

**COMMENTAIRES SUR L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ
DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC SUR
UNE CARTE D'ÉLECTEUR NUMÉRISÉE AVEC PHOTO**

M^e Daniel Carpentier, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Septembre 2001

Document adopté à la 465^e séance de la Commission,
tenue le 28 septembre 2001, par sa résolution COM-465-4.1.2

Michèle Morin
Secrétaire par intérim de la Commission

Traitement de texte :

Guylaine Montpetit (Direction de la recherche et de la planification)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LES SCÉNARIOS ENVISAGÉS.....	1
2 LES POSITIONS ANTÉRIEURES DE LA COMMISSION.....	2
3 LES COMMENTAIRES.....	4
3.1 Les problèmes inhérents à une carte d'électeur	5
3.1.1 La valeur ajoutée de la carte d'électeur	5
3.1.2 Une carte numérisée	7
3.2 Les problèmes reliés aux divers scénarios.....	8
3.2.1 Le caractère obligatoire ou facultatif de la carte d'électeur.....	8
3.2.2 La conservation des photographies et des signatures.....	10
CONCLUSION.....	11

Introduction

L'Assemblée nationale a confié, le 20 décembre 2000, au Directeur général des élections du Québec (ci-après, DGEO), le mandat de réaliser une étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo en y présentant notamment les avantages, inconvénients, coûts, modalités et échéancier de réalisation. Le mandat précise que le DGEO doit obtenir l'avis et l'assistance de certains organismes publics dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Le document de consultation qui nous a été transmis au mois de juillet¹ fait état de la situation actuelle, des caractéristiques d'une carte d'électeur et de plusieurs scénarios de production et d'implantation d'une carte d'électeur.

1 Les scénarios envisagés

Le document de consultation qui nous est soumis présente clairement différentes hypothèses de mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée comportant une photographie. Deux scénarios principaux sont proposés, l'un prévoyant une implantation massive et l'autre une implantation graduelle.

Dans le scénario d'implantation massive, trois variantes sont explorées. Deux variantes prévoient une production centralisée de la carte soit par le DGEO, soit par la Régie de l'assurance maladie du Québec (ci-après, RAMQ) après que l'étape de l'authentification et de l'acquisition des photos et des signatures aura

été réalisée via les points de services de la Société de l'assurance automobile du Québec (ci-après, la SAAQ) ou des photographes accrédités. La troisième variante est décentralisée et sous la responsabilité unique du DGEO qui via les 125 directeurs du scrutin de chacune des circonscriptions procéderait à l'étape de l'authentification et de l'acquisition des photos et des signatures et à celle de la production des cartes dans chaque circonscription.

Dans le scénario de l'implantation graduelle, la première étape de l'authentification et l'acquisition des photos et signatures se ferait via la RAMQ lorsque celle-ci procède au renouvellement de la carte d'assurance maladie en utilisant les points de service de la SAAQ et les photographes accrédités de la RAMQ. Quant à l'étape de la production de la carte, deux variantes sont explorées, l'une prévoyant une production centralisée des cartes par le DGEO et l'autre une production centralisée à la RAMQ.

2 Les positions antérieures de la Commission

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est prononcée à quelques reprises sur la question des cartes d'identité incluant la possibilité de prévoir une carte d'électeur. Elle s'est également prononcée lors de l'adoption de la *Loi concernant l'obligation pour l'électeur d'établir son identité au moment de voter et modifiant d'autres dispositions législatives en matière électorale*². Ainsi en 1996, dans son *mémoire à la Commission des*

¹ Le Directeur général des élections du Québec, Étude de faisabilité sur une carte d'électeur numérisée avec photo, Document de consultation, juin 2001, 52 pages.

² L.Q. 1999, chapitre 15.

