

Note d'interprétation n° 2017-04

Travail bénévole

Commentaires formulés durant la période de consultation officielle du 3 au 17 janvier 2018

Commentaires du Parti libéral du Canada	Réponse d'Élections Canada au Parti libéral du Canada
<p>Le Parti libéral du Canada estime que toute restriction envisagée de la prestation de travail bénévole et du versement de contributions non monétaires doit prendre en considération et respecter le droit de tous les citoyens de jouer un rôle significatif dans l'élection de leurs représentants et de participer au processus démocratique en travaillant bénévolement pour un parti politique.</p> <p>Quant à la méthode employée pour rémunérer une personne pour ses services, l'ébauche de la note d'interprétation propose une nouvelle interprétation de l'expression « disposition inadéquate de l'excédent » qui, selon nous, ne s'appuie pas sur les dispositions de la <i>Loi électorale du Canada</i> (LEC).</p> <p>À la page 4 de l'ébauche, on peut lire : « [...] si un bénévole reçoit une rémunération sans qu'une entente n'ait préalablement été mise en place, le paiement constitue une disposition inadéquate de l'excédent ». Puis, au bas de la page, on ajoute : « Les entités politiques ne peuvent s'engager à rémunérer leurs bénévoles sous condition que la campagne ait un excédent de fonds, car cela ferait office de cadeau et constituerait donc une disposition inadéquate de l'excédent, dont [<i>sic</i>] peut s'appliquer l'exception suivante. »</p> <p>Au sujet du cadre législatif, à la page 2 de l'ébauche, le dernier point indique : « L'excédent de fonds électoraux de la campagne d'un candidat s'entend de l'excédent des recettes de la campagne sur la somme des dépenses de campagne et des cessions faites par la campagne. Les campagnes doivent disposer de leur excédent en le cédant seulement à des entités politiques précises (articles 477.8, 477.82) ». Nous croyons que ce renvoi à la LEC serait utilisé à tort pour appuyer l'interprétation susmentionnée d'une disposition inadéquate de l'excédent de fonds.</p> <p>Selon l'alinéa 376(1)a) de la LEC, les dépenses électorales s'entendent « des frais engagés par un parti enregistré ou un candidat et des contributions non monétaires qui leur sont apportées, dans la mesure où les biens ou les services faisant l'objet des</p>	<p>Élections Canada accepte que des ententes prévoient le versement aux bénévoles d'une rémunération incitative ou axée sur le rendement. Les ententes pourraient prévoir une rémunération fondée sur des mesures de rendement, telles que la fréquence, la durée et le degré de participation à la campagne. La note a été modifiée afin de clarifier ce point.</p> <p>Toutefois, la rémunération ne peut être conditionnelle à ce que la campagne ait suffisamment de fonds après l'élection. Le fait d'engager ou non une dépense ne peut être basé simplement sur la capacité du parti de la payer.</p> <p>Élections Canada est d'accord pour dire qu'une entente peut être verbale ou écrite, mais recommande fortement qu'elle soit écrite. Advenant que l'on se demande si une dépense électorale a été raisonnablement engagée, un contrat écrit pourrait servir de preuve à cet égard.</p>

