

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 1,
LOI CONCERNANT L'OBLIGATION POUR L'ÉLECTEUR
DE S'IDENTIFIER AU MOMENT DU VOTE

**Document adopté à la 441^e séance de la Commission
tenue le 11 juin 1999, par sa résolution COM-441-5.2.3**

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

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

Mise en page :

Diane Durand (Direction de la recherche et de la planification)

Le Projet de loi n° 1 prévoit l'identification obligatoire de l'électeur lors d'une élection provinciale, municipale ou scolaire ou lors d'une consultation populaire ou d'un référendum municipal ou scolaire. Ce projet de loi est présenté afin de contrer les usurpations d'identité lors d'un scrutin.

Cette identification pourra prendre plusieurs formes. L'électeur pourrait s'identifier en présentant sa carte d'assurance-maladie, son permis de conduire ou son permis probatoire ou son passeport canadien. Il pourrait également s'identifier au moyen d'un document délivré par le gouvernement, un de ses ministères ou un de ses organismes et déterminé par règlement. L'électeur qui n'aurait pu s'identifier par l'un de ces moyens pourrait être admis à voter aux conditions suivantes : 1° il déclare sous serment qu'il est une personne inscrite sur la liste électorale et qu'il a le droit d'être inscrit à l'adresse qui apparaît sur cette liste et 2° il est accompagné d'une personne qui, sous serment, s'identifie en déclarant son nom, adresse et s'il en est requis, sa date de naissance, atteste l'identité et l'adresse de l'électeur, déclare ne pas avoir accompagné un autre électeur à l'exception de son conjoint ou de son parent et s'identifie au moyen d'un des documents énumérés dans le Projet de loi pourvu que ce document comporte sa photographie.

Le document présenté par la personne qui accompagne l'électeur peut ne pas comporter de photographie si cette personne réside dans certains endroits ou dans certaines localités. Il s'agit des endroits énumérés dans le *Règlement sur les*

formules et les relevés d'honoraires relatifs à la Loi sur l'assurance-maladie¹ et des localités non reliées au réseau routier du Québec².

Actuellement, un électeur doit s'identifier en déclinant ses nom, adresse et s'il en est requis, sa date de naissance³. Toute personne inscrite sur la liste électorale a le droit de voter et le scrutateur doit admettre à voter l'électeur qui ne l'a pas déjà fait et dont les éléments d'identité inscrits sur la liste électorale correspondent aux informations déclarées⁴. En cas de divergence légère entre les inscriptions de la liste électorale et les éléments d'identité déclarés ou lorsqu'une personne a déjà été admise à voter sous le nom de l'électeur, un électeur peut quand même être admis à voter s'il prête serment⁵. Les règles sont essentiellement les mêmes dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁶ et dans la *Loi sur les élections scolaires*⁷.

La *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12) reconnaît à son article 22 que « *Toute personne légalement habilitée et qualifiée a droit de se porter candidat lors d'une élection et a droit d'y voter.* ». Ce droit politique comporte ses propres limites puisqu'il est reconnu à toute personne

¹ R.R.Q., 1981, c. A-29, r. 2. Il s'agit de localités nordiques et de la Basse Côte-Nord dans lesquelles les bénéficiaires peuvent obtenir une carte d'assurance-maladie qui ne comporte pas de photographie ni de signature.

² *Règlement sur les permis (Code de la sécurité routière* L.R.Q., c. C-24.2), (décret 1421-91, G.O. 2, 5919 et ses modifications), article 7.8.

³ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, article 337.

⁴ *Idem*, article 338.

⁵ *Idem*, 2^e alinéa de l'article 338 et article 339.

⁶ L.R.Q., c. E-2.2.

⁷ L.R.Q., c. E-2.3.

« légalement habilitée et qualifiée ». Si la loi peut apporter des limites à l'exercice de ce droit, il demeure toutefois assujéti au droit à l'égalité reconnu à l'article 10 de la *Charte* et, en conséquence, il ne pourrait être limité de façon discriminatoire.

Les modifications proposées par le Projet de loi n° 1 ne visent pas à restreindre les critères d'habilitation ou de qualification d'un électeur. Elles visent plutôt à modifier les modalités d'exercice du droit de vote par un électeur. Elles ajoutent en fait un élément supplémentaire d'identification, à savoir la présentation d'un document d'identification permettant de corroborer les éléments d'identification déclarés par l'électeur.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est déjà penchée sur la question de l'identification de l'électeur lors d'une consultation de la Commission des institutions⁸. Selon la Commission, la mise en œuvre de l'un ou l'autre des scénarios d'identification de l'électeur suggérés alors par le Directeur général des élections supposait une évaluation préalable des besoins. Par ailleurs, elle s'interrogeait sur la pertinence d'une telle modification⁹ : « *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 reconnaît, paradoxalement, être moins fréquent qu'autrefois et impossible à quantifier.* ». Puis, en 1997, lors de la consultation générale sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée, la Commission était d'avis qu'un « mécanisme

⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions concernant des propositions d'amendements à la Loi électorale*, 9 février 1996 (résolution COM-398-7.1.1).