*institutions concernant des amendements à la Loi électorale*³, la Commission commentait les divers scénarios visant à identifier l'électeur au moyen d'une carte d'électeur ou d'autres cartes d'identité et elle concluait en ces termes :

«De l'avis de la Commission, la mise en œuvre de l'un ou l'autre de ces scénarios suppose une évaluation préalable des besoins. Quoique consciente du problème que peuvent représenter les cas d'imposture, la Commission se demande s'il vaut la peine de sacrifier les règles actuelles en réaction à un «phénomène» que le document de réflexion [du DGEO sur les amendements à la Loi électorale, 12 décembre 1995] reconnaît, paradoxalement, être moins fréquent qu'autrefois et impossible à quantifier.».

Puis en 1997, dans son Mémoire à la Commission de la culture dans le cadre de la consultation générale sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée⁴, elle réitérait sa position antérieure tout en reconnaissant qu'un «mécanisme obligatoire d'identification de l'électeur pourrait être mis en place».

Finalement dans ses *Commentaires sur le Projet de loi n° 1, Loi concernant l'obligation pour l'électeur de s'identifier au moment du vote*⁵, la Commission estimait que les mesures prévues par ce projet de loi visent à mieux assurer l'intégrité du processus démocratique que constitue une élection. Cette loi prévoit que tout électeur doit s'identifier en présentant sa carte d'assurance maladie, son permis de conduire ou son passeport. Un électeur n'ayant pas un tel document peut cependant voter en signant un serment qu'il est bien l'électeur dont le nom apparaît sur la liste électorale et en rencontrant l'une des deux conditions suivantes :

³ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 9 février 1996, cat. 412-30.

⁴ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 20 février 1997, cat. 115.

- a) présenter deux documents qui prouvent chacun son nom et dont l'un comporte sa photographie ou deux documents qui prouvent son nom, sa date de naissance et son adresse;
- b) être accompagné d'une personne qui atteste de l'identité de l'électeur et présente un des trois documents comportant une photographie. Cette personne ne peut accompagner plus d'une personne.

Dans ses commentaires, la Commission précisait :

«Dans un tel contexte, le souci de la Commission est de s'assurer que cette mesure n'aura pas directement ou indirectement pour effet de priver une personne de l'exercice de son droit de vote. À cet égard, on peut considérer que la diversité des documents qu'une personne pourra utiliser afin de s'identifier lors du vote devrait faire en sorte que tout électeur pourra exercer son droit de vote, même si dans certains cas cela oblige un électeur qui ne possède ni carte d'assurance maladie, ni permis de conduire à se procurer un autre document d'identification ou à se faire accompagner par une personne qui possède un des documents énumérés dans le projet de loi et qui attestera de l'identité de l'électeur.».

3 Les commentaires

Soulignons d'abord que même si le document de consultation du DGEQ n'aborde pas la question de l'opportunité de mettre en œuvre une carte d'électeur au Québec, cela n'étant pas dans le mandat confié au DGEQ, il n'en demeure pas moins que cet aspect constitue pour la Commission un élément majeur à considérer. En effet, même si l'étude de faisabilité devait démontrer qu'une telle carte pourrait être produite à un coût minime, qu'il serait aussi facile

⁵ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 11 juin 1999, cat. 412-30.

pour l'administration publique de l'émettre que pour l'électeur de l'obtenir, il n'en demeure pas moins que l'approche de la Commission demeure que toute modification aux règles régissant l'exercice du droit de vote doit viser à assurer et accroître l'exercice de celui-ci pour tous les électeurs légalement habilités conformément au principe démocratique reconnu à l'article 22 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶.

L'analyse du document de consultation révèle que de nombreux problèmes sont liés non pas à l'un ou l'autre des scénarios considérés mais plutôt sont inhérents à un projet de carte d'électeur numérisée avec photographie du titulaire. Par contre, d'autres problèmes spécifiques à certains scénarios apparaissent également.