<p>dépenses ou des contributions servent à favoriser ou à contrecarrer directement un parti enregistré, son chef ou un candidat pendant une période électorale ». En outre, le paragraphe 477.47(5) prévoit ceci : « Il est interdit à toute personne ou entité, sauf à l'agent officiel, au candidat et à la personne autorisée visée à l'article 477.55, d'engager les dépenses de campagne du candidat. »</p> <p>Au vu de l'alinéa 376(1)a) et du paragraphe 477.47(5), un agent officiel aurait tout à fait le droit de conclure une entente conditionnelle avec un bénévole en vue de lui verser une rémunération en fonction : (i) de son rendement; (ii) de la fréquence, de la durée et du degré de participation à la campagne; et (iii) de la capacité de la campagne de recueillir suffisamment de contributions pour s'acquitter de ses obligations, y compris un paiement conditionnel au bénévole. Au Canada, les ententes conditionnelles prévoyant une rémunération sont monnaie courante dans le milieu des affaires et peuvent comprendre des indicateurs tels que le revenu brut, le revenu net, la rentabilité, etc. Dans le système électoral, rien n'indique qu'une telle entente devrait être considérée comme un cadeau ou une disposition inadéquate de l'excédent de fonds.</p> <p>Plusieurs raisons motivent les bénévoles à offrir leurs services à une campagne. En font partie : un sens de la responsabilité civique; un lien d'amitié avec le candidat ou un membre de son personnel; ou la volonté de faire bonne impression en vue de se tailler une place dans le milieu politique. Les bénévoles offrent parfois un rendement exceptionnel, travaillant autant ou plus d'heures que le personnel rémunéré d'un candidat. Il arrive aussi que globalement, le dévouement et les efforts déployés par un bénévole surpassent ceux d'autres bénévoles. Dans ces cas, la conclusion d'une entente conditionnelle permettrait à la campagne de rémunérer un bénévole pour une partie de son travail. À l'instar d'autres ententes de nature juridique, l'entente entre l'agent officiel de la campagne et le bénévole pourrait être faite de vive voix ou par écrit.</p>	
<p>Ce qui n'est pas abordé dans l'ébauche de la note d'interprétation est le fait qu'un agent officiel pourrait prendre des dispositions avec l'association de circonscription (ADC) pour qu'elle fournisse les services de bénévoles. Si Élections Canada juge que les paiements versés aux bénévoles sont des cadeaux, et si de tels paiements sont faits par l'ADC ayant fourni les services de bénévoles, il y aurait une possibilité de contourner la réglementation des dépenses électorales en permettant d'exclure les bénévoles rémunérés ultérieurement des rapports sur les dépenses électorales.</p>	<p>Une association de circonscription ne peut pas prendre de telles dispositions avec une campagne dans le but d'esquiver les plafonds des dépenses ou de se soustraire aux obligations de déclaration. Si une association de circonscription engage des dépenses pour la campagne électorale d'un candidat, en versant une rémunération ou en offrant des cadeaux aux bénévoles, ces montants doivent être déclarés en tant que cessions non monétaires de l'association au candidat. La campagne du candidat doit quant à elle déclarer une cession reçue, une dépense électorale pour la rémunération versée et une « autre » dépense de campagne électorale pour les cadeaux.</p>

<p>Aux pages 2, 5 et 8, on indique que la valeur maximale d'un cadeau symbolique est de 50 \$. Ce montant est arbitraire et faible, surtout lorsqu'on tient compte de l'effet futur de l'inflation. Nous proposons de fixer ce montant à 200 \$, comme pour les produits et les services offerts par des personnes qui n'en vendent pas habituellement.</p>	<p>Élections Canada convient que le montant maximal d'une contribution non monétaire réputée nulle, soit 200 \$, est raisonnable comme valeur maximale d'un cadeau symbolique. La note a été modifiée en conséquence.</p>
<p>À la page 4, à l'avant-dernier paragraphe, on peut lire : « Par exemple, un fournisseur qui est une entreprise ne peut offrir ni un rabais ni une part de ses services à titre bénévole. » Étant donné que les entreprises offrent souvent des rabais, par exemple en fonction du volume, il faudrait modifier cet exemple comme suit : « Par exemple, un fournisseur qui est une entreprise ne peut offrir un rabais autre que ceux préétablis dans le cours normal de ses activités ni une part de ses services à titre bénévole. »</p>	<p>Le texte a été modifié à la lumière de votre suggestion.</p>
<p>À la page 6, le deuxième exemple sur les propriétaires d'entreprise individuelle et les membres d'une société de personnes devrait être plus précis quant au domaine du droit et à la pratique de l'avocat. Par exemple, un avocat plaçant qui travaille à son compte pourrait tout à fait aider bénévolement une campagne à établir des politiques et des procédures dans un domaine du droit qui n'est pas le sien, comme l'application de la <i>Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario</i>, puisqu'il ne s'agit pas d'un service pour lequel il demande habituellement une rémunération. Ce serait cohérent avec l'analyse fournie.</p>	<p>Élections Canada estime que les services fournis par un travailleur autonome, pour lesquels il demanderait habituellement une rémunération, doivent être considérés de manière générale plutôt qu'en fonction des services précis fournis par le travailleur. Un avocat est rémunéré pour ses services juridiques. Prenons aussi l'exemple d'un graphiste qui produit, à son compte, des affiches et des dépliants. Si un parti demande à cette personne de concevoir l'habillage du véhicule de campagne, le graphiste ne peut pas fournir ce service bénévolement.</p>
<p>Dans le deuxième exemple sur les personnes ayant constitué leur entreprise en personne morale, on peut lire : « Curtis ne tire pas de salaire fixe de son entreprise; il en retire simplement les profits. » Il faudrait plutôt lire : « Curtis ne tire pas de salaire fixe de son entreprise; il en retire simplement les profits sous forme d'un dividende. » Cette nuance est importante, car le moment du paiement d'un salaire ne devrait pas déterminer si une personne est un bénévole ou un travailleur autonome.</p>	<p>Le texte a été modifié à la lumière de votre suggestion.</p>
<p>Finalement, l'ébauche ne traite pas des bénévoles qui offrent leurs services à une entité politique pendant un congé payé par leur employeur. Nous croyons que cette question devrait être abordée dans la version définitive de la note d'interprétation, afin de consigner la pratique actuelle d'Élections Canada, soit de ne pas considérer de tels services comme une contribution.</p>	<p>Un paragraphe à ce sujet a été ajouté dans la note; il est inspiré des lignes directrices en vigueur pour le personnel des députés.</p>

