

En vertu de l'article 16.1 de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections établit des lignes directrices et des notes d'interprétation concernant l'application de la Loi aux partis enregistrés, aux associations enregistrées, aux candidats à l'investiture, aux candidats et aux candidats à la direction d'un parti. Avant d'établir une ligne directrice ou une note d'interprétation, il consulte les partis politiques fédéraux enregistrés et le commissaire aux élections fédérales, et les invite à formuler des commentaires sur l'ébauche. Les lignes directrices et les notes d'interprétation donnent des indications et favorisent une interprétation et une application uniformes de la Loi. Toutefois, elles ne sont fournies qu'à titre d'information et ne remplacent pas les dispositions de la Loi.

Note d'interprétation : 2019-01 (janvier 2019)

Travail bénévole

Question

Aux termes de la *Loi électorale du Canada* (LEC), le travail bénévole s'entend des services fournis sans rémunération à une entité politique par une personne en dehors de ses heures normales de travail. Toutefois, les services fournis par une personne travaillant à son compte (un travailleur autonome) et pour lesquels elle demande habituellement une rémunération ne sont pas du travail bénévole, mais plutôt une contribution non monétaire.

Cette disposition soulève plusieurs questions : Quand faut-il considérer qu'une personne travaille à son compte (est travailleur autonome)? Comment les règles s'appliquent-elles aux personnes travaillant sur appel ou selon un horaire variable? Les bénévoles peuvent-ils recevoir une rémunération ou des cadeaux? La présente note d'interprétation vise à répondre à ces questions, tout en précisant dans quels cas la prestation de services constitue du travail bénévole et dans quels cas, une contribution non monétaire¹.

Interprétation

- (1) Dans le contexte du travail bénévole, la relation entre une personne et l'entité de laquelle, ou les entités desquelles, elle reçoit un salaire, une rémunération ou un dividende détermine si elle est un travailleur autonome ou un employé. En général, si quelqu'un reçoit un salaire ou une rémunération, si des retenues sont faites sur sa paye et s'il reçoit un feuillet T4, il est un employé.
- (2) Les personnes qui travaillent sur appel ou selon un horaire variable peuvent faire du bénévolat pour une entité politique, pourvu qu'elles ne travaillent pas à leur compte dans le même secteur d'activité et que leur employeur ne leur donne pas instruction de travailler pour l'entité politique alors qu'elles reçoivent une indemnité de disponibilité ou une autre rémunération.

¹ Les candidats à l'investiture et à la direction ne sont pas mentionnés expressément dans cette note d'interprétation car son effet sur leurs dépenses de campagne dépend de la date de début de la course. Pour les courses qui commencent à partir du 21 décembre 2018, la note s'applique aux candidats à l'investiture et à la direction de la même façon qu'aux candidats. Pour les courses qui ont commencé avant cette date, veuillez consulter l'ALI n° 2014-01 pour savoir comment cette note s'applique.

- (3) Si une entité politique verse une rémunération à un bénévole pour une partie de son travail, le service rémunéré n'est pas bénévole et les règles suivantes s'appliquent :
- Une entente doit être mise en place avant que le travail soit effectué, et ce, peu importe le montant payé. Il est fortement recommandé que cette entente soit établie par écrit.
 - Les dépenses engagées dans le cadre de ces ententes sont des créances pour lesquelles l'entité politique est responsable. Toute dépense résultant d'une entente devient une créance impayée ou une contribution non monétaire si la campagne n'a pas les fonds nécessaires pour honorer les modalités de paiement.
 - Pour les partis et les candidats, les dépenses engagées sont aussi des dépenses électorales si le travail a été effectué ou si le produit du travail a été utilisé en période électorale.
- (4) Si un bénévole reçoit une rémunération monétaire sans la mise en place préalable d'une entente ou s'il reçoit des cadeaux dont la valeur excède le plafond fixé, décrit ci-dessous, pour les cadeaux symboliques, le versement constituerait pour un candidat une disposition inadéquate de l'excédent.
- (5) Les cadeaux symboliques dont la valeur totale n'excède pas 200 \$ par bénévole et les fêtes de remerciement peuvent être offerts aux bénévoles et ne sont pas une rémunération dans le contexte de la LEC. Les dépenses associées sont des « autres » dépenses de campagne du candidat ou des dépenses du parti qui ne sont pas assujetties au plafond des dépenses électorales.

