

# Mise à jour sur la préparation aux élections

## Rapport du directeur général des élections

Le 6 novembre 2019



## Message du directeur général des élections

Dans le rapport annuel 2018-2019 d'Élections Nouvelle-Écosse (ENE), j'explique que nous nous sommes heurtés à des difficultés concernant l'obtention des fonds nécessaires à la préparation des prochaines élections générales ainsi que les changements législatifs exigés après les élections provinciales générales de 2017. J'ai de plus indiqué que si le financement et les changements législatifs n'étaient pas approuvés au cours de l'exercice 2019-2020, je devrais modifier la date actuelle de préparation aux élections, qui est le 1<sup>er</sup> avril 2020. Je me suis engagé à fournir une mise à jour sur les plans de préparation aux élections à mesure que nous progressons.

Le présent rapport résume donc la situation actuelle et met en lumière les conséquences, sur notre capacité à remplir notre mandat, du manque de financement et de l'incertitude au plan législatif. Il présente également les risques découlant de la nouvelle délimitation des circonscriptions électorales.

Plus de la moitié de l'exercice 2019-2020 est écoulée, et voilà deux ans et demi que le gouvernement actuel est en place. Sans financement pour préparer les prochaines élections générales, nous ne pouvons pas mener à bien bon nombre des activités nécessaires, en particulier celles pour lesquelles il faut payer des services, infrastructures et équipements externes.

L'actuelle date de préparation aux élections, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> avril 2020, est donc reportée au 1<sup>er</sup> avril 2021. Le respect de cette nouvelle échéance dépendra de la réception des fonds nécessaires à la préparation des prochaines élections générales au cours des 18 prochains mois. Tout autre contretemps compromettra notre capacité à remplir notre mandat au cours de cette période.

Dans l'idéal, il faut dix-huit mois pour préparer une élection. Pour être plus précis, ENE a besoin d'au moins un an et d'un financement complet pour mener à bien le travail nécessaire à la préparation d'élections générales. Si la période de préparation est écourtée, le personnel doit régulièrement faire des heures supplémentaires afin de mener à bien les activités nécessaires, et il est plus difficile pour ENE de respecter les politiques et processus gouvernementaux en matière d'approvisionnement.

## Contexte

En raison de son indépendance et de son processus budgétaire, qui est fixé par la loi, ainsi que du cycle électoral, ENE se trouve actuellement dans une situation particulière. Faisant partie des trois entités indépendantes non partisans relevant de la Chambre d'assemblée et pleinement responsables devant le public, ENE a pour mandat de préparer et de tenir des élections équitables et inclusives, avec impartialité et professionnalisme.

La Nouvelle-Écosse est la seule province canadienne à ne pas tenir d'élections à date fixe. Je dois donc, en tant que directeur général des élections, déterminer la date la plus proche à laquelle une élection générale provinciale peut être convoquée, ainsi que planifier et établir le budget en conséquence. Étant donné que la 40<sup>e</sup> élection générale provinciale s'est déroulée le 30 mai 2017, il n'est pas possible de reporter la 41<sup>e</sup> élection générale provinciale après le printemps 2022. Parmi les onze derniers gouvernements provinciaux, huit étaient majoritaires, et les premiers ministres de ces huit gouvernements ont, en moyenne, demandé un bref électoral avant leur quatrième année au pouvoir. Dans le contexte actuel, le bref électoral pourrait donc être demandé avant mai 2021.