Commentaires du Parti Marxiste-Léniniste du Canada	Réponse d'Élections Canada au Parti Marxiste-Léniniste du Canada
<p>Le Parti Marxiste-Léniniste du Canada (PMLC) a étudié l'ébauche de la note d'interprétation d'Élections Canada (EC) sur le travail bénévole. L'ébauche aborde la définition de « travail bénévole » et indique quand des services bénévoles doivent être considérés comme des contributions non monétaires assujetties à des plafonds et des interdictions. On y trouve également des critères pour déterminer si un bénévole est réputé être un travailleur autonome. Voilà qui est important, car le « travail bénévole » est défini comme « des services fournis sans rémunération à une entité politique par une personne en dehors de ses heures normales de travail, [à l'exclusion de ceux qui sont] fournis par une personne travaillant à son compte (un travailleur autonome) et pour lesquels elle demande habituellement une rémunération [qui sont plutôt une contribution non monétaire] ».</p> <p>Comme les contributions non monétaires sont assujetties aux plafonds des contributions et aux interdictions de la <i>Loi électorale du Canada</i> (LEC), un travailleur autonome qui offre bénévolement des services pour lesquels il demande habituellement une rémunération doit être citoyen canadien ou résident permanent, et la valeur de ses services ne doit pas excéder le plafond fixé pour les contributions politiques. Si une personne n'est pas considérée comme un travailleur autonome, aucune limite ne s'applique. Selon la note d'interprétation, cette personne peut « travailler bénévolement dans les mêmes fonctions que dans son emploi, en dehors de ses heures normales de travail ». Par conséquent, une personne pourrait prendre un congé non payé et offrir bénévolement ses services sans aucune limite. Elle ne serait pas tenue d'avoir la citoyenneté canadienne ni la résidence permanente. Il n'y aurait aucune limite quant à la valeur des services fournis.</p> <p>L'intention des dispositions sur le travail bénévole excluant les personnes travaillant à leur compte</p> <p>En étudiant l'interprétation d'Élections Canada, le PMLC a cru utile de prendre en compte l'intention des dispositions de la LEC régissant le travail bénévole.</p> <p>La note d'interprétation affirme que le propriétaire d'une entreprise n'est pas considéré comme un travailleur autonome s'il reçoit un salaire de l'entreprise au lieu d'en retirer les profits. Si un propriétaire d'entreprise reçoit un salaire, si des retenues sont faites sur sa paye et s'il reçoit un feuillet T4 aux fins de l'impôt sur le revenu, alors il n'est pas réputé être un travailleur autonome. Cette conception correspond peut-être aux interprétations juridiques de l'Agence du revenu du Canada, mais elle va à l'encontre de la notion commune du travail autonome. Statistique Canada définit les travailleurs autonomes comme « les propriétaires actifs d'une entreprise, d'une exploitation agricole ou d'un bureau professionnel constitué en société, ou encore les propriétaires actifs d'une</p>	<p>Élections Canada reconnaît que la notion de « travailleur autonome » peut être définie différemment selon les régimes juridiques. À notre avis, la définition choisie pour la note, qui favorise la participation au processus démocratique au lieu de la restreindre, est celle qui reflète l'intention du législateur au moment où il a rédigé la disposition sur le travail bénévole de la <i>Loi électorale du Canada</i>.</p> <p>Il importe de noter que, même si les propriétaires salariés des entreprises peuvent offrir bénévolement des services pour lesquels ils demanderaient habituellement une rémunération, leur contribution est limitée aux services qu'ils peuvent fournir personnellement en dehors de leurs heures de travail. Ils ne peuvent ni ordonner à d'autres employés de l'entreprise de travailler bénévolement, ni payer ces employés afin qu'ils travaillent pour une campagne, ni utiliser la propriété intellectuelle, les ressources ou d'autres biens de l'entreprise pour aider une entité politique. Ces activités constitueraient des contributions inadmissibles de la part de l'entreprise.</p>