Cadre législatif

Les dispositions pertinentes de la LEC dans ce contexte sont les suivantes :

- S'entend du travail bénévole les services fournis sans rémunération 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 et pour lesquels elle demande habituellement une rémunération. (paragraphe 2(1))
- S'entend d'une contribution non monétaire la valeur commerciale d'un service, sauf d'un travail bénévole, ou de biens ou de l'usage de biens ou d'argent, s'ils sont fournis sans frais ou à un prix inférieur à leur valeur commerciale. (paragraphe 2(1))
- S'entend de la valeur commerciale, en ce qui concerne la fourniture de biens et de services ou l'usage de biens et de services, le prix le plus bas exigé pour une même quantité de biens ou de services de la même nature ou pour le même usage de biens ou d'argent, au moment de leur fourniture, par :
 - a) leur fournisseur, dans le cas où il exploite une entreprise qui les fournit;
 - b) une autre personne qui les fournit sur une échelle commerciale dans la région où ils ont été fournis, dans le cas où leur fournisseur n'exploite pas une telle entreprise. (paragraphe 2(1))
- Seuls les citoyens canadiens ou les résidents permanents du Canada peuvent apporter une contribution politique. (paragraphe 363(1))
- Les contributions sont assujetties à des plafonds. (paragraphe 367(1))
- Les candidats doivent payer leurs créances impayées dans les 36 mois suivant le jour de l'élection et présenter un état de leurs créances impayées à intervalles réguliers. (paragraphe 477.54(1), article 477.59)
- Les partis enregistrés doivent payer leurs créances impayées dans les 36 mois suivant la date prévue du paiement et présenter un état de leurs créances impayées dans chaque rapport financier annuel. (articles 428, 432)

- 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)
- Pour disposer de leur excédent, les campagnes des candidats doivent céder leurs biens immobilisés à des entités politiques précises ou les vendre à leur juste valeur marchande. Un bien immobilisé est un bien d'une valeur commerciale supérieure à 200 \$, qui est normalement utilisé en dehors d'une période électorale à des fins autres qu'électorales. (article 2, paragraphe 477.8(2))

Analyse et discussion

Le travail bénévole : une exception aux règles sur les contributions non monétaires

Aux termes de la LEC, le travail bénévole s'entend des services fournis sans rémunération 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. Par exemple, un peintre travaillant à son compte ne pourrait pas se porter bénévole pour peindre le bureau d'une entité politique. Le peintre devrait soit être payé pour le service fourni, soit faire une contribution non monétaire à l'entité politique, laquelle serait assujettie aux contrôles sur les contributions prévus par la LEC.

Une personne qui effectue du travail bénévole, autre qu'un travailleur autonome qui demande habituellement une rémunération pour ce service, n'apporte pas une contribution à une entité politique. Cette exclusion du régime de contributions autorise et encourage les individus à s'investir personnellement dans le processus politique.

Bien que seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents du Canada peuvent apporter une contribution, le travail bénévole, quant à lui, peut être accompli par toute personne, peu importe son statut juridique au Canada. Par contre, les personnes morales, les syndicats, les associations ou les groupes ne sont pas autorisés à offrir leurs services bénévolement.

Quand faut-il considérer qu'une personne travaille à son compte (est travailleur autonome)?

Il est important de savoir si une personne est un travailleur autonome pour appliquer correctement les règles sur le travail bénévole. Cependant, la LEC ne définit pas ce qu'est un travailleur autonome. Selon le dictionnaire Merriam-Webster, il s'agit d'une personne qui [traduction] « tire un revenu de sa propre entreprise, activité commerciale ou profession plutôt que d'un salaire ou d'un traitement donné, versé par un employeur² ».

Ainsi, c'est la relation entre une personne et l'entité de laquelle, ou les entités desquelles, elle reçoit un salaire, une rémunération ou un dividende qui détermine si elle est un travailleur autonome ou un employé. Dans la plupart des cas, il est simple de le déterminer. Par exemple, le propriétaire d'une entreprise individuelle et un membre d'une société de personnes sont des travailleurs autonomes parce qu'il n'y a pas d'entité juridique distincte entre eux et l'entité payeuse.

² <https://www.merriam-webster.com/dictionary/self-employed>

La situation est plus complexe dans le cas d'une personne ayant constitué son entreprise en personne morale. Il faudra alors se poser les questions suivantes pour déterminer si une personne est un travailleur autonome ou un employé :

1. La personne reçoit-elle un salaire ou une rémunération de l'entreprise?
2. Des retenues sont-elles prélevées à la source pour l'assurance-emploi, des régimes publics de pension, etc.?
3. La personne reçoit-elle un feuillet T4 aux fins de l'impôt sur le revenu?

