

Gardez vos distances! L'utilisation des lois pénales durant la pandémie de COVID-19

Juin 2020

L'Association Canadienne de libertés civiles

Policing the Pandemic Mapping Project

Sommaire exécutif

Dans l'espace de dix jours en mars 2020, chaque province et territoire du Canada a déclaré une forme d'état d'urgence en réponse à la pandémie de la COVID-19. Des restrictions sans précédent ont été imposées aux libertés individuelles. À travers le pays, de nombreux espaces publics ont été fermés. Les rassemblements intérieurs et extérieurs ont été interdits. Les décrets d'urgence ont transformé des recommandations émises par la Santé publique et visant à maintenir la distanciation physique en mesures juridiquement contraignantes susceptibles d'être mises en œuvre conformément à la loi.

Plusieurs lois étaient excessivement vagues, de portée trop large et difficilement compréhensibles. Les sanctions adoptées pour la violation des mesures d'urgence étaient importantes – par exemple, 880\$ d'amendes en Ontario et plus de 1 500\$ au Québec.

Plus tôt ce mois-ci, l'Association canadienne des libertés civiles a publié un rapport intitulé « Les droits des canadiens pendant la COVID-19: rapport intérimaire de l'ACLC sur la première vague de la COVID »¹ présentant une analyse générale de l'impact de la gestion de la pandémie de la COVID-19 par nos gouvernements sur les libertés civiles.

Le présent rapport se concentre plus spécifiquement sur l'un des aspects de la réponse du Canada à la pandémie, soit le recours aux amendes coercitives et la mise en œuvre de lois pénales pour répondre à une crise de santé publique.

Les leçons tirées de précédentes crises de santé publique ont montré que la façon la plus efficace d'assurer le respect des mesures de santé publique consiste à éduquer la population et à susciter son adhésion – plutôt qu'en misant sur les forces policières, l'émission d'amendes et les arrestations.² Dans certaines provinces canadiennes, l'accent a été mis sur la prévention et l'éducation et non sur

¹ Canadian Civil Liberties Association, "Canadian Rights During COVID: CCLA's Interim Report on COVID's First Wave" (June 2020), online: <<https://ccla.org/cclanewsletter/wp-content/uploads/2020/06/June-2020-COVID-report-working-document.pdf>>.

² UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS), "Rights in the time of COVID-19: Lessons from HIV for an effective, community-led response" (March 2020), online: <https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_en.pdf>; George J. Annas, Wendy K. Mariner, and Wendy E. Parmet, "Pandemic Preparedness: The Need for a Public Health – Not a Law Enforcement/National Security – Approach" American Civil Liberties Union (January 2008), online: <<https://www.aclu.org/report/pandemic-preparedness-need-public-health-not-law-enforcementnational-security-approach>>; Brandon D.L. Marshall and Abdullah Shihpar, "We Can't Police Our Way Out of a Pandemic" *New York Times* (27 April 2020), online: <<https://www.nytimes.com/2020/04/27/opinion/coronavirus-police.html>>.

l'utilisation de mesures pénales. En outre, de nombreuses provinces ont réussi à « aplanir la courbe » de la pandémie de façon efficace en s'appuyant sur les recommandations de la santé publique ainsi que sur l'éducation et la prévention. Or, d'autres provinces se sont plutôt tournées vers l'application de lois punitives.

En nous fondant sur des sources accessibles au public, nous estimons qu'entre le 1er avril et le 15 juin 2020, plus de 10 000 contraventions ou mises en accusations ont été portées en lien avec la COVID-19. À travers le pays, celles-ci ont entraîné à ce jour plus de 13 millions de dollars d'amendes liées à la COVID.

La grande majorité des contraventions liées à la COVID – soit 98% du total sur le plan national - ont été émises dans seulement trois provinces, soit au Québec (6600 contraventions liées à la COVID, 77% de toutes les amendes émises au pays), en Ontario (2853 contraventions, 18%) et en Nouvelle-Écosse (555 contraventions, 3%).

Au début du mois d'avril, l'Association canadienne des libertés civiles a lancé un système en ligne de suivi des contraventions liées à la COVID-19 dans le cadre duquel les Canadiens avaient la possibilité de rapporter leurs expériences en matière d'arrestation, de fouilles et d'accusations liées à la COVID-19. Au cours des dix semaines qui ont suivi, plus d'une centaine de personnes ont communiqué avec l'ACLCLC : celles-ci ont rapporté avoir été arrêtées et questionnées et s'être vues remettre des contraventions. Bien que cela représente une petite proportion du nombre total de contraventions émises à travers le pays, plusieurs de ces récits convergent.