3.1 Les problèmes inhérents à une carte d'électeur

3.1.1 La valeur ajoutée de la carte d'électeur

Il ressort clairement du document de consultation que la possession de la carte d'électeur, quel que soit le scénario considéré, ne peut constituer une condition d'exercice du droit de vote. Cette carte apparaît plutôt comme un identifiant spécifique lors de la tenue d'un scrutin. Or, cet identifiant spécifique n'assure pas que la personne qui le détient est habilitée à voter le jour d'un scrutin particulier. Cet identifiant permet tout au plus de faire un lien, informatique si la carte est numérisée ou manuel si tel n'est pas le cas, avec la liste électorale établie pour une section de vote. C'est donc l'inscription sur la liste, le jour de l'élection qui constitue une condition essentielle pour pouvoir exercer son droit de vote.

⁶ L.R.Q., c. C-12.

Le document de consultation identifie plusieurs situations où le fait de détenir une carte d'électeur n'assure pas l'exercice du droit de vote et où le fait de ne pas détenir une telle carte ne peut empêcher un électeur d'exercer son droit de vote. Ainsi, une personne qui posséderait une carte d'électeur peut, le jour de l'élection, ne plus être habilitée à exercer son droit de vote. Il s'agit de personnes qui, depuis le jour où une carte leur a été émise ou renouvelée, ne possèdent plus la qualité d'électeur parce qu'elles sont sous un régime de curatelle, environ une centaine par mois, des personnes reconnues coupables d'une fraude électorale sous l'une ou l'autre des lois électorales ou des personnes qui ont quitté le Québec. Par contre, d'autres personnes ayant qualité d'électeur ne pourront détenir une carte d'électeur le jour du scrutin. Il s'agit des personnes qui ont atteint l'âge de 18 ans peu avant ou peu après la prise du décret électoral et des personnes qui ont acquis la citoyenneté canadienne à cette même période. Il faut également ajouter à ces situations les personnes qui auraient perdu leur carte le jour du scrutin.

La carte servirait donc principalement à identifier l'électeur mais l'obligation de vérifier son habilité à exercer son droit de vote demeurerait inchangée, à savoir la vérification de son inscription sur la liste électorale le jour de l'élection. On peut donc se demander si l'identification permise par la carte d'électeur serait meilleure que celle actuellement prévue par la loi. Les trois documents permettant à un électeur de s'identifier, la carte d'assurance maladie, le permis de conduire et le passeport canadien, sont des documents où la photographie, la signature et l'identité d'une personne ont été authentifiées. Dans quatre des cinq scénarios considérés, on prévoit que l'authentification de la photographie, de la signature et de l'identité de la personne se ferait par l'intermédiaire du réseau de la SAAQ ou de la RAMQ selon une procédure que l'on peut croire similaire à celle prévue pour l'émission de la carte d'assurance maladie ou du permis de conduire.

Selon les données recueillies par le DGEQ lors des élections où l'obligation pour l'électeur de s'identifier s'appliquait, 98 % des électeurs ont présenté l'un des trois documents autorisés et parmi ceux-ci le passeport n'aurait pas ou peu été utilisé. Le recours à l'un des moyens alternatifs d'identification, majoritairement la procédure avec un témoin, est donc peu fréquente, 2 % des électeurs.

Compte tenu qu'il est impossible pour tous les électeurs de détenir une carte d'électeur le jour d'un scrutin et de la prémisses que le fait de détenir une telle carte ne peut être une condition nécessaire à l'exercice du droit de vote, il faudrait prévoir un mode alternatif d'identification comme c'est le cas actuellement.

Tous ces éléments nous amènent à constater que l'instauration d'une carte d'électeur numérisée avec photographie ne modifierait pas substantiellement la qualité de l'identification actuelle des électeurs et que sa possession ne garantirait pas qu'une personne possède les qualités d'électeur. De plus, un électeur dûment qualifié peut ne pas pouvoir en détenir une le jour de l'élection. À cet égard, l'instauration d'une carte d'électeur ne nous apparaît pas constituer une valeur ajoutée à l'exercice du droit de vote.

