux épidémies de COVID-19 en renforçant les mesures de répression policières. Dans presque toutes les régions du pays, cependant, les politiciens ont appelé à un renforcement de l'application des mesures sanitaires lors de la deuxième vague. L'accent politique mis sur l'application punitive a peut-être été le plus remarquable au Manitoba, où la province a engagé une force de sécurité privée pour augmenter le nombre de contraventions liées à la COVID-19 et où le premier ministre a déclaré que son seul regret pendant la deuxième vague de la COVID-19 était de ne pas avoir donné plus de contraventions. Un certain nombre de juridictions ont également permis

d'intensifier les actions de répression au cours de la deuxième vague en adoptant des lois qui ont augmenté le montant des amendes, élargi les pouvoirs de la police et/ou étendu ces pouvoirs de répression à un plus grand nombre de membres des forces de l'ordre.

Bien qu'aucune source gouvernementale officielle ne brosse un tableau à l'échelle nationale du nombre et de la nature des mesures répressives liées à la pandémie, nous avons continué à suivre le phénomène. Nous avons pu obtenir des données complètes documentant le nombre de contraventions émises pour des violations présumées des règles liées à la COVID-19 dans cinq juridictions : Colombie-Britannique, Manitoba, Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse.

L'Ontario, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse ont toutes connu des taux d'émission de contraventions relativement similaires au cours de la deuxième vague, distribuant entre 0,21 et 0,28 constat d'infraction par tranche de 1 000 personnes entre octobre 2020 et février 2021. Le Québec et le Manitoba étaient les plus punitives des cinq juridictions pour lesquelles des statistiques détaillées sur l'application des règles étaient disponibles, donnant 0,51 et 0,69 contravention par tranche de 1 000 résidents respectivement.

Au cours de la première vague de la pandémie, la Colombie-Britannique a été reconnue comme une juridiction qui, du point de vue des libertés civiles, a adopté une approche modèle en matière d'application de la loi. La province a réussi à aplatir efficacement sa première courbe de COVID-19 sans imposer certaines des mesures de confinement plus sévères observées dans d'autres provinces, et a clairement insisté sur l'éducation et la persuasion plutôt que sur la répression. Depuis lors, cependant, les activités répressives ont considérablement augmenté dans la province. En juin 2020, nous avons estimé, sur la base des rapports accessibles au public à l'époque, que la Colombie-Britannique avait émis environ 22 amendes et accusations liées à la COVID au cours des premiers mois de la pandémie. Entre le mois d'août et le mois de mars 2021, la province a déclaré avoir distribué 1 584 contraventions. Le coût total des amendes distribuées en Colombie-Britannique depuis la fin du mois d'août 2020 a dépassé le million de dollars.

L'Ontario a été l'une des juridictions qui ont distribué le plus de contraventions pendant la première vague de la pandémie. Dans notre rapport de juin, nous avons critiqué à la fois la nature des mesures répressives, qui visaient parfois des comportements qui n'étaient pas illégaux ou qui ne représentaient pas un risque pour la santé publique, et la priorité générale accordée à la punition plutôt qu'à l'éducation et au soutien communautaire. Le nombre total d'amendes émises en Ontario au cours de la deuxième vague a dépassé le nombre d'amendes distribuées au cours des premiers mois de la pandémie. Entre mars 2020 et août 2020, la province a déclaré avoir donné un total de 2 562 contraventions. De septembre 2020 à mars 2021, la province a signalé un total de 3 942 amendes, atteignant un pic répressif de 1 368 amendes en un seul mois en janvier 2021. Toutefois, le nombre de contraventions distribuées par les agents municipaux et les agents de police à Toronto et à Ottawa, particulièrement, a généralement diminué au cours de la deuxième vague de la pandémie. Les forces de l'ordre dans ces villes ont également changé d'orientation : elles ne distribuent plus de contraventions aux personnes qui utilisent les parcs et les espaces publics, mais se concentrent davantage sur les infractions liées aux entreprises. Bien que les chiffres exacts ne soient pas disponibles, nous estimons que depuis le début de la pandémie, l'Ontario a émis plus de 5,7 millions de dollars d'amendes liées à la COVID-19.