C'est ainsi que plusieurs Canadiens ont rapporté que les mesures législatives vagues, à portée trop large et créant beaucoup de confusion ont été mises en œuvre de façon arbitraire et technique. Celles-ci ont mené à l'imposition d'amendes tout en s'éloignant des objectifs visés, soit la promotion de la santé publique. De nombreuses personnes se sont vues imposer d'importantes contraventions pour des violations techniques et mineures des mesures d'urgence telles que : se tenir trois pieds à l'intérieur d'un terrain de football non marqué et non clôturé, laisser un de ses enfants courir et sauter sur un banc de parc pendant quelques secondes, ou marcher seul sur un chemin que la municipalité avait pourtant spécifiquement signalé comme étant ouvert – ou même recevoir une contravention uniquement parce que le citoyen et le policier ne s'entendaient pas sur l'interprétation de la loi.

De nombreuses personnes qui ont également communiqué avec l'ACLCLC semblaient avoir reçu des contraventions pour des actes qui n'étaient absolument pas contraires aux mesures d'urgence. Plusieurs d'entre elles ont raconté que des amendes leur avaient été imposées seulement pour avoir marché ou couru seules dans des parcs par ailleurs ouverts. Plusieurs autres ont déclaré avoir reçu une contravention de 880\$ pour la violation d'une mesure d'urgence, soit d'avoir laissé leur chien sans laisse. Une autre encore a rapporté que son oncle avait reçu une amende car il était rentré du travail dans le même véhicule que l'un de ses collègues des services essentiels.

En quelques mois, les taux d'infection à la COVID-19 au sein de nos communautés ont reflété les inégalités présentes dans la société canadienne, la maladie affectant particulièrement les groupes les plus marginalisés de notre société. Or, ces inégalités sont aussi susceptibles d'être reflétées lors de la mise en œuvre des lois pénales. Les données de d'autres juridictions ont clairement montré que les mesures d'urgence liées à la COVID-19 ne sont pas mises en œuvre de façon égale par les forces policières. Au contraire, celles-ci sont susceptibles d'être appliquées de façon discriminatoire à l'endroit de groupes racisés et marginalisés. Il se peut que nous n'obtenions jamais les données quantitatives nous permettant de démontrer avec certitude ces tendances discriminatoires dans la mise en œuvre

des lois liées à la COVID-19 au Canada. En effet, de nombreux services de police ne recueillent pas les données ethnoraciales ou socioéconomiques qui nous permettraient de tirer ces conclusions.

Malgré le manque flagrant de données, il ressort clairement de la littérature que l'application arbitraire de la réglementation, le fait de confier des pouvoirs accrus aux forces policières et l'imposition d'amendes ont un impact disproportionné sur des communautés spécifiques, y compris les personnes noires, les Autochtones et d'autres groupes racisés, ceux ayant un logement précaire, les nouveaux immigrants, les jeunes, les membres de la communauté LGBTQ2S ainsi que certaines minorités religieuses.

Plusieurs personnes qui se sont identifiées comme étant racisées et qui ont contacté l'ACLC ont estimé qu'elles avaient été ciblées par les forces de l'ordre en raison de leur origine raciale ou ethnique. En outre, de multiples enquêtes ont été ouvertes dans diverses juridictions à la suite d'allégations d'actes discriminatoires de la part d'agents municipaux. Les responsables de l'application de la loi (policiers et agents municipaux) ont aussi largement utilisé le prétexte de la pandémie pour arrêter des individus et exiger qu'ils fournissent une pièce d'identité, une pratique également connue sous le nom de « contrôle d'identités ou *carding* » qui a été utilisée de manière disproportionnée auprès des personnes noires, des personnes autochtones, de celles qui ont des problèmes de santé mentale ou qui sont en situation d'itinérance et qui sont, par ailleurs, également racisées et marginalisées.

L'accent mis sur le comportement individuel des personnes dans les espaces publics a également un impact disproportionné sur ceux qui vivent dans des logements précaires, dans des refuges ou dans la rue puisqu'ils dépendent directement des parcs et de d'autres espaces publics. Les organismes communautaires du Québec ont signalé à l'ACLC que les personnes en situation d'itinérance ont reçu de nombreuses contraventions pour des infractions de distanciation physique. Le fait que la police ait ciblé de façon importante cette communauté a également renforcé la méfiance qui existait déjà entre les personnes marginalisées et la police. Cette méfiance a compromis la mise en œuvre des mesures de Santé publique qui nécessitent la création de liens de confiance, une communication efficace et l'offre continue de services et de soutien à ces personnes.