3.1.2 Une carte numérisée

Une des contraintes du mandat confié au DGEQ dans son étude de faisabilité est que la carte devrait être numérisée. Toutefois, il ressort de l'analyse que les avantages liés à la numérisation sont plutôt faibles, compte tenu de l'infrastructure requise pour utiliser cette caractéristique, puisqu'elle ne permettra à toute fin utile que de repérer plus rapidement le nom de l'électeur sur la liste électorale du bureau de scrutin. Or, il ne semble pas que les délais pour exercer

le droit de vote soient trop longs. Compte tenu que les bureaux de vote sont ouverts durant une période de onze heures, de 9 heures 30 à 20 heures 30, que toute personne qui travaille doit disposer d'une période minimale de quatre heures lui permettant d'exercer son droit de vote et que les vérifications d'identité mise en place depuis 1999 ne semble pas avoir occasionné de délai supplémentaire, il est difficile de considérer que les quelques instants de moins qui seront requis pour repérer une personne sur la liste électorale auront un impact sensible sur le déroulement du vote.

De plus, compte tenu que la possession d'une carte d'électeur n'est pas synonyme de droit de vote, le fait que cette carte soit numérisée n'accélère pas le processus de vérification de l'identité puisque les personnes présentes à la table de la section de vote devront vérifier si la personne présente devant eux correspond à celle apparaissant sur la photographie comme c'est le cas actuellement.

3.2 Les problèmes reliés aux divers scénarios

3.2.1 Le caractère obligatoire ou facultatif de la carte d'électeur

Dans les trois scénarios à implantation massive, le caractère obligatoire de la carte pour exercer son droit de vote est présenté comme une conséquence quasi incontournable. L'absence du caractère obligatoire de la carte ferait fort probablement en sorte que peu d'électeurs choisiraient d'entreprendre une démarche spécifique pour l'obtenir alors que la quasi-totalité des électeurs ont déjà en leur possession un des trois documents qui prouvent leur identité et leur permet d'exercer leur droit de vote. En conséquence et compte tenu des coûts importants et de l'ampleur de l'exercice d'émettre plus de cinq millions de

cartes d'électeur, si un scénario d'implantation massive était retenu, il est probable que la carte d'électeur aurait un caractère obligatoire.

La Commission a toujours prétendu qu'une telle carte ou toute autre carte d'identité ne saurait avoir un caractère obligatoire. Lors de la consultation sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée, la Commission concluait en ces termes⁷ :

«La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne s'opposerait pas au principe d'une carte d'identité ou de l'utilisation d'une carte existante à des fins d'identification à la condition qu'une telle carte ne puisse être utilisée à d'autres fins. (...) Son usage ne devrait pas être obligatoire, c'est-à-dire que l'État ne doit pas en imposer l'usage, ni être exigible par qui que ce soit, c'est-à-dire que l'utilisation d'une telle carte ne peut être la condition d'obtention d'un bien ou d'un service. Cette carte ne pourrait servir qu'à des fins d'identification et ne devrait pas constituer la carte d'accès aux services gouvernementaux.»

Dans les scénarios à implantation graduelle, donc une implantation concomitante avec l'émission ou le renouvellement de la carte d'assurance maladie, deux des inconvénients identifiés nous semblent importants. Un premier inconvénient résulte de la période d'émission de la carte d'électeur. Il faudra au moins quatre ans, cycle de renouvellement de la carte d'assurance maladie, avant que toutes les personnes inscrites à la RAMQ et qui ont le droit de vote obtiennent une carte d'électeur. Durant cette période la carte serait donc facultative, son caractère obligatoire ne pouvant être décidé qu'après ces quatre années. Des personnes auront alors une carte d'électeur depuis bientôt quatre ans sans qu'elle leur soit nécessaire pour exercer leur droit de vote. Un deuxième inconvénient résulte du fait que les militaires, les personnes âgées de 75 ans et plus qui ne possèdent pas de permis de conduire et les personnes vivant dans certaines régions éloignées ne possèdent pas de carte

⁷ Précité, note 4.

d'assurance maladie ou de photo sur cette carte. Le document du DGEQ précise qu'il faudrait dans ces cas prévoir d'exempter ces personnes de l'obligation d'avoir une photographie sur leur carte d'électeur de la même façon qu'elles en sont exemptées pour leur carte d'assurance maladie. Dans une telle hypothèse, nous serions d'accord avec une telle exemption puisque l'exigence d'une photo aurait sur ces personnes un effet dissuasif certain pour se procurer la carte et éventuellement exercer leur droit de vote. Toutefois, cette mesure d'exception ne règle pas la situation des militaires qui ne possèdent pas de carte d'assurance maladie.