Dans notre rapport de juin 2020, qui portait sur les premiers mois de la pandémie, nous avons constaté que la Nouvelle-Écosse était la province qui donnait le plus de contraventions par habitant. Les forces de l'ordre de la Nouvelle-Écosse continuent d'infliger des amendes pour des comportements liés à la COVID, mais de façon beaucoup moins intense durant la deuxième vague que durant la première vague. Sur un total de 912 amendes émises à travers la Nouvelle-Écosse entre mars 2020 et février 2021, 76 % (690) ont été données pendant la première vague (mars 2020 — août 2020). En fait, la plupart de ces

amendes (439, soit 48 %) ont été données en un seul mois, lors de la « campagne-éclair de contraventions » de la province en avril 2020. Un peu moins d'un quart des amendes émises pendant la pandémie (24 %, 222 contraventions) ont été remises entre septembre 2020 et février 2021. Au total, la Nouvelle-Écosse a recueilli 880 000 \$ en amendes liées à la COVID : 667 977,50 \$ d'amendes entre mars 2020 et août 2020, et 218 517,50 \$ d'amendes entre septembre 2020 et février 2021.

Au Manitoba, les forces de l'ordre ont donné très peu d'amendes pendant la première vague de la pandémie, mais ont depuis adopté une approche punitive pour gérer la transmission de la COVID-19. En juin 2020, nous avons estimé, sur la base des rapports accessibles au public à l'époque, que le Manitoba avait émis environ 30 amendes et accusations liées à la COVID entre le 1^{er} avril et le 15 juin 2020. À partir de novembre 2020, les forces de l'ordre du Manitoba ont commencé à donner plus de 100 amendes par semaine, ce qui a entraîné un taux d'émission de contraventions par habitant environ trois fois plus élevé que dans la plupart des autres provinces étudiées. Entre septembre 2020 et février 2021 (les données de mars 2021 ne sont pas disponibles), le Manitoba a donné un total de 904 contraventions. La plupart des amendes distribuées au Manitoba ont été remises à des particuliers, leur montant allant de 298 \$ à 1 296 \$. Au moins 57 amendes ont été données aux entreprises depuis novembre 2020, au coût de 5 000 \$. Le Manitoba a commencé à publier des renseignements sur la nature et le coût des amendes seulement dans la semaine du 23 au 29 novembre 2020. D'après les informations disponibles, le Manitoba a toutefois émis bien plus d'un million de dollars d'amendes pendant la deuxième vague de la pandémie.

Le Québec s'est démarqué comme l'une des provinces les plus punitives lors de la première vague de la COVID-19. Comme l'Ontario, la province semble avoir adopté une approche punitive accrue lors de la deuxième vague d'infections. Entre avril 2020 et août 2020, la province a déclaré avoir donné 3 756 amendes totalisant 5 507 255 \$. Entre septembre 2020 et mars 2021, la province a déclaré avoir distribué 7 445 amendes, pour un total de 12 283 745 \$. Les contraventions dans la province ont augmenté de façon exponentielle entre octobre 2020 et mars 2021, atteignant un pic de 3 309 amendes en mars 2021. Si l'on additionne le tout, cela représente 16 791 009 \$ d'amendes émises entre avril 2020 et mars 2021. Les données d'avril 2021 montrent que ce chiffre atteint désormais 24 393 156 dollars. En avril 2021, les agents de police du Québec ont donné un total de 5 060 contraventions. Ce chiffre est supérieur au nombre d'amendes distribuées en mars 2021, ce qui signifie que le taux de répression mensuel continue d'augmenter dans la province.

La situation au Québec est particulièrement préoccupante. Le Québec a adopté des décrets liés à la COVID-19 qui figurent parmi les plus répressifs, y compris un couvre-feu à l'échelle de la province qui est en vigueur depuis des mois. Des inquiétudes particulières ont été soulevées quant à l'impact des mesures prises par le Québec sur les sans-abri et les autres communautés marginalisées. Le Québec a également continué à mettre l'accent sur les mesures punitives, même si les taux d'infection à la COVID-19 ont baissé en février et mars. À la fin du mois de février, par exemple, le premier ministre du Québec, M. Legault, a annoncé que les piscines intérieures, les patinoires et les cinémas seraient autorisés à ouvrir. Le couvre-feu est toutefois resté en vigueur jusqu'en mars, et ce mois-là, les forces de l'ordre québécoises ont distribué un nombre record d'amendes : 3 309 contraventions.

Si l'on compare les taux de contravention dans les cinq provinces, le Québec et le Manitoba ont de loin les taux de contravention par habitant les plus élevés des juridictions étudiées. Il est toutefois à noter que le taux de cas actifs de COVID-19 au Manitoba au cours de la deuxième vague était beaucoup plus élevé qu'au Québec, où les taux d'infection étaient plus comparables à ceux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Aussi, le haut taux de distribution de contraventions au Québec est demeuré constant pendant de nombreux mois et, au cours de la période en question, a atteint son pic en mars 2021, malgré le fait qu'à cette époque, les chiffres liés à la COVID-19 de la province étaient en baisse depuis des mois.