⁹ *Idem*, p.7.

d'identification de l'électeur pourrait être mis en place » tout en rappelant qu'elle s'interroge sur la pertinence de mettre en place un tel mécanisme¹⁰.

Lors de la dernière élection générale, des allégations d'imposture organisée ont été faites et ont fait l'objet de reportages où des personnes affirmaient que cela avait bien eu lieu. Plus récemment, de semblables allégations ont été rapportées dans les médias relativement à des élections municipales. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne peut inférer de ces allégations ni leur véracité ni, le cas échéant, leur ampleur. Si le législateur considère qu'il existe effectivement une situation problématique d'usurpation d'identité lors de la tenue d'élections et que cela nécessite une intervention législative, la Commission ne peut s'opposer à une mesure qui vise à mieux assurer l'intégrité du processus démocratique que constitue une élection, condition essentielle à la reconnaissance effective du droit politique reconnu à l'article 22 de la *Charte*. 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'électeur¹¹. De plus, notamment pour les personnes âgées de 75 ans et plus et qui ont le droit d'obtenir

¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *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 privée*, 20 février 1997 (résolution COM-412-1.1).

¹¹ La Commission a été invitée à titre d'observateur à la Table de concertation sur la gestion unifiée de l'identité. Dans le cadre des travaux de cette table, un projet de carte

une carte d'assurance-maladie qui ne comporte pas de photographie, nous comprenons des dispositions du Projet de loi n° 1 qu'elles pourront utiliser une telle carte pour s'identifier.

Nous avons pris connaissance des amendements déposés lors de l'étude détaillée du Projet de loi par la Commission des institutions, les 1^{er} et 3 juin 1999. Une table de vérification de l'identité des électeurs composée d'une personne désignée par le directeur du scrutin et d'un représentant des deux principaux partis sera créée dans chacun des bureaux de scrutin. Les membres de cette table procéderont à la vérification de l'identité de l'électeur qui n'a pas en sa possession un des documents visés au deuxième alinéa de l'article 337. Un tel électeur doit s'il veut pouvoir être admis à voter :

« 1. déclarer devant les membres de la table qu'il est bien l'électeur dont le nom apparaît sur la liste électorale et qui a le droit d'être inscrit à l'adresse qui y apparaît;

2. signer le serment prévu à cette fin dans le registre tenu par les membres de la table;

3. satisfaire aux conditions suivantes:

a) soit présenter au moins deux documents qui prouvent chacun son nom et dont l'un comporte sa photographie ou, à défaut, au moins deux documents qui, ensemble, prouvent son nom, sa date de naissance et l'adresse à laquelle il est inscrit ou celle de son domicile;

b) soit être accompagné d'une personne qui établit son identité, conformément au premier alinéa de l'article 337;

atteste l'identité et l'adresse de l'électeur;

d'identité facultative et neutre a été mis de l'avant. Si ce projet devait être réalisé, une telle carte devrait pouvoir être utilisée lors d'une élection.

déclare ne pas avoir accompagné, au cours du scrutin, un autre électeur qui n'est pas son conjoint ou son parent, au sens de la loi 205; »

présente un document visé au deuxième alinéa de l'article 337, pourvu que ce document comporte sa photographie;

signe le serment prévu à cette fin dans le registre tenu par les membres de la table.

Toutefois, le document présenté par la personne qui accompagne l'électeur peut ne pas comporter de photographie si elle réside à l'un des endroits prévus à l'annexe I du règlement sur les formules et les relevés d'honoraires relatif à la Loi de l'assurance-maladie ou dans une localité visée à l'article 7.8 du Règlement sur les permis, édicté par le décret 1421-91, si elle accompagne un électeur qui a le droit de voter à l'un de ces endroits ou dans une de ces localités et si elle satisfait aux conditions déterminées par règlement. ».

(extraits de la version non révisée du Journal des débats)

Cet amendement, tel qu'il apparaît dans la version non révisée du Journal des débats, permet de corriger ce qui aurait pu être considéré comme une contrainte importante à l'exercice du droit de vote, à savoir le nombre restreint de documents admissibles aux fins de l'identification de l'électeur.

En conclusion et compte tenu des amendements apportés, la Commission est d'avis que le Projet de loi n° 1, Loi concernant l'obligation pour l'électeur de s'identifier au moment du vote ne porte pas atteinte aux droits et libertés de la personne reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