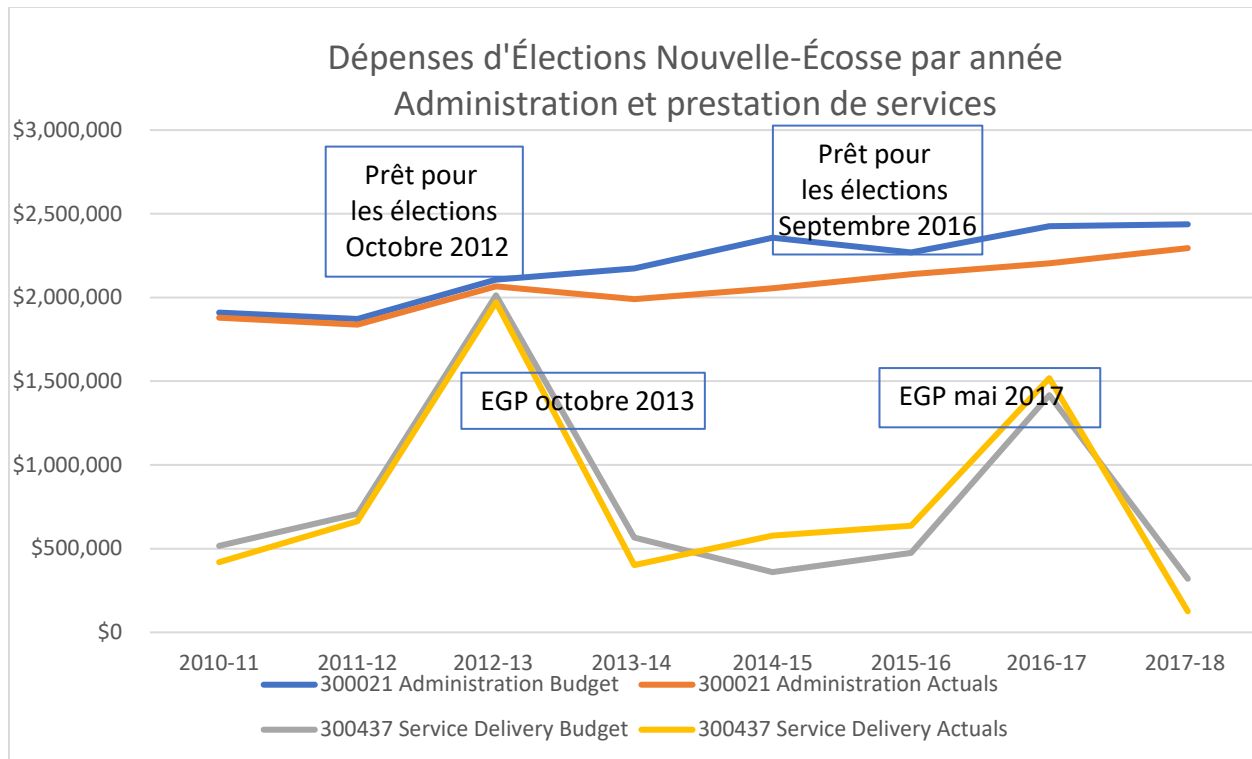
Le cycle des élections générales provinciales d'ENE comprend trois parties :

- Planification, préparation et mise à jour du matériel électoral;
- Mise en œuvre des plans (pour améliorer les logiciels des systèmes de gestion électoral, recruter et former le personnel des bureaux des directeurs de scrutin, acheter et préparer le matériel électoral et les outils technologiques nécessaires, et déterminer les bureaux des directeurs de scrutin et de vote, y compris confirmer s'ils sont accessibles et adaptés);
- Tenue des élections générales provinciales une fois les brefs émis.

Préparer des élections consiste à mener à bien la deuxième partie du cycle, qui est la mise en œuvre des plans. Déclencher des élections avant la mise en œuvre complète des plans peut nuire à la qualité et à l'intégrité de celles-ci. Une fois la mise en œuvre des plans terminée, ENE est alors entièrement prêt à tenir des élections générales provinciales.

La date du 1<sup>er</sup> avril 2020, pour la préparation de la 41<sup>e</sup> élection générale provinciale, a été fixée avant le délai auquel les gouvernements majoritaires ont traditionnellement convoqué des élections dans la province. Cette date offrait un haut degré de certitude quant à notre préparation complète avant l'émission des brefs électoraux.

Le financement d'élections générales provinciales diffère du financement de la plupart des ministères. Afin de mettre en œuvre les plans relatifs à la préparation d'élections et de se préparer à des élections, je demande régulièrement un financement supplémentaire sur deux ans, dans le cadre d'un cycle électoral de quatre ans. Le graphique ci-dessous résume notre budget historique et les dépenses réelles des deux derniers cycles électoraux. Ce schéma est similaire aux cycles budgétaires électoraux des provinces où le financement augmente lors de la période de préparation aux élections. La principale différence est que dans ces autres provinces, les élections se tiennent à une date fixe, ce qui rend le cycle budgétaire plus prévisible lorsque les gouvernements sont majoritaires.



Notre demande de budget pour 2019-2020 comprenait 2 689 K\$ pour les coûts de préparation aux élections ainsi que 605 K\$ supplémentaires en 2020-2021 (voir l'annexe A). Ce financement venait s'ajouter aux montants de base relatifs aux activités administratives, à la prestation de services et aux partis enregistrés.