À ces situations, il faut ajouter celle des électeurs qui ont choisi de ne pas être inscrits sur la liste électorale permanente. Ces personnes ne se verront pas offrir, à l'occasion du renouvellement de leur carte d'assurance maladie, de recevoir une carte d'électeur puisque seules les personnes inscrites sur la liste électorale permanente peuvent obtenir cette carte.

La Commission maintient qu'une carte d'électeur, si elle devait être implantée, ne devrait pas être obligatoire pour s'identifier. Elle craint qu'une telle approche constitue un frein à l'exercice du droit de vote pour de nombreuses personnes. Si une telle carte devait avoir un caractère facultatif, l'étude de faisabilité produite par le DGEQ nous amène à croire qu'elle sera peu utile dans le contexte où les électeurs disposent actuellement de documents sûrs et détenus par la quasi-totalité des personnes ayant le droit de vote pour exercer ce droit.

3.2.2 La conservation des photographies et des signatures

Une des raisons expliquant que l'implantation massive ne puisse se faire à partir des dossiers actuels de la RAMQ, c'est que la photographie et la signature numérisée ne sont conservées que 30 jours par la RAMQ. Le document indique qu'il serait possible de procéder au remplacement d'une carte d'électeur

perdue ou détériorée sur simple demande si la conservation des photographies et des signatures était autorisée. Bien sûr, il relève des responsabilités confiées à la Commission d'accès à l'information de se prononcer sur cette question de la conservation de ces renseignements. Toutefois, nous nous permettons d'indiquer que nous serions défavorables à cette approche notamment parce qu'il s'agirait encore une fois de la constitution d'un très grand fichier de la population à partir de données aussi importantes que la signature et la photographie. Si la conservation n'a pas été jugée nécessaire aux fins du remplacement de documents aussi importants et à usage aussi fréquents que le permis de conduire ou la carte d'assurance maladie, il nous semble qu'elle ne devrait pas être nécessaire pour le remplacement d'une carte d'électeur.

Conclusion

L'analyse du document de consultation qui nous a été soumis nous amène à conclure que la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photographie est inappropriée et risque de limiter l'exercice du droit de vote reconnu à toute personne légalement habilitée et qualifiée. La Commission réitère qu'elle reconnaît que des mesures visant à mieux assurer l'intégrité du processus démocratique peuvent s'avérer nécessaires. De telles mesures ont été introduites en 1999 lorsque l'obligation a été imposée aux électeurs de s'identifier au moment de voter. Ces mesures, la Commission les a considérées appropriées et conformes aux droits et libertés reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne parce qu'elles offrent justement plusieurs moyens sûrs d'identifier l'électeur et que des moyens alternatifs permettent à un électeur qui ne présente pas l'un des documents d'identité prévus par la loi d'exercer quand même son droit de vote.

L'instauration d'une carte d'électeur numérisée et avec une photographie de l'électeur n'ajoute pas à ces garanties et comporte même le désavantage de limiter la possibilité de s'identifier au moyen d'un autre document authentifié par une autorité gouvernementale si elle est rendue obligatoire.

Le peu d'avantages qu'offrirait cette nouvelle carte par rapport aux documents qu'un électeur peut actuellement présenter pour s'identifier comparé aux nombreux désavantages et particulièrement aux coûts élevés d'implantation et d'utilisation, nous amène à conclure que cette carte d'électeur n'aurait aucun impact, ou qu'un impact minime, sur l'intégrité du processus de votation tout en comportant des risques d'atteinte à l'exercice du droit de vote.

DC/gm