L'obligation imposée dans plusieurs juridictions selon laquelle les individus doivent respecter les règles de la distanciation physique à l'égard des personnes qui ne font pas partie de leur foyer ouvre aussi la porte à des actions discriminatoires ciblant les individus en raison de leur âge, de leur situation familiale, de leur religion ou de leur orientation sexuelle. Les personnes homosexuelles ont indiqué qu'elles se sentaient particulièrement ciblées par les forces de l'ordre puisqu'elles ont été arrêtées, questionnées à propos de leurs relations intimes et tenues de fournir une pièce d'identité, tandis que les personnes hétérosexuelles dans les mêmes espaces étaient autorisées à passer sans qu'on les arrête ou ne les questionne. Les jeunes vivant souvent en collocation ont également signalé avoir été ciblés par les policiers. Au Québec, plusieurs personnes qui s'identifient comme membres de la communauté juive ont témoigné à l'ACLC qu'elles se sont senties spécifiquement ciblées en raison de leur religion.

De nombreuses personnes ayant communiqué avec l'ACLC ont également témoigné de l'impact des amendes coercitives élevées. Les étudiants, les personnes âgées à revenus fixes, les parents monoparentaux et ceux qui étaient au chômage ou sur le point de perdre leur emploi nous ont tous expliqués que l'amende représentait un très lourd fardeau. Pour beaucoup d'entre eux, le montant de la contravention représentait la totalité de leur loyer ou de leur budget alimentaire mensuel.

Enfin, les mesures de santé publique floues et complexes ont été particulièrement difficiles à saisir pour les réfugiés et les nouveaux immigrants, soit ceux qui n'ont ni l'anglais ni le français comme langues maternelles.

À l'heure actuelle, il semble que la majeure partie du pays ait surmonté le sommet de la première vague de cette pandémie. Il semble également que nous ayons franchi le sommet de l'approche coercitive en matière d'application des lois. Après l'émission massive de contraventions, les mesures d'urgence s'assouplissent et certaines juridictions qui avaient initialement répondu à la crise par l'imposition d'amendes reviennent à des approches éducatives et préventives. On nous dit cependant de s'attendre à une deuxième vague d'infections. Il est donc fort probable que, dans certaines parties du pays, les responsables de la santé publique recommandent un retour à des mesures plus strictes restreignant nos activités quotidiennes. Ceci ne devrait pas signifier pour autant un retour aux arrestations, aux fouilles et à l'émission de contraventions.

Le seul moyen de passer à travers cette pandémie est d'adopter une approche de santé publique robuste, respectueuse des règles démocratiques et de la Constitution. Les chefs des gouvernements doivent résister à la tentation - et aux demandes de certains électeurs - de soutenir les recommandations de la Santé publique en utilisant des amendes coercitives ou encore, de donner carte blanche aux forces de l'ordre.

Utiliser les forces policières afin de nous sortir de cette pandémie est peu imaginaire, parfois inconstitutionnel et largement inefficace.

Lorsque les règles n'ont pas de sens, les gens cessent d'écouter les autorités.

Lorsque les lois sont inapplicables ou incompréhensibles, les gens les ignorent.

Lorsque les mesures pénales sont injustes, arbitraires et discriminatoires, les gens se conforment moins aux règles et adoptent des comportements risqués. Ils ont tendance à moins d'obéir aux règles et réfléchissent davantage à comment ne pas se faire prendre.

De plus, lorsqu'une approche de santé publique est rejetée au profit d'une approche de maintien de l'ordre public, les individus qui subissent le plus les mesures coercitives sont ceux qui sont les plus à risque.

Les gouvernements devraient plutôt prendre le temps d'expliquer les risques, les avancées de la science et les mesures de santé publique fondées sur des preuves scientifiques auxquelles chaque personne doit se conformer. Ils doivent également démontrer un réel engagement à long terme en faveur de l'éducation ainsi que travailler avec les communautés pour leur fournir du soutien tout en assurant l'application des recommandations de la santé publique. Les Canadiens - et en particulier les communautés les plus touchées par la pandémie - ont besoin de soutien en matière de santé publique, et non de mesures pénales coercitives.