Bien que la Nouvelle-Écosse ait enregistré relativement peu de cas de COVID-19 entre septembre et mars, son utilisation de contraventions punitives par habitant au cours de la période étudiée était comparable à celle de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, où les taux d'infection à la COVID-19 étaient plusieurs fois supérieurs. Le fait que la Nouvelle-Écosse ait réduit de façon si importante sa distribution de contraventions au cours de la deuxième vague, et qu'elle ait néanmoins maintenu un taux de contraventions émises par habitant comparable à celui des juridictions confrontées à une crise de santé publique beaucoup plus grave souligne l'ampleur de la campagne-éclair de contraventions que la province a entreprise au cours du premier mois de la pandémie.

Conclusion : faire face à la troisième vague de la COVID-19

Notre compréhension de la transmission de la COVID-19 a considérablement évolué au cours de la dernière année. Il existe aujourd'hui un large consensus sur le fait que la plupart des activités de plein air présentent un risque relativement faible et que la transmission est beaucoup plus probable à l'intérieur. Il est également de plus en plus évident que, même si les rassemblements en plein air dans les parcs et les cas très médiatisés d'infractions intentionnelles aux règles peuvent faire la une des journaux, la plupart des gens respectent les recommandations de santé publique, et une grande partie de la propagation actuelle de la COVID-19 se produit parmi les personnes qui fournissent des services essentiels. Il est également clair que les taux d'infection se superposent aux schémas existants d'inégalité sociale, les communautés racialisées et à faible revenu connaissant des taux d'infection et de décès en lien avec la COVID-19 beaucoup plus élevés.

Les experts ont souligné la nécessité d'aider les travailleurs essentiels par des mesures comme des congés de maladie payés, des stratégies de vaccination prioritaires et la mise en place de soutiens pour assurer que les espaces où les gens travaillent, voyagent et vivent sont aussi sûrs que possible. Les professionnels de la santé se sont également exprimés sur les effets négatifs que les approches punitives pour faire respecter les règles auront sur les communautés qui souffrent actuellement le plus des maladies et des décès découlant de la COVID-19.

Malgré ces tendances claires et les recommandations cohérentes de se concentrer sur les soutiens communautaires, certains gouvernements confrontés à la troisième vague de la COVID-19 se tournent à nouveau vers de larges restrictions de l'accès aux espaces publics extérieurs et des mesures punitives pour faire respecter les consignes sanitaires. Plusieurs provinces ont récemment augmenté le montant de leurs amendes. À la fin du mois d'avril, par exemple, la Nouvelle-Écosse a doublé l'amende infligée aux personnes qui ne respectent pas les limites de rassemblement de la COVID-19; cette amende est maintenant fixée à 2 000 \$ par contravention. Dans de nombreuses juridictions, le nombre d'amendes infligées est désormais plus élevé qu'à tout autre moment de la pandémie : Le Québec, par exemple, a donné un nombre record de contraventions liées à la COVID au cours du dernier mois, signalant 5 060 amendes pour le seul mois d'avril 2021, ce qui porte le montant total en dollars depuis mars 2020 à 24 393 156 \$. Les pouvoirs de la police ont également continué à s'étendre. En Ontario, le gouvernement provincial a adopté le 16 avril 2021 un règlement donnant à la police des pouvoirs étendus pour détenir et interroger des personnes afin de déterminer si elles se conforment au décret général de rester à la maison. Le gouvernement a également adopté de nombreuses autres limites à l'accès aux parcs et aux installations de plein air, lesquelles allaient toutes à l'encontre des conseils fournis par la table consultative scientifique du gouvernement. Ces mesures ont été partiellement annulées après un tollé, une contestation constitutionnelle imminente de l'ACLC et des déclarations publiques de nombreux services de police indiquant qu'ils n'utiliseraient pas ces nouveaux pouvoirs. Néanmoins, les restrictions concernant l'accès aux espaces extérieurs demeurent et la police a conservé des pouvoirs étendus pour détenir et interroger les personnes soupçonnées de violer les limites de rassemblement.

Alors que les gouvernements canadiens s'apprêtent à faire face à une troisième vague de la pandémie de COVID-19 qui, de l'avis général, sera plus difficile, nous leur demandons instamment de se concentrer sur des interventions éprouvées en matière de santé publique pour faire respecter les consignes sanitaires, comme le soutien communautaire, les congés de maladie payés et l'éducation, plutôt que sur des mesures punitives. Nous ne vaincrons pas cette pandémie par la coercition.