## Processus budgétaire

Conformément à l'article 19 de la loi électorale (*Elections Act*), je dois présenter les prévisions budgétaires annuelles d'ENE à un comité spécial de la Chambre d'assemblée. Ce comité examine et peut modifier les prévisions, puis recommande le budget au Conseil du Trésor pour qu'il soit intégré au plan budgétaire global du gouvernement. Cette partie du processus budgétaire correspond à ce qui se fait dans la majorité des provinces et territoires du pays, sauf que neuf des quatorze organes de gestion des élections présentent leur budget à des comités ayant un certain pouvoir légal et l'obligation de rendre des comptes sur les coûts liés à la préparation d'élections. L'annexe B présente les processus budgétaires des organes de gestion des élections du pays, relativement au pouvoir et aux obligations prévus par la loi.

J'ai présenté, le 22 janvier 2019, un budget qui, en plus de la demande ordinaire de budget annuel, établissait le financement nécessaire au respect de la date de préparation aux élections fixée au 1<sup>er</sup> avril 2020, relativement à l'emménagement dans de nouveaux bureaux et à l'administration d'une élection partielle connue (annexe A). Le comité spécial chargé d'examiner les prévisions budgétaires du vérificateur général et du directeur général

des élections a recommandé à l'unanimité que notre budget soit soumis à l'approbation du Conseil du Trésor et qu'il ne soit pas modifié.

L'allocation budgétaire définitive incluse dans le budget provincial 2019-2020 comprenait la demande de budget annuel, mais rien pour les dépenses relatives aux nouveaux bureaux, à l'élection partielle ainsi qu'aux activités nécessaires au respect de la date du 1<sup>er</sup> avril 2020.

Au cours des derniers mois, j'ai demandé et reçu un montant supplémentaire pour l'emménagement dans les nouveaux bureaux et chacune des quatre élections partielles tenues en 2019. J'ai également présenté au gouvernement un certain nombre d'options pour les dépenses liées à la préparation des élections au cours de deux exercices. Le Conseil du Trésor n'a pas encore approuvé de fonds supplémentaires.

## Autres défis

### Changements législatifs

J'ai formulé, après la 40<sup>e</sup> élection générale provinciale, des recommandations relatives à des changements législatifs. Ces changements, qui ont été soumis à l'examen du gouvernement en prévision de la session d'automne 2018 de l'Assemblée législative, n'ont pas été déposés à la Chambre d'assemblée. Notre travail de planification relatif à la préparation des élections doit donc se poursuivre sur plusieurs fronts jusqu'à ce que le régime législatif soit clarifié.

### Nouvelle délimitation des circonscriptions électorales

La nouvelle délimitation des circonscriptions électorales, qui découle des récents changements apportés à la loi sur la Chambre d'assemblée (*House of Assembly Act*), entraîne des pressions supplémentaires au cours du présent exercice. L'augmentation du nombre de circonscriptions, c'est-à-dire de 51 à 55, entrera en vigueur pour la 41<sup>e</sup> élection générale provinciale. Le recrutement et la formation de 55 directeurs du scrutin et l'examen des sections de vote et des zones couvertes par les bureaux de scrutin dans 55 circonscriptions compliquent notre travail.

## Prochaines étapes

Compte tenu du manque actuel de financement, je reporte au 1<sup>er</sup> avril 2021 l'actuelle date de préparation aux élections, qui avait été fixée au 1<sup>er</sup> avril 2020. Le respect de cette nouvelle échéance dépendra de la réception, par ENE, des fonds nécessaires à la préparation des prochaines élections générales au cours des 18 prochains mois.

Je demande que 580 K\$ dollars soient accordés dès que possible au cours de l'exercice 2019-2020 et que les 2 714 K\$ restants soient fournis au cours de l'exercice 2020-2021, dans le cadre du budget que je présenterai au comité spécial de la Chambre.

Par souci de clarté, je demande en outre que toute modification apportée à la loi électorale (*Elections Act*) envisagée par le gouvernement soit soumise à l'examen de la Chambre d'assemblée lors de la session du printemps 2020, ce qui permettrait de réduire les risques associés à plusieurs options en matière de préparation.