Si vous répondez « oui » à ces questions, la personne est un employé et elle peut travailler bénévolement dans les mêmes fonctions que dans son emploi, en dehors de ses heures normales de travail.

Les personnes travaillant sur appel ou selon un horaire variable peuvent-elles être bénévoles?

Il est clair qu'un employé ne peut pas travailler bénévolement pour une entité politique pendant ses heures normales de travail. Dans ce cas, son travail constituerait une contribution de la part de son employeur (laquelle est inadmissible si l'employeur est une personne morale, un syndicat, une association ou un groupe). Mais quel est le sens de l'expression « heures normales de travail » pour les personnes travaillant sur appel ou selon un horaire variable?

Puisqu'un horaire de travail irrégulier ne devrait pas être un obstacle au bénévolat, un individu qui travaille sur appel ou selon un horaire variable peut faire du travail bénévole aux conditions suivantes :

- il ne travaille pas à son compte dans le secteur d'activité dont relèvent les services fournis;
- son employeur ne lui donne pas instruction de travailler pour l'entité politique alors qu'il reçoit une indemnité de disponibilité ou une autre forme de rémunération.

De même, un employé peut travailler bénévolement pour une entité politique pendant qu'il est en congé, que ce congé soit payé ou non. S'il s'agit d'un congé payé, les heures de congé doivent avoir été obtenues dans le cours normal de son emploi.

Les bénévoles peuvent-ils recevoir une rémunération pour une partie de leur travail?

Selon la LEC, le travail bénévole est un service fourni sans frais. Une entité politique peut verser une rémunération en échange de services – soit comme étant des salaires, des indemnités quotidiennes ou des honoraires – mais ces services ne seront pas alors admissibles comme du travail bénévole.

Élections Canada n'a jamais encore traité de la rémunération des bénévoles dans ses avis écrits, lignes directrices et notes d'interprétation. Par contre, les manuels contiennent de l'information sur la rémunération des travailleurs de campagne qui ne sont pas bénévoles. Les campagnes devraient joindre à leur rapport un contrat écrit ou autre document concernant la rémunération versée.

Une entité politique peut payer un bénévole pour une partie de son travail. Cette partie du travail n'est alors pas du bénévolat, mais une dépense. Si une entité politique décide de payer des bénévoles, elle devrait tenir compte des éléments suivants :

- Une entente doit être en place avant que le travail soit effectué. Pour un candidat, 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.
- Il est fortement recommandé que les ententes soient établies par écrit. Advenant que l'on se demande si une dépense électorale a été raisonnablement engagée ou si un excédent a fait l'objet d'une disposition inadéquate, un contrat écrit pourrait corroborer la nature et le montant des dépenses indiqués dans le rapport de campagne.

- Les dépenses engagées dans le cadre de ces ententes sont des créances pour lesquelles l'entité politique est responsable. Toute dépense résultant d'une entente devient une créance impayée ou une contribution non monétaire, assujettie aux règles sur les contributions de la LEC, si la campagne n'a pas les fonds nécessaires pour honorer les modalités de paiement.
- Il est acceptable de préciser dans une entente des conditions de rémunération incitatives ou axées sur le rendement, plutôt qu'un taux fixe. Les conditions de rémunération peuvent inclure, par exemple, le nombre d'électeurs contactés ou encore la fréquence et le degré de participation.
- Pour les partis et les candidats, les dépenses engagées sont aussi des dépenses électorales si le travail a été effectué ou si le produit du travail a été utilisé en période électorale.

En plus des lignes directrices ci-dessus, les restrictions suivantes devraient être prises en considération :

- La rémunération versée à des bénévoles doit viser du travail réellement effectué et ne peut pas être déraisonnablement élevée par rapport à la quantité de travail effectué. Autrement, la dépense n'est pas « raisonnable ». Pour les candidats, un tel versement constituerait une disposition inadéquate de l'excédent.
- Seuls les individus qui sont admissibles à offrir leurs services bénévolement peuvent recevoir une rémunération inférieure à la valeur commerciale de leurs services. Autrement, la différence constitue une contribution non monétaire. Par exemple, une entreprise ne peut offrir ni une part de ses services à titre bénévole, ni un rabais autre que ceux préétablis dans le cadre normal de ses activités.
- Les entités politiques ne peuvent s'engager à rémunérer leurs bénévoles sous condition que la campagne ait suffisamment de fonds après l'élection. Cette rémunération ferait office de cadeau et, sous réserve de l'exception présentée ci-dessous, constituerait pour les candidats une disposition inadéquate de l'excédent.