entreprise, d'une exploitation agricole ou d'un bureau professionnel non constitué en société ».

Un indice de l'intention des dispositions de la LEC se trouve dans l'examen mené par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1989-1991). Lors des audiences de la Commission, certains ont demandé pourquoi la LEC traitait les travailleurs autonomes et les employés différemment lorsqu'il s'agit de définir le travail bénévole. La Commission en a expliqué le bien-fondé et a fait valoir qu'il fallait maintenir cette distinction.

La Commission s'est exprimée ainsi : « Nombre d'experts-conseils en politique, de sondeurs d'opinion et de rédacteurs-réviseurs sont indépendants; ces personnes vivent des contrats qu'ils signent avec leurs clients. L'exonération en bloc des services fournis par les travailleurs et travailleuses à leur compte instaurerait une injustice. Les partis et candidats qui disposeraient gratuitement de ces services normalement fournis à titre onéreux seraient avantagés par rapport à ceux qui n'auraient pas ces facilités; ces derniers devraient payer pour acquérir ces biens et services ou, si les frais sont pris en charge par l'employeur de la personne qui fournit le service, les déclarer comme dons et les comptabiliser comme dépense électorale. »

Ainsi, les dispositions visaient à éviter que la concurrence électorale soit faussée par des partis politiques bénéficiant de relations privilégiées. La question était particulièrement importante avant l'adoption d'un processus d'appels d'offres quelque peu ouvert et concurrentiel pour les contrats du gouvernement, à l'époque où les sondeurs d'opinion et les agences de publicité offraient leurs services aux campagnes électorales dans l'espoir que le parti qu'ils soutenaient forme le gouvernement et les récompense en leur octroyant des contrats lucratifs. À l'époque aussi, les personnes morales pouvaient apporter des contributions illimitées aux partis politiques, donc leurs services gratuits, notamment en matière de sondage et de marketing, pouvaient être très appréciables. La notion de travail autonome visait assurément à inclure les propriétaires d'une entreprise constituée en personne morale, et non pas seulement les membres d'une société de personnes et les propriétaires d'une entreprise individuelle.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a également étudié d'autres tendances touchant le bénévolat, par exemple l'incapacité croissante des partis politiques d'attirer des bénévoles et le remplacement de bénévoles par des équipes de professionnels des élections et des fournisseurs commerciaux de services de campagne électorale.

Dans son étude intitulée « La politique capitaliste », Thomas Axworthy affirme ceci : « Le parti de masse qui compte sur une organisation ou armée de bénévoles pour inciter les électeurs et électrices à se présenter aux urnes a été supplanté – sinon carrément remplacé – par la magie du publipostage déployée par le spécialiste des sondages, le

directeur de publicité et l'expert en organisation de campagne. » Il soutient également qu'« il n'est plus nécessaire de former de parti, de syndicat ou de mouvement bénévole : il suffit, si l'on dispose de ressources suffisantes, d'acheter les moyens techniques permettant d'influencer une masse de citoyens ».