## Conclusion

ENE préparera et soumettra un budget pour l'exercice 2020-2021. Le gouvernement actuel commencera sa cinquième année en mai 2021. En ce qui concerne la préparation aux élections, fixer une date cible après le 1<sup>er</sup> avril 2021 entraînerait des risques supplémentaires et une augmentation des coûts.

Je vais donc continuer d'évaluer et de réduire les risques liés à la préparation aux élections et je m'engage à faire rapport aux députés si, pour une raison ou une autre, la date cible du 1<sup>er</sup> avril 2021 ne peut pas être respectée.

Respectueusement soumis,



Richard Temporale  
Directeur général des élections

## ANNEXE A – DEMANDE DE BUDGET POUR 2019-2020 (janvier 2019)

### ÉLECTIONS NOUVELLE-ÉCOSSE

<u>Dépenses ministérielles par catégorie (en milliers de dollars)</u>	2018-19 Dépenses prévues	2018-19 Prévisions	2019-20 Dépenses prévues
Salaires et avantages sociaux des employés	1,697	1,700	1,789
Coûts de fonctionnement	1,797	1,971	4,896
Dépenses brutes	3,494	3,671	6,685
Moins : Montants payés par d'autres ministères	-	-	-
<b>Total – Élections Nouvelle-Écosse</b>	<b>3,494</b>	<b>3,671</b>	<b>6,685</b>
<b>Recouvrements ordinaires</b>	-	-	-
<b>Personnel (nombre d'ETP)</b>	18	18	18
Moins : dépenses en personnel financées par des organismes externes	-	-	-
<b>Total - Personnel financé</b>	18	18	18
<b>Informations supplémentaires</b>			
<u>Programmes et services (en milliers de dollars)</u>	2018-19 Dépenses prévues	2018-19 Prévisions	2019-20 Dépenses prévues
Administration	2,490	2,490	2,505
Financement des partis enregistrés	704	704	725
Prestation et développement des services	300	300	298
Préparation aux élections			2,689
Coût du déménagement et augmentation du bail			268
Élections partielles		177	200
	3,494	3,671	6,685



## Résumé sur trois ans

<b>Survol</b>	<b>2018-19</b>	<b>2019-20</b>	<b>2020-21</b>
Administration	2,490	2,505	2,593
Augmentation du bail			210
Financement des partis enregistrés	704	725	740
Prestation de services			
En cours	300	298	300
Total partiel	<u>3,494</u>	<u>3,528</u>	<u>3,842</u>
Préparation aux élections, 1 <sup>er</sup> avril 2020		2,689	605
Déménagement et augmentation du bail		268	
Élection partielle (une seule)	177	200	200
Total partiel	<u>177</u>	<u>3,157</u>	<u>805</u>
	<u>3,671</u>	<u>6,685</u>	<u>4,647</u>

## ANNEXE B – Examen général

### Contexte

Partout au Canada, les dépenses augmentent généralement au cours des deux exercices précédant une élection générale provinciale, car les organes de gestion des élections (OGE) achètent l'équipement et le matériel électoraux et recrutent le personnel des bureaux des directeurs de scrutin. En Nouvelle-Écosse, le financement des coûts relatifs à la préparation des élections doit être obtenu plus tôt que dans les autres provinces, à moins que celles-ci ne soient en situation de gouvernement minoritaire. En effet, ENE se heurte à une incertitude, celle de ne pas connaître la date à laquelle les élections sont déclenchées.

Dans la plupart des provinces et territoires canadiens, le processus budgétaire des organes de gestion des élections est indépendant du processus budgétaire du gouvernement. Ces organes présentent leur budget à des comités spéciaux qui représentent la Chambre d'assemblée de leur province. De telles protections permettent aux organes indépendants de s'acquitter de leur mandat sans ingérence politique et en empêchant les partis d'influencer leur budget. Ces processus budgétaires sont similaires à ceux du comité spécial chargé d'examiner les prévisions budgétaires du vérificateur général et du directeur général des élections, sauf que leurs décisions en matière de financement sont contraignantes pour le gouvernement en place.

### Examen général

L'examen général suivant présente la structure et le pouvoir législatifs des autres provinces et territoires canadiens relativement au financement des coûts liés à la tenue des élections. Au Canada, la plupart des provinces et territoires possèdent une loi électorale autorisant ce type de dépenses. Ces lois reconnaissent donc l'indépendance des organes de gestion des élections par rapport aux gouvernements et aux partis politiques.