Les bénévoles peuvent-ils recevoir des cadeaux symboliques pour leur travail?

En général, tout montant versé à un bénévole sans qu'une entente ait préalablement été mise en place est un cadeau et n'est donc pas permis dans le cadre de la LEC. Par contre, dans un contexte politique, il est naturel de vouloir remercier les bénévoles en leur offrant des cadeaux symboliques ou en organisant une fête de remerciement.

Pour éviter qu'un parti ou un candidat offre des cadeaux aux travailleurs après la campagne de façon à se soustraire au plafond des dépenses ou à disposer inadéquatement de l'excédent, Élections Canada propose les lignes directrices suivantes :

- Des cadeaux symboliques dont la valeur totale n'excède pas 200 \$ peuvent être offerts à chacun des bénévoles. Ce plafond est en supplément de la valeur de la nourriture, des boissons et des divertissements offerts à une fête de remerciement.
- Les dépenses associées aux cadeaux symboliques et aux fêtes de remerciement sont des « autres » dépenses de campagne du candidat ou des dépenses du parti qui ne sont pas assujetties au plafond des dépenses électorales.
- Aucun cadeau d'une valeur excédant 200 \$ ne peut être donné aux bénévoles. Pour les candidats, cela constituerait une disposition inadéquate de l'excédent.

Les lignes directrices ci-dessus n'empêchent pas une campagne de liquider des biens de moindre valeur, achetés pour la campagne, en les donnant aux bénévoles. Il convient de noter que les biens immobilisés d'une valeur excédant 200 \$ doivent être cédés à une entité politique précise ou vendus lors de la disposition de l'excédent.

Applications pratiques

La suite du présent document explique comment cette interprétation s'applique à diverses formes de travail bénévole dans un contexte politique.

Propriétaires d'entreprise individuelle et membres d'une société de personnes

Les propriétaires d'une entreprise individuelle et les membres d'une société de personnes sont des travailleurs autonomes parce qu'il n'y a pas d'entité juridique distincte entre les individus et leur entreprise. Ils ne peuvent pas fournir des services bénévoles de la même nature qu'ils en fournissent dans leur secteur d'activité, mais ils peuvent travailler bénévolement à un autre titre.

Exemples

1. Sophie, comptable à son compte, souhaite travailler bénévolement à titre d'agente officielle pour la campagne du candidat. Elle peut le faire sans que ce soit une contribution non monétaire à la campagne, puisque le rôle d'agente officielle ne s'inscrit pas dans les activités normales d'un comptable. Si Sophie souhaitait offrir des services de vérificateur à titre bénévole, elle apporterait une contribution non monétaire à la campagne.
2. Gilbert, associé d'un cabinet d'avocats, souhaite offrir des services juridiques à un parti enregistré. Même si Gilbert offre ses services en dehors de ses heures normales de travail, le service fourni est une contribution non monétaire. Le montant de la contribution de Gilbert correspond au prix le plus bas qu'il demanderait habituellement pour le même service. Gilbert doit avoir le droit d'apporter une contribution aux termes de la LEC, et il doit respecter le plafond des contributions.

Individus ayant constitué leur entreprise en personne morale

Un individu ayant constitué son entreprise en personne morale peut être considéré comme un travailleur autonome ou non, tout dépendant de sa relation avec la personne morale. Un travailleur autonome ne peut pas offrir bénévolement des services pour lesquels il demanderait habituellement une rémunération.

Exemples

1. Aline, copropriétaire d'une entreprise de planification d'activités, souhaite offrir des services de planification à une association enregistrée. Aline reçoit un salaire fixe de son entreprise; des retenues sont faites sur sa paye pour l'impôt sur le revenu, l'assurance-emploi et des régimes d'avantages sociaux; et en mars, l'entreprise lui remet un feuillet T4. Par conséquent, Aline est une employée et peut offrir bénévolement des services de planification d'activités en dehors de ses heures normales de travail. Cependant, l'association enregistrée doit payer tous les autres frais associés à une activité, comme les coûts liés à la réservation d'un local et à la décoration. Aline ne peut pas fournir ces éléments gratuitement ou à prix réduit au travers de son entreprise, car il s'agirait d'une contribution non monétaire inadmissible. Par contre, elle pourrait acheter les éléments avec son argent personnel et les remettre à l'association en tant que contribution non monétaire provenant d'un particulier.
2. Curtis a constitué son studio de photographe en personne morale. Il offre d'organiser une séance de photos pour la campagne d'un candidat. Curtis ne tire pas de salaire de son entreprise; il en retire les profits sous forme de dividendes. Il est donc travailleur autonome. Même si Curtis offre son service en dehors de ses heures normales de travail, le service qu'il fournit est une contribution non monétaire assujettie au plafond des contributions.