Cette description représente les pratiques de campagne prédominantes des partis politiques siégeant à la Chambre des communes bien avant les avancées technologiques de la dernière décennie, à l'époque où les télécopieurs étaient considérés comme une technologie de pointe en matière de communications. Aujourd'hui, l'utilisation des mégadonnées en campagne électorale est une condition *sine qua non* de la politique capitaliste.

Selon le PMLC, la note d'interprétation d'EC ouvre la voie à l'accroissement des inégalités que l'exclusion des travailleurs autonomes était censée prévenir. Déjà aujourd'hui, les millions de dollars consacrés à des bases de données électorales ne sont pas considérés comme une dépense électorale, ce qui bafoue le principe selon lequel les élections sont assujetties à des plafonds de dépenses. Maintenant, il semblerait que les services offerts par les propriétaires salariés de sociétés spécialisées en gestion de données et en médias sociaux, par exemple, pourraient également échapper au contrôle des plafonds des dépenses électorales. Nous pourrions citer en exemple de nombreuses entreprises canadiennes et étrangères, allant de Vox Pop Labs à Cambridge Analytica, dont les propriétaires pourraient apporter du « travail bénévole » à des partis politiques canadiens, aux termes de la note d'interprétation.

Le PMLC estime que l'ébauche de la note d'interprétation d'EC sur le travail bénévole pose problème en raison de l'incohérence et de l'irrationalité sous-jacentes de la loi électorale elle-même. Le système de financement politique rend absurde toute prétention qu'il serait conçu pour prévenir l'influence de riches contributeurs sur les élections et pour garantir l'égalité des chances. C'est particulièrement le cas dans le contexte actuel où les intérêts des entreprises envahissent les partis politiques. Le PMLC est d'avis que la note d'interprétation pourrait être rédigée de façon à tenir compte de ce problème sous-jacent, et qu'il serait dangereux de ne pas le faire. Élections Canada ne peut rationaliser l'irrationnel ni conférer une cohérence à une loi incohérente. Une note d'interprétation doit donner des lignes directrices qui servent l'objectif d'assurer l'égalité des chances, et non qui autorisent essentiellement les grands partis à contourner les plafonds des dépenses électorales.

Il ne fait aucun doute que d'importantes réformes démocratiques seront nécessaires pour permettre aux Canadiens d'exercer leurs droits démocratiques dans un contexte où les vestiges du pouvoir et des privilèges sont éliminés. D'ici là, les notes d'interprétation peuvent peut-être atténuer les désavantages que subissent les partis qui ne jouissent pas des privilèges du pouvoir.

Commentaires du Parti Rhinocéros	Réponse d'Élections Canada au Parti Rhinocéros
<p>Selon moi, toutes les dépenses, incluant les « cadeaux symboliques aux bénévoles », devraient être comptés dans les dépenses de campagne.</p>	<p>Les cadeaux symboliques aux bénévoles dont la valeur n'excède pas la limite fixée font partie des « autres » dépenses de campagne des candidats, parce qu'ils sont offerts en guise de remerciement après l'élection. À l'inverse, la rémunération versée à des bénévoles pour du travail électoral accompli en vertu d'une entente constitue une dépense électorale, assujettie au plafond des partis et des candidats.</p>
Commentaires du commissaire aux élections fédérales	Réponse d'Élections Canada au commissaire aux élections fédérales
<p>Interprétation, p. 1</p> <p>Au point (3), au début de la première puce ainsi qu'à d'autres endroits dans le document : étant donné que la Loi oblige les entités politiques à fournir des pièces justificatives au soutien des dépenses déclarées, il est fortement recommandé d'exiger que l'entente soit par écrit.</p> <p>L'absence d'une entente écrite pourrait soulever des enjeux divers en matière de contrôle de mise en application de la Loi. Par exemple, s'il y a omission de disposer de manière appropriée de l'excédent des fonds électoraux, l'agent officiel d'un candidat pourrait prétendre qu'un don (en argent) qu'il avait réellement fait après l'élection à un bénévole de la campagne, était plutôt un paiement fait en contrepartie des services rendus conformément à une entente verbale. De la même manière, en cas de dépassement des limites des dépenses électorales permises, si un paiement avait été fait à une personne pour des services qu'elle avait fournis à la campagne conformément à une entente verbale, l'agent officiel pourrait, après coup, prétendre que le paiement était en réalité un cadeau donné au bénévole après l'élection, après qu'on eût déterminé qu'il y avait un excédent des fonds électoraux. Dans les deux scénarios, l'absence d'une entente écrite ferait qu'il pourrait être très difficile d'établir la nature véritable de ce qui avait réellement été convenu, ouvrant ainsi la porte à des abus. L'exigence d'un contrat écrit permettrait d'éviter la plupart de ces abus.</p> <p>Cette exigence trouve appui dans certaines dispositions de la Loi, comme celles concernant le recouvrement des créances impayées. Par exemple, selon l'article 477.53 de la Loi, pour pouvoir se faire payer, la personne ayant une créance impayée sur un candidat relativement à une dépense de campagne électorale doit présenter un compte détaillé de sa créance. Conformément aux articles 477.54 et 477.58 de la Loi, seul un</p>	<p>Élections Canada est d'accord : il est fortement recommandé que l'entente soit établie par écrit afin de pouvoir servir de document justificatif si une dépense ou la disposition d'un excédent soulève des questions. La note a été modifiée à plusieurs endroits pour mettre l'accent sur ce point.</p>