La Nouvelle-Écosse fait partie des cinq provinces et territoires canadiens où la loi ne prévoit aucune forme d'autorité légale relativement aux coûts associés à la préparation d'élections. Les quatre autres provinces et territoires sont Terre-Neuve, l'Alberta, l'Île-du-Prince-Édouard et les Territoires du Nord-Ouest. La loi électorale (*Elections Act*) de l'Î.-P.-É. ne comprend rien d'explicite au sujet du paiement des coûts à partir des revenus consolidés; de plus, le règlement sur le tarif des honoraires et des frais (*Tariff of Fees and Expenses Regulations*) stipule que le directeur général des élections « est autorisé à recruter le personnel et à engager les dépenses qui, selon lui, peuvent être nécessaires au travail de son bureau ».

Les lois des autres provinces et territoires, ainsi que la législation électorale fédérale, autorisent qu'une partie des coûts liés à la préparation des élections soit payée à partir du Fonds du revenu consolidé.

La loi du Canada, du Nouveau-Brunswick, du Yukon, du Nunavut, de la Colombie-Britannique, du Québec et du Manitoba comprend des dispositions générales selon

lesquelles les coûts liés à la tenue d'élections doivent être payés à partir du Fonds du revenu consolidé :

- Lors d'une élection fédérale, la loi couvre tous les coûts liés à sa préparation et à sa tenue.<sup>1</sup>
- Au Nouveau-Brunswick, la rémunération des directeurs du scrutin et des personnes employées lors d'une élection ainsi que toutes les dépenses qui en découlent sont payées à partir du Fonds du revenu consolidé.<sup>2</sup>
- Au Yukon, les honoraires, frais, indemnités et dépenses concernant les élections sont payés à partir du Fonds du revenu consolidé.<sup>3</sup>
- Au Nunavut, les honoraires et dépenses officiels liés à la préparation et à la tenue d'une élection doivent être payés à partir du Fonds du revenu consolidé.<sup>4</sup>
- En Colombie-Britannique, toutes les dépenses nécessaires à l'administration de la loi électorale provinciale (*Election Act*) ou requises par le directeur général des élections doivent être payées à partir du Fonds du revenu consolidé.<sup>5</sup>
- Au Québec, les montants nécessaires à l'application de la loi et à l'exercice des responsabilités dévolues au directeur général des élections sont payés à partir du Fonds du revenu consolidé.
- Au Manitoba, la loi prévoit que la rémunération des fonctionnaires électoraux et que les autres dépenses nécessaires à une élection soient payées à partir du Fonds du revenu consolidé.<sup>6</sup>

En ce qui concerne l'Ontario et la Saskatchewan, les textes de loi ne sont pas aussi larges; cependant, la loi prévoit le financement d'une partie des coûts liés à la préparation d'élections.

- En Ontario, le directeur général des élections présente au Bureau de régie interne un budget annuel comprenant une estimation des coûts relatifs aux élections générales. Le Bureau de régie interne n'approuve pas le budget lié aux élections mais le reçoit uniquement à des fins d'information. La loi prévoit de façon explicite le paiement des honoraires et des indemnités des membres du personnel électoral, des directeurs du scrutin et de toute personne au titre des services rendus en vertu de la loi.<sup>7</sup>
- En Saskatchewan, le directeur général des élections présente un budget annuel au Bureau de régie interne. La loi autorise le Bureau à modifier le budget, mais celui-ci, ou le comité des services de la Chambre, qui examine également le budget, ne votent pas sur ce dernier. Bien que la rémunération du directeur général des élections et de tous les membres du personnel électoral ainsi que tous les remboursements accordés aux partis et aux candidats soient prévus par la loi, le

---

<sup>1</sup> Loi électorale du Canada, article 553

<sup>2</sup> Loi électorale du Nouveau-Brunswick, paragraphe 123(1)

<sup>3</sup> Loi du Yukon sur les élections, paragraphe 34(1)

<sup>4</sup> Loi électorale du Nunavut, article 222

<sup>5</sup> Loi électorale (*Election Act*) de la C.-B., paragraphe 11(1)

<sup>6</sup> Loi électorale du Manitoba, article 201

<sup>7</sup> Loi électorale de l'Ontario, articles 112 et 113

budget intégral est traité, récemment, comme s'il était prévu par la loi, et aucun vote n'a lieu.