Individus travaillant sur appel ou selon un horaire variable

Les individus travaillant sur appel ou selon un horaire variable peuvent faire du bénévolat pour une entité politique, pourvu qu'ils ne travaillent pas à leur compte dans le même secteur d'activité et que leur employeur ne leur donne pas instruction de travailler pour l'entité politique alors qu'ils reçoivent une indemnité de rappel ou une autre forme de rémunération.

Exemples

1. Béatrice travaille pour une entreprise et est rémunérée pour demeurer en disponibilité chaque fin de semaine. Son employeur lui a donné instruction d'aider la campagne d'un parti enregistré pendant ces heures de disponibilité. Dans ce cas, il ne s'agit pas de travail bénévole. Les services fournis constituent une contribution inadmissible de la part de l'entreprise au parti. Si Béatrice a fourni des services dans ces conditions, l'agent principal doit calculer la valeur commerciale des services et envoyer à Élections Canada un chèque, à l'ordre du receveur général du Canada, dans les 30 jours suivant la date à laquelle il constate qu'il y a eu contribution inadmissible.
2. Léo occupe un emploi d'agent de centre d'appels et décide de faire du bénévolat pour la campagne d'un candidat dans son temps libre. Léo travaille selon un horaire variable, souvent le soir. Un jour où Léo doit effectuer le quart de nuit, il se rend au bureau de la campagne en matinée pour faire des appels. Comme il n'est pas payé par son employeur pour les services fournis durant ces heures, le travail de Léo est bénévole et n'est pas une contribution.

Rémunérer une partie du travail des bénévoles

Les personnes qui font du bénévolat pour une entité politique peuvent recevoir une rémunération pour une partie de leur travail. Ce travail n'est pas du bénévolat, mais une dépense de l'entité politique.

Exemples

1. Sam travaille à temps plein, à titre d'agent administratif, comme membre du personnel d'un député. Lorsque le député se porte de nouveau candidat à une élection, Sam prend un congé sans solde afin de travailler bénévolement pour la campagne. Le candidat offre à Sam un honoraire pour les heures qu'il travaillera, c'est-à-dire un montant fixe de 1 000 \$ pour la période électorale. L'agent officiel consigne l'entente établie par écrit au début de la campagne et les honoraires sont une dépense électorale qui doit être déclarée.
2. Suzanne est rémunérée pour gérer les comptes de médias sociaux d'un candidat en période électorale. Elle a signé une entente qui décrit les tâches qu'elle accomplira et son salaire horaire. Souvent, lorsqu'elle a terminé les tâches pour lesquelles elle est payée, Suzanne travaille bénévolement pour la campagne. Il s'agit d'une combinaison acceptable de travail rémunéré et bénévole. Les dépenses engagées au titre de l'entente sont des dépenses électorales qui doivent être déclarées. Aucune déclaration n'est requise pour le travail bénévole.

Offrir des cadeaux symboliques aux bénévoles

En plus d'une fête de remerciement, un cadeau symbolique dont la valeur totale n'excède pas 200 \$ peut être offert à chacun des bénévoles, en guise de remerciement pour leur travail.

Exemples

1. Après l'élection, la campagne du candidat organise une soirée pizza pour ses bénévoles. Ils reçoivent chacun un sac de voyage d'une valeur de 50 \$ et une carte-cadeau de 100 \$ en guise de remerciement pour leur excellent travail. Le coût des cadeaux et de la fête de remerciement fait partie des « autres » dépenses de campagne non assujetties au plafond des dépenses électorales.
2. Un groupe d'étudiants offrent de faire du porte-à-porte afin de recueillir des fonds pour un candidat à une élection partielle. À la fin de la campagne, on constate un excédent de fonds. Afin de remercier les étudiants de leur excellent travail, la campagne souhaite remettre à chacun un chèque de 300 \$. Il ne s'agit pas d'un cadeau convenable, mais plutôt une disposition inadéquate de l'excédent.