<p>créancier ayant présenté un compte détaillé de sa créance peut en poursuivre le recouvrement devant le tribunal. Des dispositions semblables sont prévues dans la Loi pour les partis enregistrés, les associations enregistrées, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction. Par ailleurs, pour tous ces candidats, la Loi exige que leur rapport financier soit déposé auprès du directeur général des élections ensemble avec les pièces justificatives (incluant toute pièce établissant l'existence d'une créance contre la campagne); aussi, la Loi prévoit que le directeur général des élections peut exiger la production des pièces justificatives supplémentaires. De plus, dans l'affaire <i>Canada (Directeur général des élections) c. Callaghan</i>¹, la Cour d'appel fédérale a confirmé que le directeur général des élections peut, dans l'exercice de son pouvoir de vérification, demander à une entité politique de lui fournir des pièces justificatives suffisantes pour le convaincre qu'une dépense rapportée a été dûment engagée par l'entité politique concernée. Même si, pour ce faire, un contrat écrit n'est pas légalement exigé, en pratique, il pourrait exister des cas où un contrat écrit serait la seule preuve acceptable.</p>	
<p>Aussi, dans la deuxième phrase de la deuxième puce, on dit que « l'entente devient une créance non payée ou une contribution non monétaire », alors que c'est la dépense résultant du contrat qui devient une créance impayée ou une contribution non monétaire. Cette remarque est aussi valable pour ce qui est indiqué à la quatrième puce, à la page 4.</p>	<p>Le texte a été modifié comme suit : « Toute dépense résultant d'une entente devient une créance impayée ou une contribution non monétaire ».</p>
<p>Analyse et discussion</p> <p>Les bénévoles peuvent-ils recevoir des cadeaux symboliques pour leur travail? p. 5</p> <p>La déclaration faite à la troisième puce n'est applicable qu'aux entités politiques assujetties aux règles encadrant la disposition de l'excédent des fonds électoraux. Ces règles ne s'appliquent pas aux partis politiques enregistrés et aux associations enregistrées.</p>	<p>Les première et dernière puces ont été modifiées afin de préciser qu'une disposition inadéquate de l'excédent représente un risque pour les candidats.</p>

¹ 2011 CAF 74 (CanLII).

Les partis suivants n'ont pas envoyé de commentaires à Élections Canada concernant l'ALI 2017-04 :

- Alliance du Nord
- Animal Protection Party of Canada
- Bloc Québécois
- Le Parti Vert du Canada
- Nouveau Parti démocratique
- Parti communiste du Canada
- Parti conservateur du Canada
- Parti de l'Héritage Chrétien du Canada
- Parti Libertarien du Canada
- Parti Marijuana
- Parti Progressiste Canadien